



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
23 de noviembre de 1999  
Español  
Original: inglés

### Comisión sobre el Desarrollo Sostenible

Foro Intergubernamental sobre los bosques

Cuarto período de sesiones

Nueva York, 31 de enero a 11 de febrero de 2000

Tema 5 del programa provisional\*

**Arreglos y mecanismos internacionales para fomentar la gestión, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo (elemento III del programa)**

### Cuestiones prioritarias de política forestal

#### Nota de la Secretaría

##### *Resumen*

La presente nota contiene información de antecedentes sobre algunas cuestiones forestales de ámbito internacional y sobre las respuestas normativas formuladas en el marco del proceso del Grupo Intergubernamental sobre los bosques/Foro Intergubernamental sobre los bosques. En la nota se hace hincapié en el carácter multisectorial de las cuestiones de política forestal y en el alcance de la ordenación sostenible de los bosques como parte integrante del desarrollo sostenible en general. Se examina asimismo una amplia gama de cuestiones forestales de interés, dentro de las que destacan la deforestación; la producción y el consumo; el comercio de productos y servicios forestales; la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica; y el papel que desempeñan los bosques en el cambio climático y otras cuestiones ambientales generales.

Además, en la nota se resume la evolución de las deliberaciones sobre políticas, que abarcan desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo a las reuniones del Grupo Intergubernamental sobre los bosques y el Foro Intergubernamental sobre los bosques, al tiempo que se destacan algunos de los principales resultados de ese proceso, lo que incluye la delimitación de cuestiones prioritarias; el establecimiento de un consenso sobre el carácter de numerosas cuestiones complejas; la formulación de enfoques para abordar cuestiones forestales desde la perspectiva del desarrollo sostenible; el fomento de las relaciones de colaboración Norte-Sur, y el

\* E/CN.17/IFF/2000/1.

aumento de la participación y de la coordinación entre las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales. Aún es preciso que se avance más en algunas cuestiones sobre políticas relacionadas con la ordenación sostenible de los bosques, lo que incluye el desarrollo de la capacidad, la financiación, la transferencia de tecnología y el fomento de la interrelación que existe entre el comercio internacional y la ordenación sostenible de los bosques.

Por otra parte, en la nota se destacan algunas de las condiciones previas para establecer enfoques viables a los efectos de abordar cuestiones esenciales en materia de colaboración internacional, así como los principales problemas con que se tropieza para lograr un acuerdo sobre futuros arreglos y mecanismos internacionales en materia forestal, al tiempo que se hace hincapié en la urgencia de pasar de las deliberaciones sobre políticas a la adopción de medidas.

La nota es un complemento de la nota de la Secretaría sobre los elementos y funciones de un futuro arreglo y un mecanismo internacional (E/CN.17/IFF/2000/3) y tiene por objeto facilitar información de antecedentes sobre cuestiones normativas prioritarias que habrán de incluirse en el informe del Secretario General (E/CN.17/IFF/2000/4). La nota no será objeto de negociaciones en el cuarto período de sesiones del Foro.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–2	4
II. Problemas relacionados con los bosques que requieren la adopción de medidas a nivel internacional .....	3–33	4
A. Estado de los bosques del mundo .....	3	4
B. Los bosques como cuestión de políticas multisectoriales .....	4–5	4
C. Cuestiones principales que se plantean en relación con los bosques desde el punto de vista plurisectorial .....	6–33	5
1. Deforestación, crecimiento de la población y pobreza .....	8–11	5
2. Conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica .....	12–13	6
3. Cambio climático .....	14–17	7
4. Producción y consumo de bienes y servicios forestales .....	18–24	7
5. El comercio y la ordenación sostenible de los bosques .....	25–27	8
6. Zonas ecológicamente críticas .....	28–29	9
7. Cuestiones institucionales y de políticas .....	30–33	9
III. Evolución de los debates sobre la política forestal .....	34–47	9
A. Respuestas políticas: los tres niveles .....	34–38	9
B. De la CNUMAD al Foro Intergubernamental sobre los bosques, pasando por el Grupo Intergubernamental sobre los bosques .....	39–43	11
C. Aspectos más destacados del proceso del Foro Intergubernamental sobre los bosques/Grupo Intergubernamental sobre los bosques .....	44–46	12
D. El Equipo interinstitucional sobre los bosques como principal resultado institucional del Grupo Intergubernamental sobre los bosques/Foro		

