

¿Subsidios o incentivos?

Para el análisis detallado de los subsidios relacionados con el sector forestal se necesita un marco correctamente estructurado

por
Alberto Goetzl

Seneca Creek Associates



Competencia: las maderas tropicales compiten por los mercados con las maderas templadas, tales como las producidas en este bosque semi-natural de abeto del Pacífico norteamericano. Los subsidios podrían tener un enorme impacto en la competitividad. *Fotografía: A. Sarre*

TODOS LOS GOBIERNOS utilizan subsidios de uno u otro tipo para alcanzar los objetivos de su política. Los subsidios sirven para estabilizar los precios al productor o consumidor, fortalecer las industrias importantes para la seguridad nacional, ofrecer un suministro estable de bienes de consumo agrícolas o industriales, desarrollar recursos energéticos, fomentar el empleo, o alentar la conservación. Los gobiernos financian periódicamente diversos programas de investigación, educación, artes y humanidades, definidos como “bienes públicos” que merecen ser subsidiados. De hecho, los subsidios son un importante instrumento de política, utilizado para satisfacer ciertas necesidades económicas o culturales específicas de la sociedad.

¿Qué son los subsidios?

Las definiciones de subsidio dependen del punto de vista y del propósito analítico o normativo. Una definición básica define los subsidios como *acciones del gobierno que fomentan ciertas actividades específicas o mejoran la rentabilidad de determinados sectores de una economía*. Dicha definición puede ser interpretada de manera amplia o limitada. En el sentido más amplio, casi todos los programas gubernamentales podrían ser considerados como subsidios. No obstante, no todas las acciones del gobierno afectan la competitividad de sectores específicos de una economía. En la medida en que el gobierno presta apoyo financiero, directo o indirecto, para ayudar a un sector determinado de la economía, este apoyo financiero se puede considerar como un subsidio.

Los subsidios no siempre son transparentes y los datos sobre el valor de los mismos no se miden de manera coherente. Sin embargo, en base a una recopilación de datos de diferentes fuentes, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE

2004) estima que sus países miembros transfieren anualmente 400 mil millones de dólares a los diferentes sectores. Otros análisis calculan los subsidios a escala mundial en más de un billón de dólares, o el equivalente del 4% del producto interno bruto mundial (Knirsch et al. 2006). Si bien los subsidios de los países industrializados suelen estar destinados a la agricultura, el transporte y las manufacturas, los países en desarrollo suelen subsidiar mayormente los sectores de energía, agua, pesca y, en menor medida, la agricultura (Pearce 2003).

Los subsidios adquieren un carácter contencioso cuando favorecen a un sector de la economía en detrimento de otro, inhiben la competencia, causan impactos ambientales adversos o distorsionan el comercio. Los subsidios se cuentan entre las medidas no arancelarias más controvertidas del programa de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y otras negociaciones comerciales, pues pueden, y suelen, afectar las estructuras del comercio al proteger los productos nacionales de la competencia de las importaciones o, de otro modo, fomentando las exportaciones.

Algunos subsidios son acusados de causar daños ambientales. Por cierto, los grupos ambientalistas citan los subsidios como la causa principal de la degradación y destrucción de bosques. El problema de los subsidios relacionados con las concesiones, licencias y el acceso de la madera ha constituido un punto crítico de los conflictos comerciales bilaterales, así como de los debates sobre la sobreexplotación y la pérdida de bosques de gran valor de conservación. En consecuencia, se está prestando una atención considerable a los subsidios que distorsionan el comercio y provocan daños ambientales.

Resulta difícil analizar si los subsidios para los productos que compiten con los productos de madera tropical en los mercados mundiales o nacionales afectan su oferta y demanda. A pesar de que, en algunas aplicaciones, los productos maderables compiten con los productos no maderables, suelen más bien competir entre sí por motivos comerciales y tecnológicos. Las principales categorías de competencia del mercado para los productos de madera tropical son: tableros de madera, especies coníferas y templadas de bosques naturales o semi naturales, especies no coníferas de plantaciones de rápido crecimiento, materiales de construcción no madereros y materiales industriales no madereros. En el contexto de la producción, el consumo y comercio de las maderas tropicales, es preciso ser prudente en la definición de lo que constituye un subsidio, en la determinación de cuál de los sectores competidores se beneficia, en el cálculo del grado de beneficio y en la observación de si producen, o no, impactos ambientales u otros efectos no intencionales.

