



**Consejo Económico y
Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.17/IPF/1996/15
5 de agosto de 1996
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE
Grupo intergubernamental ad hoc sobre los bosques
Tercer período de sesiones
9 a 20 de septiembre de 1996

APLICACIÓN DE LAS DECISIONES DE LA CONFERENCIA DE LAS
NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO
RELATIVAS A LOS BOSQUES EN LOS PLANOS NACIONAL E
INTERNACIONAL, INCLUIDO EL EXAMEN DE LOS VÍNCULOS
SECTORIALES E INTERSECTORIALES

Elemento I.2 del programa: Las causas subyacentes de la
deforestación y la degradación forestal

Informe del Secretario General sobre la marcha de los trabajos

Resumen

Atendiendo a una petición del Grupo intergubernamental ad hoc sobre los bosques formulada en su segundo período de sesiones (véase el documento E/CN.17/1996/24) se ha elaborado el presente informe con el objeto de proporcionar nuevas orientaciones para el debate sustantivo del elemento I.2 del programa de trabajo del Grupo, titulado "Las causas subyacentes de la deforestación y la degradación forestal".

La deforestación y la degradación de los bosques constituyen un problema grave de muchos países. Mediante la información reunida en el último decenio se ha demostrado que para abordar las causas subyacentes de la deforestación es preciso utilizar un enfoque dirigido fundamentalmente a revertir los procesos perjudiciales y promover los más beneficiosos. Para determinar cuáles cambios son perjudiciales y cuáles no es imprescindible hacerlo fundándose en un marco político nacional de desarrollo sostenible y en una política forestal nacional que, en forma conjunta y armónica, permitan formarse una opinión lo más ajustada posible respecto de cuál es la cubierta

forestal óptima (en cuanto a su magnitud, ubicación y características) para satisfacer con la máxima eficacia las diversas necesidades de bienes y servicios forestales. Es preciso que las políticas forestales (y las que se apliquen a los árboles que no forman parte de los bosques) sean coherentes con dicho marco político nacional de desarrollo sostenible que incluya políticas generales en materia de economía, medio ambiente, desarrollo y utilización de la tierra.

El presente informe contribuye a precisar aún más la utilidad del marco para el diagnóstico propuesto en el informe del Secretario General (E/CN.17/IPF/1996/2) presentado al Grupo para que lo examinara en su segundo período de sesiones. En el presente informe se hace referencia al debate llevado a cabo durante el segundo período de sesiones del Grupo, se pasa revista brevemente a algunas actividades realizadas desde la celebración del segundo período de sesiones del Grupo, se hace hincapié en la forma en que ha de utilizarse el marco para el diagnóstico a fin de ayudar a los países desarrollados y en desarrollo a determinar las causas de la deforestación y la degradación forestal y, al final, figuran algunas conclusiones y propuestas para la adopción de medidas que se someten a consideración del Grupo.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 8	4
I. TEMAS EXAMINADOS EN EL SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES DEL GRUPO	9 - 13	5
II. FORMAS DE ENCARAR LAS CAUSAS SUBYACENTES	14 - 17	7
III. MARCO PARA EL DIAGNÓSTICO	18 - 37	8
A. La cubierta forestal deseada	27 - 28	11
B. Utilización del marco para el diagnóstico	29 - 37	12
IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS	38 - 45	15
A. Modalidades de consumo y producción	40 - 41	16
B. Marcos nacionales de políticas	42	16
C. Aplicación del marco para el diagnóstico	43 - 45	17

INTRODUCCIÓN

1. En el presente informe se examina el elemento I.2 del programa de trabajo del Grupo intergubernamental ad hoc sobre los bosques titulado "Las causas subyacentes de la deforestación y la degradación forestal".

2. En su tercer período de sesiones la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible definió el elemento del programa I.2, como la necesidad de "determinar y examinar medios para enfrentar las causas subyacentes de la deforestación, la degradación de los bosques y las dificultades que impiden una ordenación forestal sostenible, prestando particular atención a factores intersectoriales como las pautas de consumo y producción, la pobreza, el crecimiento de la población, la contaminación, las relaciones de intercambio, las prácticas comerciales discriminatorias y las políticas no sostenibles relativas a sectores como la agricultura, la energía y el comercio"¹.

3. En su primer período de sesiones, el Grupo (véase el documento E/CN.17/IPF/1995/3, párr. 18) subrayó que los preparativos para el examen de esta cuestión requerirían un análisis ponderado de todo un conjunto de factores concurrentes, muchos de ellos de carácter intersectorial y recomendó que se preparara un informe sobre las causas subyacentes y los factores intersectoriales que afectaban la degradación forestal y la deforestación y sobre las dificultades inherentes a la aplicación de medidas de ordenación forestal sostenible reuniendo los trabajos más importantes en esta esfera e individualizando las falencias correspondientes.