	Intergubernamental sobre los bosques .....	47	12
IV.	Requisitos para establecer enfoques viables con miras a la ordenación sostenible de los bosques .....	48-57	13
	A. Cinco principios generales .....	48	13
	B. La ordenación sostenible de los bosques en su calidad de microcosmos del desarrollo sostenible .....	49-50	13
	C. Políticas forestales nacionales y marcos institucionales .....	51-52	13
	D. Relaciones de colaboración .....	53-57	13
V.	Tareas principales que han de realizarse .....	58-63	14
	A. Consolidar los progresos realizados en materia forestal desde 1995 .....	58	14
	B. De las deliberaciones sobre políticas a la adopción de medidas concretas: necesidad urgente de actuar .....	59-60	15
	C. Necesidad de informar sobre los progresos realizados y de evaluar los resultados .....	61-62	15
	D. Movilización de recursos a nivel subnacional, nacional, regional y mundial ....	63	15
VI.	Conclusiones .....	64-67	16

## I. Introducción

1. La presente nota, que sirve de complemento a la nota de Secretaría No. 2 (E/CN.17/IFF/2000/3) sobre elementos y funciones, tiene por objeto facilitar información de antecedentes para el informe del Secretario General (E/CN.17/IFF/2000/4). La nota ofrece una visión general de algunas esferas de interés relacionadas con los bosques, en las que, durante los procesos del Grupo Intergubernamental sobre los bosques/Foro Intergubernamental sobre los bosques, se han realizado progresos considerables desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD). Además, se describen algunas de las condiciones previas para establecer enfoques viables a los efectos de abordar problemas esenciales en materia de colaboración internacional y se destacan algunos de los problemas con que se tropieza para lograr la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo.

2. La presente nota no será objeto de negociaciones en el cuarto período de sesiones del Foro.

## II. Problemas relacionados con los bosques que requieren la adopción de medidas a nivel internacional

### A. Estado de los bosques del mundo

3. Los datos más recientes sobre la cubierta forestal a nivel mundial ponen de manifiesto que, en 1995, había 3.400 millones de hectáreas (ha) de bosques naturales y de plantación en todo el mundo y 1.700 millones de hectáreas de otras tierras boscosas<sup>1</sup>. Entre 1990 y 1995 se perdieron 65,1 millones de hectáreas de bosques en los países en desarrollo a causa de la deforestación, al tiempo que aumentó en 8,8 millones de hectáreas la superficie forestal en los países desarrollados, lo que dio lugar a una disminución neta de 56,3 millones de hectáreas de la superficie forestal. Esas tasas alarmantes de deforestación siguen captando la atención de todo el mundo en relación con los efectos que produce la deforestación en los ecosistemas forestales de la Tierra y el bienestar, los medios de vida y la subsistencia de centenares de millones de pobres en las zonas rurales de muchos países en desarrollo. Las principales causas directas de la modificación de la cubierta forestal son la conversión de los bosques en tierra agrícola, las grandes obras de infraestructura de los países en desarrollo y la creación de bosques en tierras agrícolas abandonadas en los países desarrollados. Entre las causas indirectas figuran la indefinición del sistema de tenencia de la tierra y el hecho de que no se lleven a cabo valoraciones de los bosques.

### B. Los bosques como cuestión de políticas multisectoriales

4. En los últimos años se han modificado considerablemente las actitudes sobre los enfoques destinados a abordar los problemas forestales. En la actualidad, cada vez se presta más atención a nivel internacional a todos los tipos de bosques y no únicamente a los bosques tropicales, al tiempo que los bosques han cobrado valor no sólo porque sirven para producir madera, sino también por ser reservas de la diversidad biológica, por servir para prestar servicios esenciales desde el punto de vista ecológico y social y por tener una importancia fundamental para los medios de vida de la población local.

