

# El dinero no crece en los árboles: perspectivas de rentabilidad del sector forestal

A. Whiteman

*Examen de los incentivos y fórmulas innovadoras de comercialización y redistribución de costos y beneficios por su potencial para hacer más rentable la gestión forestal.*

Una expresión bien conocida, cuando las exigencias de gasto parecen poco realistas o excesivas es que “el dinero no crece en los árboles”. Irónicamente, la inversión en el manejo forestal es un aspecto en el que esta afirmación es especialmente cierta. Salvo con algunas excepciones, el crecimiento de los árboles es relativamente lento en comparación con el de otros cultivos, las extracciones de madera son poco frecuentes y los precios de los productos forestales se mantienen bajos a causa de la competencia de otros materiales. Además, el hecho de que la gestión forestal sólo da resultado a largo plazo convierte al riesgo de esa inversión en un factor importante de disuasión para los posibles inversores. Todos esos elementos determinan que el reto de hacer rentable la gestión forestal sea realmente de ingentes proporciones.

Sin embargo, todo el mundo reconoce el valor de los bosques y preocupa cada vez más la desaparición gradual de los bosques del mundo o su nivel creciente de degradación. Signo evidente de esa preocupación es el debate intenso en los foros nacionales e internacionales sobre la manera de proteger y gestionar los bosques de forma sostenible.

El contraste entre el alto valor que se atribuye los bosques en los foros públicos y los rendimientos relativamente escasos que rinde la gestión forestal puede explicarse por los muchos y diversos beneficios no financieros que proporcionan los bosques. Se reconoce desde hace mucho tiempo que los bosques protegen las cuencas hidrográficas, son un hábitat para la fauna silvestre y son utilizados por las comunidades locales para la recolección de productos forestales madereros y no madereros. Más recientemente, ha aumentado la importancia de los bosques como lugar de esparcimiento y como sumideros de carbono. Ahora bien, los gestores forestales raramente perciben esos beneficios como rendimiento eco-

nómico por sus inversiones y ello supone un mal funcionamiento del mercado y favorece la tendencia a degradar o talar más bosques de lo que se considera apropiado desde la perspectiva social, ambiental y económica más general.

En este artículo se examinan tres mecanismos para solucionar el problema del mal funcionamiento del mercado en el sector forestal. El primero de ellos son los incentivos, que suponen que el Estado paga a un gestor forestal para que realice determinados tipos de actividades forestales. El segundo es la creación de un mercado de productos y servicios forestales, en particular para los productos no comerciales de los bosques. El tercero es la redistribución de los costos y beneficios de la gestión forestal entre diferentes interesados; la ausencia de redistribución puede ser también considerada como ejemplo del mal funcionamiento del mercado cuando los gestores forestales no consideran los costos de oportunidad (para la población local) de mantener la cubierta forestal.

## INCENTIVOS FORESTALES

Para aumentar la rentabilidad de la actividad forestal se han aplicado muchos tipos de incentivos, en forma de donaciones, préstamos baratos, trato fiscal favorable, materiales y/o asesoramiento por debajo de su costo o gratuitos, provisión de bienes públicos y medidas de apoyo.

El Estado ha sido tradicionalmente la fuente principal de incentivos forestales, que se han destinado preferentemente a impulsar el establecimiento de plantaciones forestales. Entre los países que han aplicado incentivos para establecer plantaciones figuran Argentina, Australia, Brasil, Chile, China, Estados Unidos, India, Indonesia, Nueva Zelanda y el Reino Unido. De hecho, la mayor parte de las plantaciones forestales de propiedad privada que existen en el mundo se han establecido, probablemente, con

un incentivo de uno u otro tipo en algún momento. Casi siempre se ha recurrido a las donaciones, bonificaciones fiscales o entrega gratuita de bienes y materiales para reducir los costos del establecimiento de las plantaciones forestales y aumentar así la tasa de rendimiento de la

inversión en la plantación de árboles. No obstante, en Nueva Zelandia también se han otorgado subvenciones a la industria de elaboración de productos forestales como medida de apoyo al sector forestal. (Véase el artículo de Enters, Durst y Brown en este mismo número.)

Menos habitual es utilizar incentivos para promover mejoras en la ordenación forestal, pero algunos países (por ejemplo Reino Unido) han comenzado a adoptar y utilizar sistemas más complejos de incentivos para alentar cambios en el manejo de los bosques existentes y orientar las nue-

### Ejemplos de incentivos forestales

#### PLAN DE DONACIONES PARA LOS BOSQUES, REINO UNIDO

En el marco del Plan de donaciones para los bosques se entregan fondos a los propietarios para plantar y gestionar los bosques de conformidad con los objetivos de la política forestal del Reino Unido (Comisión Forestal, Reino Unido, 2001). El plan está financiado por el gobierno (con cofinanciación de la Comisión Europea) y lo administra la Comisión Forestal. La mayor parte de las donaciones se conceden para el establecimiento de nuevas plantaciones forestales y la cuantía de los fondos depende del emplazamiento, las características del terreno, los tipos de árboles y el tamaño de la plantación. Aunque el hecho de que las donaciones sean de cuantía diferente responde en parte a la variación de los costos de los diferentes tipos de plantación, también tienen por objeto impulsar determinados tipos de plantación. El plan incluye también donaciones para promover distintos tipos de gestión forestal, como el suministro de servicios de esparcimiento y medidas para fomentar la conservación de los bosques.