4. En su segundo período de sesiones, el Grupo examinó el informe del Secretario General sobre este elemento del programa (E/CN.17/IPF/1996/2) teniendo en cuenta los párrafos pertinentes de 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 (principios relativos a los bosques)² y del capítulo 11 del programa 21³. En el informe presentado al Grupo intergubernamental ad hoc sobre los bosques, en su segundo período de sesiones, se propuso un nuevo enfoque en materia de deforestación y degradación de los bosques que se concentrara en revertir los procesos más perjudiciales y promoviera los más beneficiosos. Además, en el informe se describían los tipos de procesos que estaban afectando la cantidad y calidad de todos los tipos de bosques; se proponían medios para determinar las causas de muchos de los cambios perjudiciales; se analizaban las dificultades que entrañaba la aplicación de medidas de ordenación forestal sostenibles y se recomendaban medios para lograr mejoras en todos estos aspectos. En el informe también se subrayaba la necesidad de centrar los esfuerzos en el mantenimiento o el desarrollo de los bosques en los lugares apropiados, según fuera pertinente.

5. El Grupo señaló que las causas de la deforestación y de la degradación forestal eran complejas y podían variar según los países y las circunstancias. Algunas tenían su origen en diversos sectores de la economía nacional mientras que otras podían ser de origen transfronterizo o internacional. El Grupo también señaló el papel fundamental de este elemento del programa en la orientación y el apoyo de las medidas que se adoptaban en cada uno de los demás elementos de su programa de trabajo incluidos en las categorías I a V.

6. El presente informe, aunque tiene fundamentos propios, se basa en el documento presentado al Grupo intergubernamental ad hoc sobre los bosques en su segundo período de sesiones (E/CN.17/IPF/1996/2) y debe considerarse como continuación de aquel aunque hace hincapié especial en las lagunas y los problemas señalados particularmente durante los debates del segundo período de sesiones del Grupo. En este contexto, el presente informe constituye un adelanto en la definición del marco para el diagnóstico como valioso instrumento de gestión para determinar las causas subyacentes de la deforestación y de la degradación forestal y encontrarles solución. Cabe señalar que en el informe se tienen en cuenta los párrafos 7, 10 y 13 de la Declaración acerca de la diversidad biológica de los bosques dirigida al Grupo intergubernamental ad hoc sobre los bosques por el Convenio sobre la Diversidad Biológica (E/CN.17/IPF/1996/9, anexo) que figura en el anexo de la decisión II/9 titulada "Bosques y diversidad biológica" y aprobada en la segunda reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica celebrada en Yakarta (Indonesia) del 6 al 17 de noviembre de 1995.

7. El presente informe fue preparado conjuntamente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la secretaría del Grupo intergubernamental ad hoc sobre los bosques perteneciente a la División de Desarrollo Sostenible del Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. El informe se basa en un estudio preparado por la Oficina de Desarrollo de Ultramar del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

8. En la sección I del presente informe se hace referencia a los principales temas examinados por el Grupo en su segundo período de sesiones. En la sección II se pasa revista brevemente a las medidas adoptadas para resolver las causas subyacentes de la deforestación y la degradación forestal. En la sección III se analiza en mayor profundidad el concepto de creación y utilización de un marco para el diagnóstico como instrumento para ayudar a los países desarrollados y en desarrollo a determinar las causas más importantes de la deforestación y de la degradación forestal en cada uno de ellos. En la sección IV figuran algunas conclusiones y propuestas para la adopción de medidas que se someten a consideración del Grupo.

I. TEMAS EXAMINADOS EN EL SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES DEL GRUPO

9. En su segundo período de sesiones el Grupo destacó que muchos de los cambios de la estructura y la cubierta forestales podrían justificarse racionalmente y que la deforestación no era necesariamente perjudicial si era el resultado de políticas nacionales de utilización sostenible de la tierra. En efecto, como se sugiere en un informe del Secretario General presentado en el segundo período de sesiones del Grupo, muchas veces puede ser mejor utilizar términos neutros como "sustitución" y "modificación" en lugar de "deforestación" y "degradación forestal".

10. El Grupo hizo notar los diversos factores que influían en la deforestación y la degradación forestal y que dichos factores podrían repercutir en forma diferente en cuanto a su magnitud, el lugar y el momento en que actuaban. El Grupo señaló su preocupación por problemas sociales y económicos como la pobreza, la tenencia de la tierra y los derechos de propiedad y las modalidades

de consumo y producción. El Grupo observó que cuestiones vinculadas al uso de la tierra, como las prácticas agrícolas no sostenibles, la intensidad del pastoreo, los incendios forestales y el papel de las plantaciones, y los factores relacionados con los mercados podrían surtir efectos diversos que incluían la subestimación del valor de la madera y de los productos forestales no leñosos, los mercados inmobiliarios y la especulación sobre las tierras. También tendrían especial importancia los aspectos extrasectoriales como las políticas energéticas relacionadas con el uso de combustibles derivados de la madera, las políticas aplicadas en otros sectores y su efecto en la ordenación forestal y la conservación de la diversidad biológica. También se señalaron entre las causas importantes algunas políticas internacionales como las relacionadas con la deuda y los ajustes estructurales, el comercio internacional y la contaminación transfronteriza. La importancia de cada uno de estos factores sería variable y lo mismo ocurriría con la influencia que ejercerían en los diversos países, según las épocas.