5. Las cuestiones forestales son complejas y plurisectoriales desde las perspectivas política y normativa. La ordenación sostenible de los bosques tiene dimensiones económicas, ecológicas, sociales y culturales, razón por la que está estrechamente vinculada a otros diversos sectores y a su desarrollo. En el Programa 21 se ponen de manifiesto el carácter plurisectorial de la política forestal y la relación existente entre los bosques y otros sectores<sup>2</sup>. Además de contar con el capítulo 11, relativo a la lucha contra la deforestación, el Programa 21 se ocupa directamente de los bosques y de la ordenación forestal en otros 16 capítulos. En ellos se examinan desde la demografía (cap. 5) y los recursos humanos (cap. 7) a cuestiones relacionadas con la conservación y gestión de los recursos para el desarrollo, incluidos la atmósfera (cap. 9), los recursos de tierras (cap. 10), la desertificación (cap. 12), las zonas de montaña (cap. 13), la agricultura y el desarrollo rural (cap. 14), la diversidad biológica (cap. 15), la biotecnología (cap. 16), los océanos y las zonas costeras (cap. 17) y los recursos de agua dulce (cap. 18), así como diversos aspectos relacionados con la adopción de decisiones, como el papel de los grupos principales (caps. 23 a 32), la integración (cap. 8) y la información (cap. 40). Ello da lugar a que las nuevas exigencias que se plantean en relación con los bosques y otros sectores conexos desempeñen un papel destacado en el marco del desarrollo sostenible general, que abarca todos los recursos naturales y todos los usos de la tierra, así como la industria y el comercio. La tarea principal que enfrentan numerosos países en desarrollo y desarrollados es conseguir un sector forestal que esté firmemente orientado al desarrollo sostenible, que pueda participar en la coordinación y armonización de las políticas de los diversos sectores y contribuir eficazmente a su logro y que esté vinculado a la política forestal.

### C. Cuestiones principales que se plantean en relación con los bosques desde el punto de vista plurisectorial

6. La amplia gama de cuestiones y prioridades que se plantean en el mundo en relación con los bosques está determinada por circunstancias económicas, sociales y políticas y por los recursos con que cuenta la cubierta forestal de los países. Entre las numerosas cuestiones que habrán de ser objeto de mayor atención a nivel internacional figuran las siguientes:

- El papel fundamental que tienen los bosques para el desarrollo económico, el empleo y la generación de ingresos, así como para la subsistencia a nivel subnacional y nacional, particularmente en las zonas rurales que cuentan con habitantes en zonas boscosas, incluidas las comunidades locales o indígenas y las mujeres;
- El suministro a largo plazo de madera y otros productos y servicios forestales en el contexto del aumento de la población y de la expansión de las economías;
- La conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, la obtención de beneficios equitativos y la necesidad de establecer zonas forestales protegidas;
- La protección del suelo y las cuencas hidrográficas, particularmente en los ecosistemas frágiles y los paisajes vulnerables (tierras secas, zonas costeras y zonas de montaña). Suele ser necesario contar con una cubierta forestal adecuada para poder abastecerse de agua potable con regularidad y para mejorar la agricultura sostenible y la seguridad alimentaria;
- La estabilidad climática, lo que incluye la mitigación del calentamiento de la atmósfera;
- Otros servicios sociales y culturales, como el esparcimiento y la protección del patrimonio cultural, estético y espiritual, incluidos los bosques sagrados.

7. Muchas de esas cuestiones, que se recogen en 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 Forestales)<sup>3</sup> y en el Programa 21, particularmente en el capítulo 11, relativo a la lucha contra la deforestación, han sido examinados en el marco del proceso del Grupo Intergubernamental sobre los bosques/Foro Intergubernamental sobre los bosques. A continuación se exponen algunas de esas cuestiones principales.