#### FONDO DE PRÉSTAMOS ROTATORIOS PARA ACTIVIDADES AGROFORESTALES DE FLORESTA

Floresta es una institución religiosa benéfica estadounidense que desarrolla sus actividades en la República Dominicana, Haití y México (Floresta, 2003). El Fondo de préstamos rotatorios para actividades agroforestales se introdujo en primer lugar en la República Dominicana y ahora se ha exten-

dido a Haití. El fondo concede a los campesinos pobres de las tierras altas un préstamo de varios miles de dólares para un período de siete años. Los préstamos se destinan a establecer bosques en las explotaciones agrícolas, en las que se plantan árboles de crecimiento rápido que se explotan para obtener productos madereros, así como árboles frutales y cultivos más tradicionales de ciclo más corto, en cuya producción se utilizan técnicas sostenibles. Los agricultores comienzan a devolver los préstamos después de la primera cosecha de árboles y el dinero se utiliza para que otros agricultores puedan beneficiarse del programa. Este, además de ofrecer beneficios económicos sustanciales a los campesinos (con frecuencia un aumento de ingresos del 500 o el 600 por ciento), permite recuperar tierras de montaña degradadas. Los solicitantes de microcréditos para financiar otras actividades están obligados también a plantar algunos árboles para poder obtener un préstamo.

#### PROYECTO GROW DE SAPPI

El proyecto Grow es un ejemplo del sistema de producción por contrata (Mayers, Evans y Foy, 2001). El proyecto, que se inició en KwaZulu Natal (Sudáfrica) en 1993, lo financia Sappi, una gran empresa forestal sudafricana, en el marco de su programa de responsabilidad social empresarial. En el marco del proyecto se proporcionan pequeños préstamos sin interés y asistencia técnica para alentar a los pequeños agricultores a plantar eucaliptos en sus explotaciones.

Luego, los campesinos venden la madera a Sappi como parte del acuerdo. Se induce a los agricultores a utilizar mano de obra familiar y pocos insumos y a plantar árboles en las tierras que tienen menos utilidad para ellos (por ejemplo, las laderas en pendiente).

#### SISTEMA DE DONACIONES PARA INSTITUCIONES BENÉFICAS EN LA INDIA

La Junta Nacional de Forestación y Desarrollo Ecológico (NAEB) se creó en 1992 y se ocupa de promover actividades de forestación, plantación de árboles y restablecimiento ecológico en la India (NAEB, 2003). Concede créditos para plantar árboles y para otras actividades conexas (tales como la producción de plántulas, tareas de conservación del suelo, actividades de capacitación y extensión, pequeños proyectos de fomento de los recursos hídricos y promoción de la producción de forraje). Uno de los sistemas de donaciones de la NAEB se orienta a instituciones benéficas y organizaciones no gubernamentales. En este plan, la equidad es importante y los solicitantes de donaciones deben mostrar que al menos el 50 por ciento de los beneficios de la ayuda se destinarán a castas determinadas o a sectores desfavorecidos de la sociedad. Las donaciones se otorgan sobre la base del reembolso de los costos, con sujeción a unos límites de costos y controles de calidad que se determinan en las directrices de financiación, en los formularios de solicitud y en los criterios de asignación de la NAEB, que son de conocimiento público.

## El efecto de los incentivos fiscales mal orientados: el caso del “flow country” en Escocia

Durante gran parte de los decenios de 1980 y 1990 se fomentó el establecimiento de plantaciones forestales en el Reino Unido aplicando medidas fiscales muy favorables. Durante las primeras etapas de la rotación, los inversores obtenían una bonificación fiscal sobre los costos de establecimiento. No se cobraban impuestos (y no se cobran todavía) sobre los ingresos procedentes de la venta de madera, de forma que los impuestos que se satisfacían se basaban en el valor de arriendo de la tierra. Habida cuenta del bajo valor de la mayor parte de la tierra utilizada para las actividades forestales, las cantidades

que se debían pagar eran tan bajas que las autoridades fiscales no se tomaban la molestia de recaudarlas.

Este trato fiscal favorable impulsó el establecimiento de plantaciones, que alcanzó un nivel de 30 000 ha anuales. Sin embargo, tuvo una consecuencia inesperada, pues fomentó el establecimiento de plantaciones forestales en las tierras más baratas disponibles, en muchos casos situadas en lugares remotos con un alto valor potencial como espacios naturales y de conservación.