11. El Grupo también señaló que para resolver las causas subyacentes de la deforestación y de la degradación forestal era preciso disponer de información precisa y oportuna sobre toda la gama de bienes y servicios que podían proporcionar los bosques a la sociedad, la contribución económica de los bosques en el sentido más amplio y datos sobre los cambios y modificaciones de la cubierta forestal tanto cualitativa como cuantitativamente. En algunos casos, sería necesario que dicha información se sustentara en el fomento de la capacidad y el mejoramiento de la planificación.

12. Se consideró que era especialmente importante contar con enfoques y mecanismos de participación que facilitarían el proceso de planificación, encararían las causas subyacentes y promoverían una ordenación forestal sostenible. Según la opinión del Grupo, era necesario mejorar la coordinación y la colaboración internacional entre los donantes en los programas dirigidos a resolver los problemas de la deforestación y de la degradación forestal. Tal vez sería necesario promover la adecuación de la legislación y la adopción de otras medidas como la evaluación de las repercusiones ambientales a fin de evitar que las tierras ocupadas por los bosques se utilizaran en forma indiscriminada para otros fines. Todas estas modalidades deberían emplearse para encarar y corregir las causas subyacentes de la deforestación y la degradación ambiental.

13. El Grupo también analizó la importancia que tenía comprender las causas subyacentes de la deforestación y de la degradación forestal y consideró que dicha comprensión constituía la base de las medidas adoptadas en cada uno de los demás elementos del programa de su programa de trabajo. Para analizar las causas de la deforestación y la degradación forestal, formular políticas y medidas para combatir el uso y la ordenación no sostenibles de los bosques y definir y ejecutar políticas dirigidas a mejorar la cubierta forestal es preciso tener en cuenta simultáneamente muchas cuestiones intersectoriales. El Grupo también tomó nota de que se estaban llevando a cabo diversas actividades patrocinadas por los gobiernos en apoyo de este elemento del programa y que las actividades pertinentes podrían realizarse con arreglo a la Convención Marco sobre el Cambio Climático⁴, el Convenio sobre la Diversidad Biológica⁵, y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África⁶.

II. FORMAS DE ENCARAR LAS CAUSAS SUBYACENTES

14. Algunas cuestiones conexas se han encarado por medio de distintas iniciativas emprendidas o llevadas a término desde que se celebró el segundo período de sesiones del Grupo intergubernamental. Dichas iniciativas comprenden el estudio realizado por Noruega sobre las tendencias y perspectivas a largo plazo del suministro y la demanda de productos madereros y sus eventuales repercusiones sobre la ordenación sostenible de los bosques. En este estudio se llegó a la conclusión de que la demanda de productos derivados de la madera, inclusive la leña, aumentaría en el futuro y que, según las proyecciones, este aumento estaba vinculado al crecimiento demográfico y al aumento de la riqueza. Al mismo tiempo, se preveía que también aumentara la demanda de otros servicios relacionados con los bosques. Por ejemplo, según el estudio era posible prever un aumento de la utilización de los bosques para actividades de recreación y más conservación de zonas silvestres y naturales, especialmente en las sociedades en que se registrara un aumento de la riqueza. También se señalaba que las necesidades de tierras de labranza en el sector estructurado hasta el año 2016 podrían traer aparejada la conversión de unos 45 millones de hectáreas de bosques en los países en desarrollo. Si la agricultura de subsistencia y la cría de ganado no se realiza en forma más intensiva y productiva se prevé la conversión o degradación de otros 100 a 200 millones de hectáreas de bosques. Estos hechos tendrán consecuencias de muchos órdenes para la ordenación de los bosques en el futuro en lo que respecta a las posibilidades de aumentar su productividad, planificar el uso integrado de la tierra y el aprovechamiento de los bosques para diversos productos y servicios.

15. En un informe preparado recientemente por el Secretario General para el cuarto período de sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (E/CN.17/1996/5 y Add.1) se examinaron los cambios de las modalidades de producción y consumo y se destacó también que se preveía un aumento de la demanda de madera y de otros productos forestales. En un informe sobre el ciclo del papel, elaborado por el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED) también se prevé un aumento del consumo mundial de productos forestales pero se hace hincapié en las posibilidades de mejorar la eficacia y la sostenibilidad ambiental.