En sus formas más simples y transparentes, los subsidios son pagos directos o transferencias de ingresos a una clase determinada de productor. Por consiguiente, las subvenciones o préstamos a tasas bajas de interés para ampliar la capacidad de fabricación de acero podrían considerarse subsidios. Lo mismo valdría para un gasto fiscal (descuento de impuestos o trato fiscal preferencial) otorgado a una clase de productores para aumentar su rentabilidad. Los subsidios pueden estar dirigidos a afectar el aprovechamiento de la tierra, la extracción de productos básicos, la producción agraria o manufacturera, los medios de transporte, el uso de energía, la inversión de capital, o el comercio. Se los puede utilizar para proteger los productos nacionales de la competencia de los productos de importación o, alternativamente, para fomentar su exportación.

Desde una perspectiva analítica, la eficacia y las consecuencias de los subsidios pueden ser muy complicadas. Los subsidios pueden tener impactos tanto positivos como negativos en el desa-

Opciones de política

Subsidios que pueden afectar los bosques, productos forestales e industrias competidoras

AYUDA DIRECTA A LOS BOSQUES Y PRODUCTOS FORESTALES	
Pagos para reforestación/forestación	Pagos del gobierno para plantación de árboles o para establecer plantaciones, generalmente bajo forma de pagos directos o créditos tributarios; apoyo para inversiones en plantaciones en el extranjero
Términos favorables en las concesiones	Tasas o regalías a menos de la renta económica completa; aplicación limitada de normas; ayuda extranjera a las concesiones de aprovechamiento forestal
Derechos de bosque favorables	Tasas de precios de la madera fijadas por la administración a menos del precio competitivo del mercado
Empresas estatales	Reducción o condonación de impuestos y deudas; mantenimiento de capacidad de planta excesiva o inutilizada; financiación para expansión
Sostenimiento de precios	Generalmente bajo forma de cupos de producción, exportaciones o importaciones
Subvención y financiación de inversiones	Préstamos y subsidios de préstamos del gobierno para ampliar la capacidad y adquirir nueva tecnología; fomento de inversiones extranjeras
Descuentos/créditos de energía	Como ejemplos se pueden citar los créditos tributarios otorgados por el uso de determinados tipos de combustible o equipo de producción de energía; en general, están dirigidos a reducir los costos de energía para los productores o alentar el cambio a otros combustibles
AYUDA INDIRECTA A LOS BOSQUES Y PRODUCTOS FORESTALES	
Ayuda para infraestructura	Construcción de caminos en las zonas forestales
Comercialización y promoción	El gobierno financia la promoción nacional y/o de exportación de una determinada clase de producto
Pagos por conservación	Ayuda para cumplir con los requisitos reglamentarios o para mejorar los rodales forestales
Servicios de gestión	Ayuda técnica o administrativa del gobierno
Investigación y desarrollo	Programas de investigación y desarrollo financiados por el gobierno
Preferencias de compra	Políticas gubernamentales que influyen las decisiones relativas a compras
Exenciones o alivio reglamentario	Reglas ambientales, de seguridad o laborales menos estrictas
Otros	Varios requisitos gubernamentales tales como normas fitosanitarias en apoyo de uno u otro sector
AYUDA DIRECTA A MATERIALES COMPETIDORES	
Sostenimiento de precios	Generalmente bajo forma de cupos de producción, exportaciones o importaciones, pero también compras o almacenamiento por el gobierno
Empresas estatales	Reducción o condonación de impuestos y deudas; mantenimiento de capacidad de planta excesiva o inutilizada; financiación para expansión
Descuentos/créditos de energía	Exención del impuesto al valor agregado sobre compras de energía
Subvención o financiación de inversiones	La financiación gubernamental de las manufacturas no existe para los productos madereros
Créditos tributarios	Créditos tributarios u otras políticas fiscales disponibles para las industrias competidoras pero no para los productos madereros
AYUDA INDIRECTA A MATERIALES COMPETIDORES	
Comercialización y promoción	Financiación de programas que favorecen a los productos competidores
Construcción de infraestructura	Inversión en infraestructura que ayuda a las industrias competidoras
Servicios de gestión	Servicios exclusivamente a disposición de los competidores de los productos madereros
Investigación y desarrollo	Ayuda a la investigación destinada al desarrollo de sustitutos de la madera
Preferencias de compra	Políticas gubernamentales que discriminan contra los productos madereros
Exenciones o alivio reglamentario	Normas ambientales, de seguridad o laborales menos limitantes para las industrias no madereras
Reglamentos de construcción preferenciales	Códigos de construcción y productos que favorecen a los materiales no madereros y/o ciertas especies en lugar de otras