La insatisfacción de la opinión pública se manifestó cuando grandes extensiones del “flow country” en el norte de Escocia –zona

considerada de gran importancia desde el punto de vista de la conservación y que no era siquiera apropiada para la arboricultura comercial– fueron drenadas para plantar monocultivos de especies arbóreas exóticas coetáneas, principalmente *Picea sitchensis*. Cuando se tomó conciencia de esos problemas y de que las medidas adoptadas sólo beneficiaban a sectores adinerados de la población se suprimieron los incentivos fiscales en los años noventa, sustituyéndolos con un sistema mejorado de ayudas forestales.

vas plantaciones a las zonas en que ello constituye una prioridad.

Aparte del Estado, otras instituciones pueden utilizar incentivos para promover determinadas actividades forestales cuando están en consonancia con sus metas y objetivos (véase el recuadro sobre los incentivos forestales).

Los incentivos forestales pueden ser un mecanismo muy poderoso para impulsar la forestación y el manejo mejorado de los bosques al aumentar la rentabilidad de esas actividades, pero pueden tener consecuencias imprevistas si no están bien concebidos, particularmente si fomentan la plantación de árboles sin considerar otras repercusiones sociales y ambientales. Los incentivos fiscales, en particular, han causado problemas de este tipo, por la gran dificultad de orientarlos hacia su objetivo. Por ejemplo, en Chile e Indonesia se han criticado las iniciativas de forestación para las que se han concedido incentivos fiscales por no tener en cuenta los derechos de los usuarios locales de la tierra, y en Indonesia y Escocia por razones ambientales (véase el recuadro sobre los efectos inesperados de los incentivos fiscales en Escocia).



DEPARTAMENTO DE MONTES DE LA FAO/R. FAIDUETTI

### MEJOR COMERCIALIZACIÓN DE LOS BIENES Y SERVICIOS FORESTALES

Dos son los enfoques principales que se pueden adoptar para intentar mejorar la comercialización de los productos forestales de forma que reflejen los beneficios no financieros de los bosques. El primero es el comercio de productos renovables producidos de forma sostenible que encarnen valores sociales y ambientales.

El segundo es la venta de algunos de los productos de los bosques que ahora no son comercializados en el mercado.

### Comercialización de productos forestales sostenibles

Un claro ejemplo de la comercialización de un producto forestal respetuoso con el medio ambiente es la venta de papel fabricado con fibra reciclada. La fibra reciclada se utiliza en la industria de papel desde

hace muchos años, pero en los países desarrollados ha aumentado con gran rapidez desde los años ochenta, cuando las empresas papeleras comenzaron a hacer hincapié en el contenido de fibra reciclada de sus productos para aprovechar el interés creciente que suscitaban los problemas ambientales. En los últimos años se ha reforzado esta tendencia mediante leyes y reglamentos que fomentan el reciclado (por ejemplo UE, 1994) y gracias a las mejoras de la tecnología y los sistemas de recuperación de papel.

El ejemplo del papel reciclado es interesante porque aunque las iniciativas de reciclado hayan podido mejorar la rentabilidad y sostenibilidad del sector de la elaboración de productos forestales y sus efectos ambientales, es posible que hayan dificultado la rentabilidad del sector forestal en su conjunto al reducir la demanda de madera para pasta (un producto importante de los aclareos y las cortas finales en muchos bosques templados y boreales) (Bourke, 1995).

Varias campañas de comercialización que adoptan un enfoque similar promueven la utilización de madera como producto renovable con un impacto ambiental muy reducido. Cabe citar como ejemplos la iniciativa “madera para fa-

bricar productos” en el Reino Unido ([www.woodforgood.com](http://www.woodforgood.com)) y la red de promoción de la madera en América del Norte ([www.woodpromotion.net](http://www.woodpromotion.net)). Estas campañas se basan en la premisa de que recalcar los beneficios ambientales del empleo de madera en lugar de otros productos competidores potenciará la demanda de los consumidores y permitirá aumentar o mantener la cuota de mercado de los productos de madera, propiciando una mayor rentabilidad de la actividad forestal.

Un ejemplo más reciente y más elaborado de este enfoque es la certificación forestal. Se trata de un proceso en el que se inspeccionan y evalúan los bosques con arreglo a una serie de criterios que encarnan las buenas prácticas de gestión forestal. Si el bosque obtiene una buena puntuación, este puede obtener la certificación y sus productos (incluso los elaborados) pueden ser certificados como productos procedentes de un bosque bien gestionado. La mayor parte de los sistemas de certificación han creado “ecoetiquetas” o permiten la utilización de sus logotipos en las campañas de promoción.