### **1. Deforestación, crecimiento de la población y pobreza**

8. En general se reconoce que la deforestación y la degradación de los bosques constituyen uno de los problemas forestales y ecológicos más complejos y fundamentales que enfrenta la sociedad humana, ya que produce graves conse-

cuencias económicas, sociales y ecológicas a largo plazo. En los dos últimos decenios, la deforestación ha crecido a un ritmo alarmante, sobre todo en los países en desarrollo, dado que los bosques han pasado a utilizarse para fines agrícolas. Se estima que, durante el período 1990–1995, la superficie deforestada en los países en desarrollo fue de 13,7 millones de hectáreas al año<sup>1</sup>. Los incendios forestales, causados por circunstancias naturales o provocados por el hombre para el desbroce de tierras, han dado lugar también a una grave degradación de los bosques y a importantes pérdidas en los últimos años. Las variaciones climáticas vinculadas al fenómeno El Niño o a catástrofes naturales como las erupciones volcánicas y el aumento de la concentración de los gases de efecto invernadero en la atmósfera también han contribuido a la deforestación y a la degradación de los bosques.

9. Tradicionalmente se ha considerado que el crecimiento de la población y la pobreza figuraban entre las causas principales de la deforestación. Sin embargo, las investigaciones realizadas por el Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR) ponen de manifiesto que no existe una relación directa entre las tasas de crecimiento de la población y la deforestación en circunstancias de elevada productividad del suelo. Aunque, según las estimaciones más recientes de la División de Población de las Naciones Unidas, la población mundial llegará a los 8.900 millones de personas en el 2050 (crecimiento que tendrá lugar sobre todo en las regiones menos adelantadas), no es probable que se produzcan efectos proporcionales sobre los bosques. De todos modos, en los países menos adelantados el crecimiento de la población y la pobreza obligan a recurrir más directamente a los recursos naturales con fines de subsistencia y a destinar suelo forestal a actividades agrícolas y ganaderas y al suministro de leña.

10. Las tasas alarmantes de deforestación obedecen también a otros factores, como la insuficiencia de capacidad para atender a las necesidades básicas en materia de salud y enseñanza, lo que obliga a los gobiernos a no dar suficiente prioridad a las cuestiones forestales y ambientales; la ineficiencia de la agricultura, incluidos los subsidios para determinados mercados agrícolas y los incentivos a la exportación, lo que da lugar a una utilización insostenible de la tierra; la inexistencia de marcos normativos e institucionales acertados y de capacidad técnica y humana; la falta de claridad de las disposiciones sobre propiedad y tenencia de la tierra; las dificultades para conceder incentivos (por ejemplo, las indemnizaciones a los agricultores que mantienen boscosas sus tierras, con lo que aportan beneficios ecológicos no mercantiles a la sociedad) y para brindar soluciones sustitutivas (por ejemplo, el ecoturismo), las cuales generarían ingresos. En algunos casos, los factores indicados están vinculados con la resistencia al cambio de determinados grupos poderosos de la sociedad y

no con la falta de capacidad técnica. A esos problemas de buena administración se suma la corrupción en el sector forestal y en la administración pública, lo que entraña un problema insoluble y arduo en muchas partes del mundo.

#### **Papel de la mujer en la ordenación sostenible de los bosques**

11. Las principales víctimas de la deforestación son las mujeres del medio rural, las cuales, sin embargo, resultan fundamentales para lograr una solución al respecto. En muchos países, sobre todo en los países en desarrollo, las mujeres desempeñan un papel fundamental en la ordenación de los bosques, ya que los conocimientos tradicionales de los que se valen redundan en beneficio de sus hogares y de la comunidad y sirven para proteger los ecosistemas forestales. Además de recoger leña, las mujeres plantan árboles, tienen a su cargo viveros, protegen y mantienen los bosques que existen alrededor de sus pueblos y destinan a diversos usos los productos de las zonas boscosas próximas. Las mujeres suelen recoger nueces, frutas, forraje, medicamentos y aceite de los árboles para utilizarlos en el hogar y para venderlos en los mercados locales. Además, transmiten sus conocimientos a sus hijos e hijas, razón por la que esas tradiciones se mantienen de generación en generación. No obstante, las mujeres siguen tropezando con obstáculos que restringen su capacidad de participar en los programas de desarrollo comunitario y les impiden desempeñar un papel más decisivo en la adopción de decisiones relacionadas con la tenencia del suelo y la ordenación de los bosques. En los países en desarrollo y desarrollados las actividades forestales que producen un mayor rendimiento siguen estando principalmente a cargo de los hombres. Para que la mujer se integre más adecuadamente en las actividades de ordenación de los bosques es preciso prestar atención a los patrones socioculturales fundamentales de comportamiento y a las expectativas de los hombres y las mujeres. Ello puede ir acompañado de un reconocimiento más generalizado de las importantes posibilidades que tiene la población local de contribuir al fortalecimiento de la ordenación de los bosques.