rollo económico y el medio ambiente. Pueden estimular la producción agraria para garantizar el suministro estable de alimentos, alentando al mismo tiempo el mayor uso de plaguicidas, lo que puede causar efectos nocivos en la calidad del agua y el hábitat. Pueden brindar oportunidades de empleo y también aumentar la contaminación causada por la expansión industrial. Los pagos directos por plantar árboles pueden reducir el costo de la fibra para la elaboración de productos madereros y a la vez alentar la restauración de tierras degradadas o frágiles desde el punto de vista hidrológico. El acceso económico a los bosques y la madera puede estimular la sobreexplotación

o reducir la alta carga de combustible que aumenta el riesgo de incendios. En muchos casos, no existe una respuesta fácil para los interrogantes relativos a los beneficios o efectos perjudiciales de los subsidios.

Los subsidios en el contexto del comercio

La definición "oficial" de subsidio más frecuente en la literatura se utiliza en un contexto de comercio internacional y aparece en el Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias (SMC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El SMC especifica que existe subsidio "cuando hay una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio" de un gobierno miembro que "otorgue un beneficio". En general, los subsidios cubiertos por el SMC deben incluir la transferencia directa de fondos, un incentivo fiscal o disposiciones relativas a bienes y servicios y deben otorgar un beneficio que causa resultados económicos perjudiciales a los productores de otro país miembro. La mayoría de los subsidios definidos en el SMC no son prohibidos pero son recurribles si han sido objeto de impugnación por causar daño económico a otro país. La definición y las reglas de la OMC requieren mayor especificidad: si un incentivo financiero no es específico de una industria o sector y se encuentra ampliamente disponible en una economía determinada, es improbable que sea recurrible según las reglas de la OMC.

Si bien la OMC es el foro principal para negociaciones multilaterales sobre los subsidios en la agricultura y en la producción no agraria, los debates sobre los subsidios perjudiciales para el medio ambiente han figurado en el programa de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización de las NN.UU. para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Consejo de Cooperación Económica en Asia-Pacífico (APEC), y otras entidades. Greenpeace International publicó recientemente un extenso informe sobre el tema de los subsidios, en el que se sostiene que el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) es un marco internacional más adecuado que la OMC para la reducción de los subsidios (Knirsch et al. 2006).



¿Subsidiado? Los fondos otorgados por el gobierno para la construcción de caminos forestales puede clasificarse como subsidio. Fotografía: A. Sarre

Estimación del valor del subsidio

Un gran porcentaje del trabajo analítico llevado a cabo sobre los subsidios ha estado relacionado con el sector agropecuario. Las medidas utilizadas con mayor frecuencia para medir los subsidios agrarios son la estimación de la ayuda al productor (EAP), estimación de la ayuda al consumidor (EAC) y medida global de la ayuda (MGA). Cada una de ellas constituye una forma especializada de calcular el valor general que obtienen los agricultores y/o consumidores del pago de apoyo agrícola u otros subsidios. La literatura económica incluye también muchos otros indicadores que se pueden utilizar para medir los subsidios, pero, en general, no existen indicadores de amplia aceptación para medir los subsidios en la actividad forestal y la elaboración de productos forestales.

El acceso económico a los bosques y la madera puede estimular la sobreexplotación o reducir la alta carga de combustible que aumenta el riesgo de incendios. En muchos casos, no existe una respuesta fácil para los interrogantes relativos a los beneficios o efectos perjudiciales de los subsidios.

Subsidios comunes en el sector forestal

Cuando se los compara con los subsidios identificados y estudiados para el sector agrario, los subsidios del sector de productos forestales son bastante limitados. Por ejemplo, la Unión Europea y los EE.UU. combinados gastan más de 150 mil millones de dólares cada año en pagos de apoyo agrícola solamente. Esto se contrapone a los datos de la OCDE (2005), que estima que los subsidios del sector forestal de sus países miembros representan alrededor de 6 mil millones de dólares. En Knirsch et al. (2006), se estima también que los subsidios forestales representan, como mucho, un 3 ó 4 por ciento del total de subsidios de todo el mundo.