Se han establecido varios sistemas de certificación con características distintas (Hansen y Juslin, 1999). Aunque la

certificación se ha adoptado de forma general en las zonas forestales templadas y boreales, su impacto en la ordenación forestal tropical ha sido menor del esperado (Ebaa y Simula, 2002). Por otra parte, la experiencia indica que la certificación ayuda a las empresas a aumentar o mantener su participación en el mercado pero, salvo en algunos mercados específicos, no aumenta los precios que perciben los productores de productos forestales certificados (Vilhunen *et al.*, 2001; CEPE-NU/FAO, 2002). Por tanto, su utilización como mecanismo destinado a mejorar la rentabilidad del sector forestal y promover la ordenación forestal sostenible sólo ha conseguido un éxito limitado hasta la fecha.

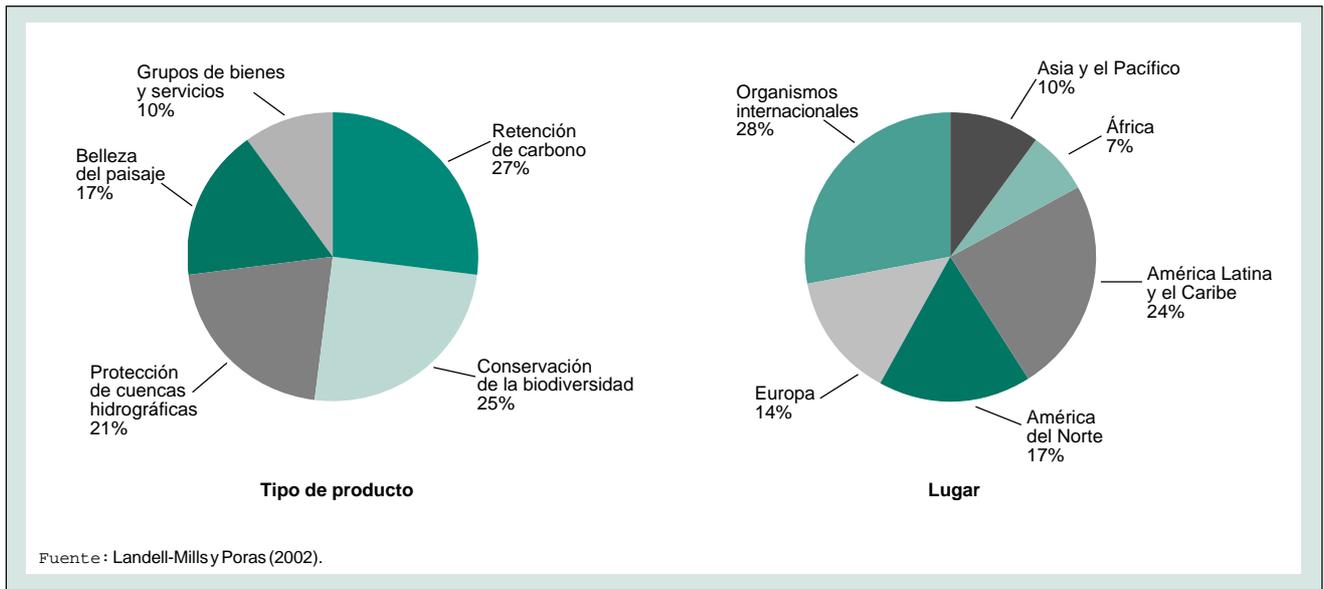
### **Comercialización de productos forestales que no han sido hasta ahora objeto de comercio**

La fórmula de aumentar la rentabilidad del sector forestal mediante el pago por los consumidores de productos forestales que ahora no se comercializan se denomina con frecuencia “financiación innovadora”.

Entre esos productos, el que se comercializa desde hace más tiempo es la actividad recreativa en los bosques. En algunos casos, actividades recreativas especializadas en los bosques como la caza mayor y menor y la pesca son una fuente de ingresos más rentable que los productos forestales. De hecho, en muchos países europeos se reservan grandes zonas de bosque a estas actividades (CEPE-NU/FAO, 1993).



Las actividades recreativas en los bosques tienen una historia relativamente larga de comercialización



En los últimos años se ha comenzado también a comercializar otro tipo de actividad recreativa más general en los bosques de los países desarrollados. Los derechos de acceso, las tarifas por el estacionamiento de vehículos, el pago de permisos para el esparcimiento en la naturaleza, así como los derechos por paseos fotográficos o en bicicleta son algunos de los mecanismos que se han introducido para tratar de aumentar los ingresos por las actividades recreativas en los bosques (véase el artículo de Leslie en este mismo número).