16. Sin embargo, en ninguno de los estudios mencionados se examinaron en forma explícita los vínculos existentes entre la producción, el suministro y el consumo y la deforestación o la degradación forestal en países concretos sino que se examinó el conjunto de tendencias y predicciones a nivel mundial.

17. Cabe señalar que es sumamente complejo y difícil examinar los temas vinculados con a) las modalidades actuales de consumo y de producción relacionadas concretamente con los bosques en distintas regiones del mundo y b) las causas subyacentes de la deforestación y de la degradación de los bosques a nivel internacional. Sin embargo, ambas cuestiones están estrechamente vinculadas con este elemento del programa de trabajo del Grupo intergubernamental ad hoc sobre los bosques, y con algunos otros, especialmente en lo que se refiere a las categorías I, II y IV. En las deliberaciones del Grupo durante su segundo período de sesiones se subrayó la necesidad de analizar ambos temas. Resulta prácticamente imposible realizar los estudios de investigación necesarios para efectuar dichos análisis en el tiempo de que dispone el Grupo intergubernamental. Dichos estudios deberían realizarse sobre

la base de un examen exhaustivo de los datos y de las cifras cuya compilación de muchas fuentes distintas así como su análisis estratégico en profundidad exigirían un período más prolongado. En consecuencia, el Grupo tal vez desee recomendar que se asigne prioridad a dichos estudios dentro de las actividades internacionales que se realicen en el futuro.

III. MARCO PARA EL DIAGNÓSTICO

18. En su segundo período de sesiones el Grupo intergubernamental reconoció que los cambios relativos a la estructura y la cubierta forestales debían encararse en primer lugar a nivel de país. Por ese motivo, pidió que se desarrollara y aplicara un marco para el diagnóstico a fin de ayudar a los países desarrollados y en desarrollo a determinar las causas de la deforestación y de la degradación de los bosques que resultaran más importantes en cada uno de ellos. En el informe sobre esta materia presentado por el Secretario General en el segundo período de sesiones del Grupo intergubernamental ad hoc sobre los bosques se explicaban las características de este marco. Su desarrollo permitiría a los países lograr lo siguiente:

- a) Evaluar la magnitud y calidad de su cubierta forestal actual;
- b) Examinar cuál es la magnitud y calidad de la cubierta forestal que se desea;
- c) Sobre esta base, decidir si los cambios que se están produciendo son perjudiciales o beneficiosos;
- d) Analizar la concatenación de causas (directas y subyacentes) que provocan los cambios perjudiciales;
- e) Determinar cuáles son las causas más importantes cuya eliminación traería aparejados beneficios más rápidamente. Algunas causas pueden resultar muy difíciles de resolver, como por ejemplo la contaminación transfronteriza;
- f) Decidir cuáles son los medios más eficaces para lograr los resultados deseados;
- g) Determinar cuáles son las medidas prioritarias;
- h) Evaluar periódicamente la eficacia de las medidas adoptadas y los progresos alcanzados para lograr las condiciones forestales deseadas.

19. La incorporación del marco para el diagnóstico como herramienta del proceso de planificación del desarrollo sostenible de un país podría utilizarse para elaborar métodos de gestión prácticos y flexibles para la planificación del uso de la tierra en relación con los bosques. También sería útil en la definición de los elementos de una política forestal nacional que es un prerequisite esencial para la ordenación forestal sostenible. En consecuencia, el marco para el diagnóstico podría utilizarse para contribuir a preparar un marco político a nivel nacional así como planes de acción y programas forestales o como parte de cambios en las políticas o de revisión de planes o programas existentes. También podría utilizarse en la elaboración de otros planes ambientales y de

utilización de la tierra como, por ejemplo, las estrategias nacionales y planes de acción sobre la diversidad biológica o programas nacionales de desarrollo ambiental y de recursos naturales.

20. La elaboración de dicho marco para el diagnóstico posibilitaría a cada país la realización de un análisis propio de sus condiciones específicas; permitiría también tener en cuenta una amplia gama de factores nacionales, especialmente la interacción de las diversas políticas sectoriales y las obligaciones internacionales del país. Además, cuando fuera pertinente, permitiría poner en evidencia las circunstancias en que las influencias mundiales o externas pudieran tener importancia como fuerzas impulsoras de los cambios.