Los subsidios dirigidos específicamente al sector forestal y de productos forestales pueden presentarse bajo diversas formas,

directas e indirectas, y pueden basarse en motivos ambientales, sociales (p.ej. empleo) o económicos, o una combinación de éstos. Si bien la literatura incluye una serie de informes sobre los subsidios en el sector forestal y de productos forestales, no existe una compilación exhaustiva mundial de dichos subsidios. Se han intentado varias compilaciones multinacionales o regionales de información relacionada, en particular un estudio sobre doce países europeos (EFI 2004), que reveló que los tipos más comunes de actividades financiadas por los gobiernos europeos tenían que ver con la protección y planificación forestal, los inventarios e infraestructura forestales, y las actividades de forestación y reforestación. El *cuadro* de la página 4 muestra algunos de los subsidios directos e indirectos que pueden utilizarse para ayudar al sector forestal y sus competidores.

Hay quienes sostienen que las barreras no arancelarias, tales como el etiquetado ecológico o los requisitos de verificación, son una forma de subsidio porque favorecen a ciertos productores frente a otros.

Un estudio llevado a cabo por la APEC en sus países miembros llegó a la conclusión de que los subsidios indirectos tales como las vedas de exportaciones, los cupos y los requisitos de las licencias de importación/exportación tenían el impacto más evidente en el comercio internacional (APEC 1999). El estudio concluyó también que los subsidios para fines de forestación eran unos de los subsidios más comunes del sector. En general, las ONG ambientalistas critican las políticas públicas o los programas de financiación pública que contribuyen a la explotación forestal de maneras consideradas perjudiciales para el medio ambiente. Los subsidios a las compañías extractoras bajo forma de tarifas de concesión a precios inferiores a los del mercado, impuestos preferenciales, construcción de caminos y otros tipos de subvenciones o ayuda, han sido descritos como “subsidios perversos” porque contribuyen a la pérdida o degradación de bosques (Sizer 2000).

Tipos de actividades subsidiadas

Forestación/reforestación

Los incentivos para la forestación o repoblación forestal son relativamente comunes en todo el mundo. En los países en desarrollo, la financiación de proyectos de forestación suele provenir de la ayuda del exterior. En la mayoría de los casos, las medidas de ayuda destinadas a actividades de forestación y reforestación se aplican en base a fundamentos ambientales, aunque la plantación subsidiada de bosques puede ser controvertida en las zonas donde los bosques naturales están siendo reemplazados por plantaciones o donde se percibe una desventaja para las comunidades locales. La ayuda para fines de repoblación forestal se considera como subsidio o no según la naturaleza del proyecto(s) y si el objetivo perseguido es ofrecer o bajar el precio del costo de la fibra de madera para su transformación a un menor costo que el que hubiese sido posible de otro modo.

Derechos de extracción, políticas en materia de licencias y concesiones

Otra forma común (y a veces controvertida) de intervención directa del gobierno en el sector forestal incluye las concesiones o el otorgamiento de derechos de extracción. Éstos pueden considerarse como subsidios si los costos de la concesión, la tarifa de la licencia o las regalías están por debajo de la renta de

recursos comparables que sería reflejo del pleno valor comercial de los derechos de extracción. Por lo tanto, el precio de la madera que se cobra por medio de la tarifa de la concesión puede ser inferior al precio comparable de la transacción en el mercado y/o menos que el costo a largo plazo de la ordenación sostenible. Las concesiones forestales se otorgan por una diversidad de motivos, pero las rentas de los recursos subsidiados son generalmente justificadas como un medio de crear empleo o de fomentar el desarrollo en las zonas rurales o remotas (Contreras-Hermosilla 2000). En una gran parte de los países productores de maderas tropicales, los bosques son propiedad del Estado y son explotados por medio de un sistema de concesiones. Surge así inmediatamente el interrogante de si la tarifa cobrada por las concesiones o licencias refleja cualquier tipo de precio de mercado o los costos (internos y externos) de administrar el recurso de manera sostenible. En algunos casos, los concesionarios pueden también recibir el beneficio de la infraestructura construida por el Estado, como por ejemplo los caminos de acceso, que de otro modo tendrían que haber construido ellos mismos si hubiesen sido los propietarios del bosque.