Algunos países en desarrollo también han empezado a percibir ingresos por el esparcimiento en los bosques. Tal vez uno de los ejemplos más ilustrativos es el del Parque Nacional de los Volcanes en Rwanda, último reducto africano de los gorilas de montaña. La singularidad de este lugar ha permitido al gobierno de Rwanda aumentar la tarifa de entrada en el parque a 250 dólares EE.UU. por turista y visita, y los ingresos por ese concepto son ahora una fuente importante de ingresos para el parque. Organizaciones conservacionistas, gobiernos y organis-

mos de desarrollo han comenzado a ser conscientes del ingente potencial de esta fuente de ingresos en las zonas forestales protegidas y están ayudando a los gestores de los bosques para que sea una realidad (UICN, 2000).

Se está desarrollando también un mercado para otros importantes productos forestales que siempre han sido considerados como productos no comercia-

les: la conservación de la biodiversidad, la retención de carbono, la protección de cuencas hidrográficas o de captación y los servicios relacionados con el paisaje y los valores estéticos (véanse los artículos de Trexler; Rodríguez Zúñiga;

Situación actual de los mercados de servicios ambientales forestales

### Costos de transacción

Los costos de transacción son los derivados de reunir a compradores y vendedores en el mercado para la venta de un bien o un servicio. Aunque muchos estudios indican que los bosques proporcionan productos con un alto valor no financiero, y aunque la teoría económica indica que esos valores deben reflejarse en la utilización de los recursos forestales, el costo de intentar desarrollar mercados para esos productos determinará en gran medida el éxito o fracaso de esos intentos.

Los compradores potenciales de productos no comerciales de los bosques son a

menudo numerosos y pueden encontrarse lejos del bosque. Desde el punto de vista de la oferta, la protección y producción de esos productos puede exigir también la acción concertada de muchas personas. Además, esos productos tienen la condición de "bienes públicos" y están expuestos al problema del beneficiario sin contrapartida dado que es extremadamente difícil impedir que alguien que no haya pagado, por ejemplo, por la protección de la biodiversidad, se beneficie de ella.

y Walsh, Barton y Montagu en este mismo número). Estos productos se pueden vender por separado o agrupados, a veces también con la actividad recreativa en los bosques. Por ejemplo, puede resultar difícil separar la biodiversidad, el paisaje y los valores estéticos de la actividad recreativa en el bosque.

El estudio de 287 casos de establecimiento de mercados para servicios ambientales forestales (Landell-Mills y Porras, 2002) puso de manifiesto que, según la información disponible en las publicaciones especializadas sobre este tema, se han desarrollado casi en igual medida mercados para una amplia gama de productos forestales. La región de América Latina y el Caribe se ha situado a la vanguardia de la creación de mercados para esos servicios y los progresos han sido mucho menores en otras regiones en desarrollo como África y Asia (véase la figura).

Para gestionar la transferencia de dinero de los usuarios a los proveedores de estos servicios se utilizan mecanismos muy distintos. En la producción y el pago por esos servicios puede haber muy distintos interesados y la cadena de producción puede incluir a un gran número de intermediarios. Landell-Mills y Porras (2002) hacen hincapié en la importancia de la seguridad de la tenencia de la tierra, de un buen sistema de gobierno y de un marco jurídico sólido para crear un entorno favorable a la aparición de este tipo de mercados (como en el caso de los productos forestales que se comercializan desde hace largo tiempo).

Si bien es cierto que están proliferando en todo el mundo mercados de servicios ambientales forestales, la mayor parte de

los ejemplos conocidos son iniciativas localizadas en pequeña escala. Un obstáculo importante para obtener una rentabilidad de esos servicios son los elevados costos de transacción a los que debe hacerse frente (véase el recuadro, pág. 7). Parece, pues, que queda mucho por hacer para que la “financiación innovadora” pueda suponer una contribución importante a la rentabilidad del sector forestal a nivel más general. Es necesario además abordar varias cuestiones, especialmente el efecto de esas iniciativas sobre los pobres.

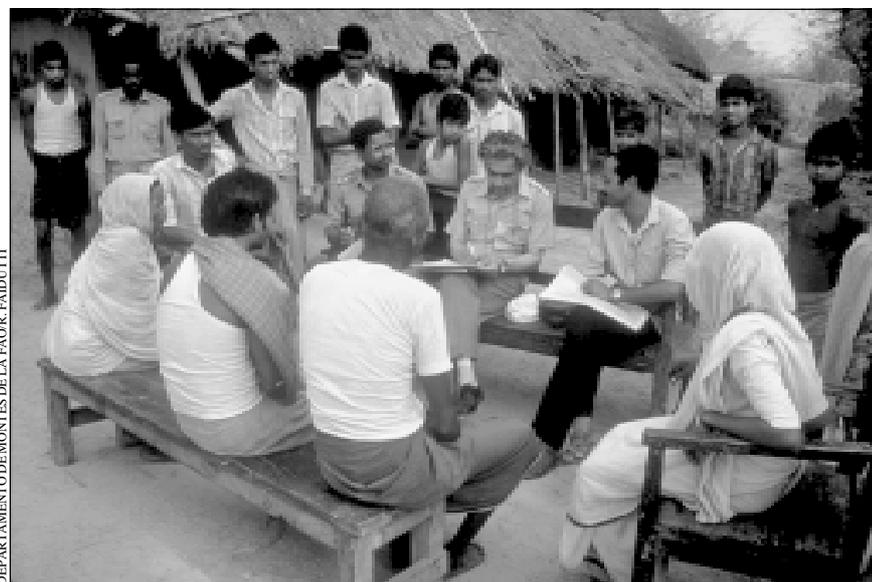
#### DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS

Por lo general, sólo un núcleo reducido de personas (los propietarios y gestores) perciben los beneficios económicos de la gestión de los bosques. Esto puede ser problemático en los países en los que los bosques suelen ser de propiedad pública o comunal, pues si la población que habita en los bosques o en sus proximidades no participa de los beneficios de la gestión forestal y se considera con derechos sobre la tierra puede sentirse inclinada a talar el bosque y utilizar la tierra para sus propios fines.

En muchos casos, el desbroce puede tener justificación económica (cuando el valor del uso alternativo de la tierra es mayor que el de la conservación de la cubierta forestal), pero cuando se sustituye una cubierta forestal de gran valor (incluso el bosque de un alto valor no comercial) por un uso alternativo de la tierra menos valioso, el problema no es tanto que la actividad forestal no es rentable, sino que no beneficia a la población local, que puede conseguir mayores ingresos con otros usos de la tierra.

La distribución de los beneficios engloba un conjunto de medidas encaminadas a repartir los beneficios de la gestión forestal entre todos los interesados. En términos generales, incluye las actividades forestales comunitarias e iniciativas como la gestión forestal conjunta en la India, que supone otorgar a las comunidades locales el derecho de acceso y de uso de zonas forestales que antes controlaba el Estado. En tales casos, las comunidades y las personas pasan a ser los gestores del bosque y comparten con el Estado los costos y los beneficios de la gestión. En conjunto, muchas de esas iniciativas han dado buenos resultados y han permitido mejorar la ordenación forestal y la protección de los bosques (FAO, 1997).

Otro sistema muy extendido de distribución de beneficios consiste en permitir que las empresas forestales continúen extrayendo productos forestales de las concesiones otorgadas por el Estado, pero repartiendo el rendimiento de esas concesiones con la población local. Para la distribución de esos fondos se utilizan varios tipos de mecanismos institucionales. En ocasiones, se hacen los pagos a las autoridades locales, a los dirigentes tradicionales o a fondos especiales establecidos al efecto. En algunos casos, la distribución de beneficios va un paso más allá y la población local participa también en la adjudicación de concesiones y en la recaudación de ingresos. El éxito de esos sistemas depende en parte de la honradez y responsabilidad de quienes reciben el dinero. La complejidad de esos mecanismos y las deficiencias en materia de capacidad institucional son también obstáculos que se han de considerar. Un estudio reciente sobre la distribución de beneficios en África reveló que aunque la iniciativa se estaba generalizando, por el momento sólo se habían obtenido resultados modestos en la mayoría de los países (FAO, 2003).



DEPARTAMENTO DE MONTES DE LA FAO. FAIDJITI

Uno de los mecanismos de reparto de beneficios es la silvicultura comunal, en la que comunidades locales e individuos administran el bosque y comparten tanto los costos como los beneficios con el Estado

El sistema de distribución de beneficios puede comportar también la exigencia de que los concesionarios forestales inviertan en la infraestructura comunitaria o en otros proyectos de desarrollo local.

En ocasiones se permite a la población local plantar cultivos entre los árboles de las plantaciones forestales inmaduras (*taungya*) y este sistema también puede ser considerado como una forma de distribución de beneficios. Estas iniciativas suelen dar peores resultados por la divergencia de objetivos de los gestores de los bosques y de la población local.

Un último ejemplo digno de mención es la certificación del comercio justo de productos forestales no madereros (PFNM). Habitualmente, los recolectores de PFNM perciben ingresos muy escasos por su actividad, pero esos productos pueden venderse más tarde a precios varias veces superiores, sobre todo si se exportan de países en desarrollo a países desarrollados. La certificación del comercio justo y otros tipos de certificación se utilizan para redistribuir los beneficios a lo largo de la cadena productiva, para aumentar la rentabilidad de la recolección de PFNM, incrementar los ingresos de la población local y ayudar a proteger las zonas forestales. Como ocurre con la certificación de la madera, estos arreglos pueden aumentar la rentabilidad de la actividad forestal para la población local, aunque actualmente sólo representan una pequeña parte de la producción total de PFNM.

#### CONSIDERACIONES FINALES

Se han adoptado muchos enfoques distintos para colmar la brecha existente entre la rentabilidad financiera del sector forestal y algunos de los beneficios más amplios los bosques. De entre todos ellos, los incentivos forestales son el método que se utiliza desde hace más tiempo y, al parecer, el más eficaz hasta la fecha.