21. Una de las ventajas que trae consigo la utilización del marco para el diagnóstico (véase el cuadro 1) radica en la forma en que sus diversas etapas de aplicación se vinculan estrechamente con otros elementos del programa de trabajo del Grupo o pudieran ser resultado de éste. A continuación se citan algunos ejemplos:

a) Etapa a) del marco para el diagnóstico en relación con el elemento III.1 a) del programa (Evaluación de los múltiples beneficios que se derivan de todos los tipos de bosques) y evaluación de los recursos forestales;

b) Etapa b) del marco para el diagnóstico en relación con el elemento I.1 del programa (Progresos alcanzados en los planes y programas nacionales sobre los bosques y el uso de la tierra) y en consecuencia de los planes de acción nacionales relacionados con los bosques y en los programas forestales nacionales; en relación con el elemento I.5 del programa (Necesidades de los países con una cubierta forestal reducida); y en relación con el tema III.1 b) (Metodologías para la valoración adecuada de los múltiples beneficios de los bosques);

c) Las etapas c) y h), al tener como base la aplicación de criterios e indicadores de ordenación forestal sostenible (elemento del programa III.2);

e) Las etapas f) y g), que proporcionarían material pertinente para el elemento II del programa (Cooperación internacional en la asistencia financiera y la transferencia de tecnología para la ordenación forestal sostenible).

22. También resulta evidente que el mismo proceso puede aplicarse en forma eficaz al diagnóstico de cualquier otro cambio cualitativo y cuantitativo de la cubierta forestal, como los que se tratan en los elementos I.4 (Ecosistemas frágiles afectados por la desertificación y efectos de la contaminación atmosférica en los bosques) y I.5 (Necesidad de los países con una cubierta forestal reducida) del programa del Grupo intergubernamental. También pueden vincularse directamente con cualquier otra consideración que surja de los diversos acuerdos internacionales.

Cuadro 1Vínculos entre el marco para el diagnóstico y otros elementos del programa del Grupo intergubernamental

Etapa del marco para el diagnóstico	Elemento del programa
a) Evaluación cualitativa y cuantitativa de la cubierta forestal actual	III.1 a)
b) Cubierta forestal óptima	I.1, I.5, III.1 b)
c) Evaluación de los cambios en la cubierta forestal	III.2, III.1 a)
d) Concatenación de causas	
e) Determinación de las causas significativas	
f) Opciones de políticas	II
g) Actividades prioritarias	II
h) Seguimiento	III.2

23. La utilización del marco para el diagnóstico no tendría por qué ser costosa ni laboriosa. Por ejemplo, se podría realizar un análisis preliminar que tuviera en cuenta la información existente mediante la celebración de consultas entre representantes de los diversos grupos interesados en una reunión de menos de una semana de duración. Más adelante en el presente informe se formulan sugerencias sobre el tipo de información necesaria. Este análisis debería llevar directamente a establecer la concatenación de causas, determinar las causas más importantes y sugerir las medidas más eficaces. Sin embargo, en algunos casos, es posible que no se cuente con información suficiente para formarse una opinión. En tales casos, debería antes que todo reunirse la información pertinente.

24. Por diversos motivos, la utilización del marco para el diagnóstico debería ser iterativa y gradual. En primer lugar, hay probabilidades de que el objetivo (la magnitud y calidad deseada de los bosques) se vaya modificando a medida que se produce una evolución general de las políticas y prioridades nacionales. En segundo lugar, una vez eliminado un factor limitante otro podrá asumir mayor importancia. Por último, el contexto internacional puede modificarse y afectar el marco en que deban adoptarse las decisiones a nivel nacional.

25. La utilización del marco para el diagnóstico debería tener en cuenta dos elementos diferentes:

- a) La definición de la magnitud y calidad deseada de la cubierta forestal;
- b) La determinación de los cambios perjudiciales y el diagnóstico de sus causas.

26. Lo antedicho equivale a decidir cuáles son las características de un cuerpo sano, detectar los indicios de enfermedad y diagnosticar sus causas.

A. La cubierta forestal deseada

27. No es fundamental que la evaluación de la cubierta forestal óptima sea muy detallada. Sin embargo, debería posibilitar una estimación general de la magnitud, los tipos y la ubicación de los bosques que el país considera necesarios para satisfacer sus necesidades en distintas esferas como:

- a) La conservación de los suelos y de los recursos hídricos;
- b) La conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica;
- c) La producción de madera y de productos forestales no leñosos;
- d) El suministro de energía y de combustibles;
- e) Los proyectos de conversión a actividades agrícolas sostenibles;
- f) Otros beneficios sociales tales como la creación de empleos, la recreación y la generación de medios de subsistencia;
- g) La fijación del carbono.

(Sería preciso que la información fuera lo suficientemente detallada como para indicar si las tendencias con respecto a la cantidad y calidad de los bosques se están apartando significativamente de las condiciones deseadas. Es probable que la información disponible se haga más detallada al cabo de cada iteración sucesiva.)