Impuestos y restricciones relacionados con la exportación/importación

En algunos países se han utilizado subsidios bajo forma de impuestos a la exportación, restricciones cuantitativas o vedas de madera en troza, que benefician a la industria de elaboración nacional. Las restricciones a la exportación de materia prima no elaborada llevan a la reducción del costo de la madera en troza para los fabricantes nacionales y aumentan así su competitividad en los mercados nacionales y mundiales. De manera similar, los aranceles a las importaciones y las restricciones no arancelarias a las importaciones proporcionan un sostenimiento de precios al productor nacional. La progresividad arancelaria por la cual se permite que la materia prima ingrese libre de impuestos o con aranceles bajos mientras que los productos elaborados están sujetos a impuestos más altos, también proporciona una forma de sostenimiento de precios y sirve para proteger a los fabricantes nacionales de la competencia de las importaciones. Hay quienes sostienen que las barreras no arancelarias, tales como el etiquetado ecológico o los requisitos de verificación, son una forma de subsidio porque favorecen a ciertos productores frente a otros.

Subvenciones/financiación destinadas a la infraestructura o aumento de capacidad

También suelen citarse como subsidios los programas gubernamentales que financian el establecimiento de nueva capacidad o fomentan la venta o el uso de determinados productos a nivel nacional o para exportación. Algunos gobiernos proporcionan a las empresas transferencias presupuestarias (pagos directos o gasto fiscal) para aumentar la capacidad de elaboración específicamente en las áreas forestales, o garantizan la construcción de caminos que permiten llegar a las zonas forestales para la extracción.

Políticas fiscales

Los programas de impuestos preferenciales para los ingresos relacionados con la producción y venta de productos forestales también constituyen una forma importante de asistencia gubernamental al sector forestal. Todas las políticas fiscales que alientan las inversiones en capacidad nueva, reducen la tasa de impuestos a la propiedad para aprovechamiento de los bosques,

proporcionan preferencias fiscales para gastos de repoblación y ordenación forestales, o reducen los impuestos sobre la renta relacionada con la madera, son todas formas de gasto fiscal citadas como subsidios en la literatura. El estudio del EFI (2004) reveló que la mitad del valor total de la ayuda gubernamental a la actividad forestal en los países estudiados (de Europa) se efectúa bajo forma de concesiones tributarias. Sin embargo, los impuestos que afectan a un sector deben interpretarse dentro del contexto del sistema fiscal general del país.

Marco analítico

Para la investigación futura del tema de los subsidios que afectan a las maderas tropicales, sería útil organizar la información existente en una o más de las siguientes categorías descritas por Steenblik (2003):

- el beneficiario del subsidio: consumidores o productores, productos, insumos, factores de valor agregado (individuales y colectivos);
- el instrumento utilizado para el subsidio: p.ej. gasto presupuestario, gasto fiscal, asumir responsabilidad por pasivos contingentes; transferencias de mercado, fijación de precios inferiores a los corrientes para los activos de propiedad o gestión pública;
- la forma en que se brinda el subsidio, es decir, la vía de beneficio: directa, indirecta, explícita, implícita;
- el propósito del subsidio: p.ej. desarrollo regional o conservación de energía.

Los propósitos más comunes citados para los subsidios del sector forestal y de productos forestales son: fomento de la conservación, aumento de las exportaciones, compensación de la competencia de las importaciones, expansión de la industria manufacturera y estímulo del desarrollo rural.

Subsidios para sectores en competencia

Numerosos factores afectan la demanda de productos maderables a nivel mundial y de los productos de madera tropical específicamente. Las tendencias de la demanda de maderas tropicales se ven afectadas por la competencia de especies no tropicales (incluso las de plantaciones de rápido crecimiento), los paneles compuestos de madera y los productos no madereros, algunos de los cuales, si no todos, pueden recibir subsidios.

Las coníferas y las especies templadas (bosques naturales)

Además de las subvenciones o incentivos tributarios para forestación y repoblación forestal, los subsidios más comunes de apoyo a la producción de productos de especies de madera blanda o especies templadas están relacionados con el desarrollo regional. Por ejemplo, se ha brindado considerable financiación para modernizar y expandir las empresas que usan madera en Europa del Este y Alemania. Los gobiernos de Canadá, Corea y China, entre otros, brindan ayuda a las nuevas fábricas de las industrias que utilizan madera, la mayoría de las cuales usan especies no tropicales.