No se ha acumulado tanta experiencia

Productos derivados de recursos forestales no madereros, como estos cosméticos de Burkina Faso, pueden venderse finalmente a precios muy superiores a los que se pagan a los recolectores, especialmente si se exportan; la certificación puede ser una manera de redistribuir los beneficios



DEPARTAMENTO DE MONTES DE LA FAO/CFI000300R-FAIDUTTI

sobre otros enfoques más innovadores, pero parece poco probable que puedan tener un impacto significativo en grandes zonas de bosques del mundo, en parte por los elevados costos de transacción que comportan. La manera tradicional de afrontar este problema es que el Estado adopte medidas para proteger y proporcionar los productos no comerciales de los bosques. Esta puede ser la razón por la que, históricamente, los incentivos forestales han tenido mayor impacto sobre el desarrollo de los bosques que cualquiera de los otros enfoques. Sin embargo, incluso los sistemas de incentivos forestales pueden sufrir el problema de los costos elevados de transacción.

De todos los enfoques, el que más probablemente tendrá importancia en los países en desarrollo es el que se basa en las actividades forestales comunitarias o en la gestión conjunta de los bosques, pues devolver los bosques en poder del Estado a la población, incrementando así sus beneficios financieros, puede contribuir a mejorar la gestión de muchas tierras forestales. Ahora bien, cuando la población de los países en desarrollo aumenta su nivel de riqueza y cambia sus expectativas, es incierto si la mera redistribución de los beneficios de la actividad forestal seguirá siendo suficiente para garantizar una buena gestión de los bosques.

Dos interrogantes son esenciales respecto de la rentabilidad del sector forestal: ¿Son los bosques lo suficientemente valiosos como para protegerlos por sus productos no comerciales? ¿Son necesarios los incentivos para conseguir la rentabilidad de los bosques y asegurar su protección? Las respuestas a estas preguntas tienen profundas repercusiones para el futuro del sector forestal, especialmente en los países en desarrollo. Aunque la mayor parte de estos países han tratado de otorgar incentivos forestales en una u otra forma, éstos no han sido en general muy eficaces y, ya sea en razón de los costos o de la falta de voluntad política, es improbable que estos países adopten nuevos sistemas de incentivos en el futuro inmediato. Por tanto, si se quiere proteger los bosques deberá existir un mecanismo que permita que quienes más valoran los bosques (que generalmente habitan en países desarrollados) apoyen la concesión de incentivos forestales en países en desarrollo.

Casi todos los estudios sobre el valor de los productos no comerciales de los bosques tropicales ponen de manifiesto que en muchos casos los productos de gran valor son específicos de un lugar determinado y no se dan en grandes zonas de bosques del mundo (Bann, 2002). Estos estudios han estimado el valor de una

amplia gama de productos forestales y muchos de ellos señalan que, después de la producción de madera, la retención de carbono es el producto de mayor valor que ofrecen los bosques, en tanto que en todos los casos, salvo en circunstancias excepcionales, el valor total de los restantes productos no comerciales varía del 0 al 30-50 por ciento del valor de la producción de madera. Otros (por ejemplo, Kaimowitz, 2002) sostienen que el valor de los bosques puede ser mucho más elevado que el que indican esos resultados.

Dado que la madera sigue siendo el producto más valioso en la mayor parte de los bosques, la cuestión de si los incentivos son realmente necesarios depende de que la producción de madera pueda dar un mayor rendimiento económico. Durante los dos últimos decenios, muchos estudios han cuestionado el reducido nivel de los derechos de tala que establecen los gobiernos, particularmente en los países en desarrollo (FAO, 1983; Repetto y Gillis, 1988; Grut, Gray y Egli, 1991; Karsenty, 2002; FAO, 2003). Es realmente cuestionable si es necesario aplicar incentivos.

Hasta que se resuelvan algunas de estas cuestiones relativas a la valoración de los bosques y los derechos de tala, parece poco probable que el uso generalizado de incentivos forestales en los países en desarrollo pueda suscitar un gran apoyo político en el resto del mundo. En consecuencia, la solución del problema de cómo conseguir la rentabilidad del sector forestal parece todavía lejana. ♦