28. Las estimaciones mencionadas se realizarán mediante el examen de los resultados de medidas tales como las estrategias nacionales de desarrollo, los planes relacionados con los recursos naturales, las estrategias y planes de acción nacionales sobre diversidad biológica, los planes de acción y programas forestales nacionales, la cartografía de las zonas sometidas a la erosión, la designación de bosques para la protección de cuencas receptoras, las proyecciones de la oferta y la demanda de madera y el estudio de las tierras aptas para la agricultura.

B. Utilización del marco para el diagnóstico

29. Es probable que la forma en que se realice el proceso de diagnóstico difiera de un país a otro, e incluso entre distintas regiones del mismo país, pero un ejemplo típico puede entrañar lo siguiente:

1. Diagnóstico de la concatenación de causas

a) Determinación de las zonas en que se registran modificaciones cuantitativas (aumento o disminución) o cualitativas (deterioro o mejoramiento) de los bosques;

b) Clasificación de estas zonas según sus características;

c) Determinar, para cada tipo de zona, las causas inmediatas de los cambios (por ejemplo, la explotación excesiva o negligente de la madera) y de los principales factores y agentes;

d) Una vez determinadas las causas inmediatas, examinar las que le siguen en la concatenación causal (como por ejemplo, la falta de normas y controles; las características de la política de concesiones; las demoras en establecer propiedades forestales permanentes). Cabe señalar que cada una de las causas inmediatas puede estar concatenada con más de una causa del nivel causal siguiente;

e) Proseguir el proceso de análisis con la mayor profundidad posible.

30. La información necesaria para estos análisis se obtendría de todas las fuentes disponibles: conocimientos locales y nacionales; registros oficiales; verificación sobre el terreno de datos obtenidos por relevamientos aéreos; estadísticas e informes oficiales y otras fuentes. Se obtendría como resultado una concatenación de causas arboriforme en que cada nivel sería menos inmediato que el nivel precedente. Utilizando criterios e indicadores apropiados se podrían comparar los cambios observados con las condiciones deseadas. En el cuadro 2 se indican los diversos pasos y las fuentes posibles de información.

Cuadro 2

Utilización del marco para el diagnóstico:
la información y sus fuentes

Información necesaria	Fuente de información
1. Determinación de los síntomas: zonas en que se registran cambios rápidos, no planificados o irreversibles: Ubicación Escala Características del cambio	Estudios, informes del sector forestal, conocimientos personales, observación directa, verificación sobre el terreno de datos obtenidos por relevamientos aéreos, informes oficiales, informes de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), teleobservación, planes de acción elaborados para otros acuerdos internacionales como la Convención sobre la Diversidad Biológica
2. Determinación de las causas directas del cambio: Factores y agentes	Registros locales, verificación sobre el terreno de datos obtenidos por relevamientos aéreos, conocimientos locales, observación directa, informes oficiales sobre el sector forestal y otros sectores
3. Determinación de las causas indirectas, las causas subyacentes que afectan a las causas inmediatas y las interacciones entre ellas: dilucidación de la concatenación de causas	Análisis de políticas, rastreo de influencias y políticas extrasectoriales, presiones y políticas macroeconómicas, políticas internacionales, conocimientos personales, informes de los diversos organismos de gobierno

2. Determinación de los factores limitantes
y de las actividades prioritarias

31. En esta etapa, se modificarían las características del análisis procurando determinar cuáles son las causas más importantes o qué factores pueden modificarse más fácilmente con medidas correctivas. Podrían utilizarse los criterios siguientes:

a) Cronológicos (¿Es posible poner en práctica en forma inmediata políticas correctivas y cabe esperar que dichas políticas arrojen resultados a corto plazo o más bien a mediano o largo plazo?);

b) Responsabilidad sectorial (¿La responsabilidad de su ejecución corresponde al sector forestal, a otros sectores de la economía o quizás a jurisdicciones ajenas al propio país?);

/...

- c) Escala (¿Las opciones políticas son eficaces a nivel local, regional o nacional? ¿Requieren alguna iniciativa supranacional o internacional?);
- d) Disponibilidad de información;
- e) Capacidad de acción.

3. Evaluación periódica e iteración

32. Es preciso repetir el proceso de diagnóstico periódicamente. El tiempo que debe transcurrir entre cada proceso estará determinado por las condiciones locales y, especialmente, por el tipo de medidas necesarias y el tiempo de respuesta probable. Por ejemplo, si fuera necesario adoptar medidas de carácter local, como la generación de oportunidades de empleo *in situ*, podría ser útil reiterar el procedimiento de diagnóstico al cabo de un año. Si las medidas necesarias exigen la aprobación de nuevas leyes y la capacitación de personal, el período podría ser más prolongado. En términos generales, probablemente sería útil realizar un diagnóstico completo cada cinco años.