Especies de plantación de rápido crecimiento

La madera de plantaciones de rápido crecimiento está compitiendo con la madera tropical y sustituyéndola en una diversidad creciente de aplicaciones industriales, sea para



La verdad al desnudo: muchos consideran que los incentivos para la forestación y reforestación constituyen subsidios que podrían tener un efecto adverso en los productos competidores, tales como la madera de los bosques tropicales naturales. Fotografía: A. Sarre

muebles o para uso en contrachapados y productos de paneles compuestos. Durante la mayor parte de los años ochenta y noventa, se promovió el establecimiento de plantaciones en muchos países mediante pagos directos del gobierno, gasto fiscal o asistencia técnica.

Los tableros de madera

En muchas aplicaciones de la construcción y la industria, los paneles de madera, tales como los tableros de fibra orientada (OSB), tableros de fibra de densidad media (MDF) y tableros de partículas, sustituyen cada vez con mayor frecuencia a la madera aserrada sólida. El aumento de la producción y el consumo de paneles compuestos de madera en algunos países está apoyado por subsidios para establecer plantaciones industriales de rápido crecimiento y/o para capacidad nueva o ampliada de manufactura.

Materiales de construcción no madereros

Es probable que la exigencia de garantizar la legalidad y sustentabilidad de las fuentes de la madera esté llevando a una transferencia de la demanda de las maderas tropicales a las especies templadas, así como a un alejamiento del consumo de los productos de madera en favor de otros productos competidores como el acero y el hormigón. Si las industrias del acero y/u hormigón se están beneficiando con la ayuda del gobierno, puede producirse un impacto negativo en el uso de los productos de madera.

... se ha brindado considerable financiación para modernizar y expandir las empresas que usan madera en Europa del Este y Alemania. Los gobiernos de Canadá, Corea y China, entre otros, brindan ayuda a las nuevas fábricas de las industrias que utilizan madera, la mayoría de las cuales usan especies no tropicales.

Los materiales industriales no madereros

En el mercado industrial, uno de los competidores más generalizados de los productos de madera, y de los productos de maderas tropicales en particular, es el cloruro polivinílico, comúnmente conocido como PVC, y el metal como aluminio usado para marcos de ventanas y puertas, puertas de salida, persianas, molduras y otros productos similares. Las chapas de madera también se enfrentan a intensa competencia de los plásticos y el papel. De hecho, el uso de los plásticos y el papel que está creciendo más rápidamente es como sustituto de la

madera (principalmente de las chapas) como cobertura de los paneles compuestos utilizados en los muebles y las obras de madera en arquitectura. En este caso, la selección de material está probablemente menos vinculada con los subsidios que con cuestiones de precios y rendimiento. No obstante, éste es un mercado para los productos de las maderas tropicales que podría verse afectado por la política o intervención gubernamental a favor de la manufactura con uso intensivo de capital.

Los subsidios para los productos competidores

De todos los subsidios del sector de las manufacturas, los existentes para los productos de acero, plástico o productos de madera competidores son de particular interés para el comercio de las maderas tropicales. No existe una compilación específica de subsidios que fomenten los materiales competidores, y en general, sería difícil identificar subsidios para dichos sectores de las manufacturas que tengan influencia directa en los mercados de la madera o de las maderas tropicales específicamente.

La industria del acero en varios países se ha beneficiado con la intervención del gobierno, mayormente como respuesta a la competencia extranjera, pero también para la construcción de nueva capacidad. Históricamente, el acero está considerado como un material de importancia estratégica para la seguridad nacional y como fundamento de otras manufacturas (automóviles, camiones, maquinaria, etc.), aunque durante el último decenio, muchos países han reducido la ayuda directa al sector del acero.

Las políticas que afectan las compras del consumidor suelen justificarse con argumentos ambientales, logren o no los objetivos fijados, o tengan o no consecuencias no planeadas. Por consiguiente, los requisitos de contenido mínimo de materiales reciclados fomentarán la compra de productos reciclados, pero pueden diferir las inversiones en mejoras a la ordenación forestal. Recientemente China gravó con un impuesto del 5% los palillos de madera desechables para reducir la presión de la demanda sobre los bosques. Los palillos de madera en China están hechos, en general, con madera de especies plantadas de crecimiento rápido tales como álamo y bambú, de modo que el impacto del impuesto no se hace sentir en los rodales naturales. Los palillos son artículos de bajo valor, y no está claro si el nuevo impuesto tendrá un impacto importante en el consumo.