## Bibliografía

- Bann, C.** 2002. The economic value of tropical forests. En P. Verweij, ed. *Understanding and capturing the multiples values of tropical forest*. Actas del seminario internacional sobre valoración y mecanismos innovadores de financiación en apoyo de la conservación sostenible los bosques tropicales, Wageningen, Países Bajos, 20-21 de marzo de 2001. Wageningen, Tropenbos International. Disponible también en Internet: [www.tropenbos.nl](http://www.tropenbos.nl)
- Bourke, I.J.** 1995. El comercio internacional de productos forestales y el medio ambiente. *Unasylva*, 183: 11-17.
- Ebaa, R. y Simula, M.** 2002. *Forest certification: pending challenges for tropical timber*. Paper presented to the international workshop "Comparability and Equivalence of Forest Certification Schemes", Kuala Lumpur, Malasia, 3-4 de abril de 2002. Disponible en Internet: [www.indufor.fi/documents.htm](http://www.indufor.fi/documents.htm)
- Unión Europea (UE).** 1994. Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 94/62/CE de 20 de diciembre 1994 sobre embalaje y desechos del embalaje. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 365: 10-23. Disponible también en Internet: [europa.eu.int](http://europa.eu.int)
- FAO.** 1983. *Forest revenue systems in developing countries*, por J.A. Gray. FAO Forestry Paper N° 43. Roma.
- FAO.** 1997. *Forest-dependent survival strategies of tribal women: implications for joint forest management in Andhra Pradesh, India*, por G.N. Yadama, B.R. Pragada y R.R. Pragada. T.L. Cheng y P.B. Durst, eds. Bangkok. Tailandia, Oficina Regional de la FAO para Asia y el Pacífico.
- FAO.** 2003. *Situación de los bosques del mundo 2003*. Roma. Disponible también en Internet: [www.fao.org/forestry/sofo](http://www.fao.org/forestry/sofo)
- Floresta.** 2003. *The program – Agroforestry Revolving Loan Fund*. Documento en Internet: [www.floresta.org/program.htm](http://www.floresta.org/program.htm)
- Comisión Forestal, Reino Unido.** 2001. *A guide to the Woodland Grant Scheme*. Edimburgo, Escocia, Reino Unido. Disponible también en Internet: [www.forestry.gov.uk](http://www.forestry.gov.uk)
- Grut, M., Gray, J.A. y Egli, N.** 1991. *Forest pricing and concession policies: managing the high forests of West and Central Africa*. Documento técnico del Banco Mundial N° 143, Serie del Departamento Técnico, África. Washington, DC, Estados Unidos, Banco Mundial.
- Hansen, E. y Juslin, H.** 1999. *The status of forest certification in the ECE region*. Geneva Timber and Forest Discussion Paper ECE/TIM/DP/14. Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas. Disponible también en Internet: [www.unece.org/trade/timber/tc-publ.htm](http://www.unece.org/trade/timber/tc-publ.htm)
- UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza).** 2000. *Financing protected areas: guidelines for protected area managers*. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 5. Gland, Suiza.
- Kaimowitz, D.** 2002. The role of forests in addressing global problems: what economic valuation methods won't tell us. En P. Verweij, ed. *Understanding and capturing the multiples values of tropical forest*. Actas del seminario internacional sobre valoración y mecanismos innovadores de financiación en apoyo de la conservación y ordenación sostenible los bosques tropicales, Wageningen, Países Bajos, 20-21 de marzo de 2001. Wageningen, Tropenbos International. Disponible también en Internet: [www.tropenbos.nl](http://www.tropenbos.nl)
- Karsenty, A.** 2002. *Economic instruments for tropical forests: the Congo Basin case*. Londres, Reino Unido, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIMAD).
- Landell-Mills, N. y Porras, I.T.** 2002. *Silver bullet or fools gold? A global review of markets for forest environmental services and their impacts on the poor*. Londres, Reino Unido, IIMAD.
- Mayers, J., Evans, J. y Foy, T.** 2001. *Raising the stakes: impacts of privatisation, certification and partnerships in South African forestry*. Londres, Reino Unido, IIMAD.
- National Afforestation and Eco-development Board (NAEB), India.** 2003. *Grants-in-aid scheme for voluntary agencies*. Nueva Delhi, India. Documento en Internet: [envfor.nic.in/naeb/welcome.html](http://envfor.nic.in/naeb/welcome.html)
- Repetto, R. y Gillis, M.** 1988. *Public policies and the misuse of forest resources*. Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- CEPE-NU/FAO.** 1993. *The forest resources of the temperate zones: the UNECE/FAO 1990 Forest Resource Assessment*, vol. 2, *Benefits and functions of the forest*. ECE/TIM/62. Nueva York y Ginebra.
- CEPE-NU/FAO.** 2002. *Forest products annual market review 2001-2002. Timber Bulletin*, 55(3). Disponible también en Internet: [www.unece.org/trade/timber/tc-publ.htm](http://www.unece.org/trade/timber/tc-publ.htm)
- Vilhunen, L., Hansen, E., Juslin, H. y Forsyth, K.** 2001. *Forest certification update for the ECE region, summer 2001*. Geneva Timber and Forest Discussion Paper ECE/TIM/DP/23. Nueva York y Ginebra, CEPE-NU/FAO. Disponible también en Internet: [www.unece.org/trade/timber/tc-publ.htm](http://www.unece.org/trade/timber/tc-publ.htm) ♦