33. En resumen, el marco para el diagnóstico funciona como herramienta para:

- a) Determinar las causas de la deforestación y la degradación forestal y las soluciones posibles;
- b) Establecer un orden de prioridades para la adopción de medidas y para su puesta en práctica efectiva;
- c) Supervisar en forma periódica el cumplimiento de los objetivos del plan forestal.

34. A fin de que la elaboración del marco para el diagnóstico tenga éxito habría que complementarlo con un sistema de reunión de información preciso y actualizado, actividades de fortalecimiento de la capacidad y de coordinación de los donantes y mecanismos y métodos de participación. También sería necesario encontrar ejemplos de políticas que han contribuido a la deforestación y a la degradación forestal y rectificar las políticas de incentivos inadecuadas que se han aplicado al sector forestal. En algunos países deberían rectificarse las políticas inadecuadas aplicadas fuera de dicho sector. Asimismo, se debería determinar qué políticas y medidas han tenido efectos beneficiosos para la estructura y la cubierta forestal de forma que se pueda reunir y divulgar información sobre medidas eficaces para combatir las prácticas no sostenibles.

35. El marco para el diagnóstico que se propone en el presente informe como herramienta de coordinación forestal sostenible ya se puede aplicar de inmediato en forma experimental. La mejor manera de proceder sería seleccionar distintos estudios monográficos realizados en países cuyas características generales en materia de desarrollo y de bosques difieran ampliamente. Sería muy valioso e instructivo si se eligiera un conjunto de países que reunieran una o más de las características siguientes:

- a) Una tasa elevada de deforestación o de degradación forestal;
- b) Una superficie boscosa cada vez mayor;
- c) Un proceso de desertificación;
- d) La existencia de zonas de bosques boreales, templados o áridos;
- e) Una relación elevada o baja entre la población y la superficie boscosa;
- f) Economías desarrolladas y en desarrollo.

36. Además de utilizarlos en los países interesados, dichos estudios se podrían aprovechar en conjunto para perfeccionar el marco para el diagnóstico y determinar si a partir de ellos pueden formularse generalizaciones válidas y útiles para abordar esta cuestión.

37. Al aplicar el marco para el diagnóstico es preciso tener en cuenta muy especialmente su posible contribución a los criterios integrados en materia de utilización de la tierra y planificación del desarrollo, a la armonización de políticas dentro y fuera del sector forestal y a la amplitud y perspectivas de las medidas internacionales dirigidas a abordar las causas subyacentes de la deforestación y de la degradación forestal.

IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS

38. En su segundo período de sesiones, el Grupo convino en que la deforestación y la degradación forestal eran problemas complejos y que muchos de los factores que las provocaban estaban vinculados entre sí y en algunos casos actuaban en forma sinérgica. Muchas de las causas eran ajenas al sector forestal mientras que otras, como la explotación maderera no sostenible, estaban vinculadas con el sector forestal. La mayoría de los factores tenían un carácter social y económico. La adopción de políticas inadecuadas en otros sectores podría influir en la deforestación y la degradación forestal. Las causas de dichos fenómenos solían ser características de cada país y sería aconsejable evitar las conclusiones simplistas o las soluciones y las propuestas políticas excesivamente generalizadas. Todos los países, ya fueran desarrollados o en desarrollo, presentaban circunstancias peculiares tanto en lo relativo a las causas inmediatas y subyacentes como a la gama de medidas que podrían adoptarse para resolverlas. La pobreza y las modalidades de consumo así como la especulación con las tierras, la tenencia de la tierra y los mercados inmobiliarios también ejercían una influencia importante en la deforestación.

39. En muchos países la deforestación y la degradación de los bosques plantean problemas serios y es preciso adoptar un enfoque que se centre en la reversión de los procesos más perjudiciales y el fomento de los procesos más beneficiosos.

A. Modalidades de consumo y producción

40. Es importante lograr modificaciones a largo plazo de las modalidades de consumo y producción en distintas partes del mundo. Es de suma importancia examinar las consecuencias que tiene sobre los bosques la labor que está realizando la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, la iniciativa noruega y otras actividades pertinentes en relación con la oferta y la demanda a largo plazo de productos forestales.

41. También es importante tener en cuenta las causas subyacentes de la deforestación y de la degradación forestal a nivel internacional y es preciso analizarlas con mayor profundidad.

Propuesta para la adopción de medidas

* Instar a los países y a las organizaciones internacionales a que preparen estudios estratégicos exhaustivos sobre las consecuencias que tienen para los bosques las modalidades actuales de consumo y producción en los países desarrollados y en desarrollo, haciendo especial hincapié en los efectos positivos y negativos de la ordenación sostenible y la utilización de los bosques. En dichos estudios se deberían analizar también las causas subyacentes a nivel internacional, como son las fuerzas económicas y la contaminación transfronteriza.