Por último, existe un nexo entre el sector forestal y los subsidios agrícolas que tiene repercusiones en el uso de tierras. En la medida en que el sector agrario reciba subsidios en algunos países, se favorecerá el uso agropecuario frente al uso forestal. Ello, a su vez, podría estimular la conversión de bosques en tierras de cultivo o pastoreo.

Conclusiones y próximas medidas

Los subsidios pueden tener efectos económicos y ambientales positivos y negativos y, por lo tanto, suelen ser muy controvertidos. Además, no siempre son evidentes o transparentes, y la diferencia entre un incentivo y un subsidio, con frecuencia, es más bien una cuestión de perspectiva. Las siguientes sugerencias permitirán adelantar el proceso de investigación de los efectos de los subsidios y de elaboración de políticas eficaces:

- (1) todo análisis de los subsidios debe estar precedido por objetivos claramente definidos. ¿El propósito es examinar

las distorsiones del mercado? ¿Los efectos en el medio ambiente? ¿La competencia de productos? Un tipo de análisis estaría dictado por el estudio de la naturaleza de los subsidios que pueden estar a disposición de los productos competidores. Otro tipo estaría dictado por el examen de los efectos ambientales de los subsidios de la producción de madera;

- (2) determinar un sistema de clasificación o un marco para la categorización y examen de subsidios utilizados en la actividad forestal y la manufactura de productos forestales y/o productos competidores, posiblemente en base a su propósito, meta, tipo o naturaleza del beneficio recibido;
- (3) una vez identificados los objetivos para el análisis ulterior y establecido un sistema para organizar la información sobre los subsidios, diseñar un enfoque sistemático para reunir la información comparativa, por ejemplo, a través de encuestas u otros métodos de recopilación de datos; y
- (4) diseñar instrumentos económicos y analíticos para evaluar y comparar el valor de los programas de subsidios.

El informe que se resume en este artículo fue encomendado por la OIMT en diciembre de 2005 y presentado al Comité de Información Económica e Información sobre el Mercado de la OIMT durante el cuadragésimo período de sesiones del Consejo Internacional de las Maderas Tropicales, en junio de 2006. Su propósito era servir de fundamento en el tema de los subsidios que pueden afectar la producción, el consumo y el comercio de maderas tropicales y se basa íntegramente en un estudio de la literatura y otros recursos disponibles. El informe completo puede obtenerse solicitándolo a la Secretaría de la OIMT. El Comité actualmente está considerando la posibilidad de llevar a cabo un trabajo de seguimiento de este informe.

Referencias bibliográficas

- APEC 1999. *Study of non-tariff measures in the forest products sector*. Cooperación Económica en Asia-Pacífico, Singapur.
- Contreras-Hermosilla, A. 2000. *The underlying causes of forest decline*. CIFOR Occasional Paper No 30. Center for International Forestry Research (CIFOR), Bogor, Indonesia.
- EFI 2004. *Evaluating financing of forestry in Europe*. European Forest Institute, Helsinki, Finlandia.
- Knirsch, J., Mittler, D., Kaiser, M., Sack, K., Thies, C. & Edwards, L. 2006. *Deadly subsidies: how government funds are killing oceans and forests and why the CBD rather than the WTO should stop this perverse use of public money*. Greenpeace International, Amsterdam, Países Bajos.
- OCDE 2004. *Producer and consumer support estimates*, OECD database 1986–2003. En: *Agricultural policies in OECD countries: at a glance* (edición de 2004). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París, Francia.
- OCDE 2005. *Environmentally harmful subsidies: challenges for reform*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París, Francia.
- Pearce, D. 2003. *Environmentally harmful subsidies: barriers to sustainable development*. En: *Environmentally harmful subsidies: policy issues and challenges*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París, Francia.
- Sizer, N. 2000. *Perverse habits: The G8 and subsidies that harm forests and economies*. Instituto de los Recursos Mundiales, Washington, DC, EE.UU.
- Steenblik, R. 2003. *Subsidy measurement and classification: developing a common framework*. En: *Environmentally harmful subsidies: policy issues and challenges*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París, Francia.