B. Marcos nacionales de políticas

42. A fin de determinar las causas subyacentes de la deforestación y de la degradación forestal y buscar una solución a estos problemas teniendo en cuenta las prioridades establecidas en el elemento I.1 del programa, es necesario contar con un enfoque coordinado e integrado de la planificación, tanto en lo que se refiere a la utilización de la tierra como a la economía nacional. Dicho enfoque debería tener en cuenta todas las cuestiones intersectoriales que figuran en los diversos elementos del programa del Grupo intergubernamental. Es preciso que estos problemas se encaren en forma conjunta en el marco de una política nacional de desarrollo sostenible que incluya y armonice elementos vinculados con el desarrollo sostenible y los planes ambientales, los programas de desarrollo social y económico, las políticas y planes forestales nacionales y las estrategias y planes de acción nacionales sobre diversidad biológica.

Propuesta para la adopción de medidas

* Instar a los países donantes y a las organizaciones internacionales, inclusive los bancos regionales de desarrollo, a que presten asistencia y financien investigaciones, estudios monográficos y actividades de fomento de la capacidad en los países en desarrollo a fin de que pueda lograrse un criterio integrado con respecto a:

a) La formulación y aplicación de políticas forestales nacionales en el contexto de un marco político nacional e integral para el desarrollo sostenible;

b) El desarrollo de estructuras administrativas y mecanismos que mejoran la formulación y coordinación de políticas, así como la planificación, la gestión y la ejecución de los programas;

c) La aplicación de la evaluación de los efectos sobre el medio ambiente como herramienta de planificación y como base para la adopción de medidas contra la utilización descontrolada de las tierras forestales para otros usos.

* Pedir a los países donantes y a las organizaciones internacionales que presten asistencia y ayuden a los países en desarrollo a llevar a cabo análisis estratégicos de las políticas que han contribuido a la degradación forestal y a la deforestación y de aquellas políticas que han sido beneficiosas para los bosques.

C. Aplicación del marco para el diagnóstico

43. Además de las reformas de política necesarias para lograr una ordenación forestal sostenible, la ejecución de medidas eficaces dirigidas a resolver las causas subyacentes de la deforestación y de la degradación forestal deberían tener en cuenta los resultados obtenidos mediante la aplicación de un marco para el diagnóstico de gran amplitud. Es conveniente poder comparar los resultados obtenidos en diversos países a fin de determinar las características comunes y las cuestiones de interés mutuo y fomentar la cooperación regional y mundial a este respecto.

44. En este contexto, el marco para el diagnóstico debería servir no sólo como herramienta útil para que los países desarrollados y en desarrollo puedan analizar la deforestación y la degradación forestal sino que, con las adaptaciones del caso, su utilización sería inapreciable para: establecer los objetivos de las políticas forestales nacionales; analizar los efectos de las políticas aplicadas en otros sectores sobre la deforestación y la degradación forestal y la forma en que la modificación de tales políticas favorecería la ordenación forestal sostenible; utilizar y perfeccionar criterios, indicadores y métodos de evaluación; determinar las medidas prioritarias y las actividades de asistencia oficial para el desarrollo; detectar deficiencias en la capacidad (por ejemplo en la gestión y la supervisión, la información, la investigación o la educación); relacionar los planes de acción nacionales con otros acuerdos y convenciones internacionales; y, en términos generales, como herramienta importante de gestión para impulsar la aplicación de medidas de ordenación forestal sostenible.

45. La función principal del marco para el diagnóstico debería ser constructiva, correctiva y orientada hacia el futuro. Podría complementar y fortalecer otras actividades de planificación forestal que se realicen y utilizarse también, junto con criterios e indicadores (véase el elemento III.2 del programa), como herramienta para la evaluación periódica de los progresos alcanzados (elemento III.1 a) del programa). Visto en este contexto, sería de gran utilidad tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo y también para analizar cambios positivos en la cubierta forestal y para diagnosticar las causas del deterioro forestal.

/...

Propuesta para la adopción de medidas

* Alentar y ayudar a los países a que pongan a prueba el marco para el diagnóstico en diversos estudios monográficos a fin de que:

a) Desarrollen y evalúen su utilidad como herramienta de gestión útil para perfeccionar la formulación y la ejecución de políticas;

b) Perfeccionar el marco para el diagnóstico propiamente dicho.

Notas

¹ Véase Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1995, Suplemento No. 12 (E/1995/32), cap. I, secc. D, anexo I, secc. III, párr. I.2.

² 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 correcciones), resolución 1, anexo III.

³ Ibíd., anexo II.

⁴ A/49/84/Add.2, anexo, apéndice II.

⁵ Véase Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Convención sobre la Diversidad Biológica (Centro de Actividades del Programa de Derecho e Instituciones Relacionadas con el Medio Ambiente), junio de 1992.

⁶ A/AC.237/18 (Parte II)/Add.1 y Corr.1, anexo I.