#### **2. Conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica**

12. Los ecosistemas forestales son una importante reserva de la diversidad biológica, ya que en ellos vive la inmensa mayoría (entre el 50% y el 70%, según diferentes estimaciones) de las especies terrestres del mundo. Diversos órganos, incluidos los que se ocupan de los criterios e indicadores en relación con la ordenación sostenible de los bosques, han reconocido que la conservación de la diversidad biológica constituye un elemento esencial e integrante de la ordenación sostenible de los bosques. No obstante, sigue preocupando principalmente el hecho de que la mayor parte de los bosques naturales, que contienen el mayor grado posible de diversidad biológica forestal, se ven amenazados y cada vez están más deforestados o degradados, de resultas de lo cual su diversidad biológica se está reduciendo de manera espectacular. En el contexto del criterio basado en el ecosistema, existe cada vez un mayor convencimiento de que la conservación de los ecosistemas forestales es una condición previa para poder beneficiarse de los productos y servicios que proceden de ellos, lo que incluye las aportaciones a las economías locales y los beneficios no comerciales que dimanar para la sociedad. La conservación de tipos singulares de bosques, incluidos los denominados bosques de edad madura, ha despertado recientemente una creciente atención política. Otro problema que plantea la diversidad biológica es cómo establecer una distribución de responsabilidades y obtener beneficios recíprocos debidamente equilibrados entre los sectores del medio ambiente y forestal cuando se establecen objetivos operacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.

13. El Convenio sobre la Diversidad Biológica entró en vigor el 29 de diciembre de 1993. Sus objetivos principales son la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes, así como la distribución justa y equitativa de los beneficios dimanantes de la utilización de los recursos genéticos. La Conferencia de las Partes en el Convenio, en su cuarta reunión (Bratislava, mayo de 1998), adoptó una decisión sobre la diversidad biológica de los bosques, que incluía un programa de trabajo con los elementos siguientes: a) enfoques generales e intersectoriales basados en el ecosistema, que integraban la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, b) las diversas formas en que las actividades del hombre, particularmente las prácticas de ordenación forestal, influyen en la diversidad biológica, c) los métodos para promover los criterios e indicadores relacionados con la diversidad biológica y d) las nuevas investigaciones y prioridades tecnológicas plasmadas en el Convenio a partir de las propuestas formuladas con el Grupo Intergubernamental sobre los bosques a los efectos de la adopción de medidas. En

el programa de trabajo sobre la diversidad biológica de los bosques se hace hincapié, entre otras cosas, en la aportación de los conocimientos tradicionales relacionados con los bosques a la ordenación sostenible de éstos. La diversidad biológica de los bosques es una de las cinco esferas temáticas de las actividades del Convenio y, por consiguiente, constituye una parte importante de las medidas que está previsto adoptar en su marco. Se ha establecido una colaboración fructífera entre los mecanismos del Grupo Intergubernamental sobre los bosques/Foro Intergubernamental sobre los bosques y el Convenio, así como mediante la participación de la secretaria de éste último en el Equipo interinstitucional sobre los bosques.

### 3. Cambio climático

14. Los bosques desempeñan un papel importante a los efectos de mitigar el cambio climático de la Tierra, ya que almacenan carbono en la biomasa y en los suelos, con lo que aumentan su papel de sumideros cuando aumenta su superficie o su productividad. Por el contrario, los bosques también actúan como fuentes de gases de efecto invernadero a causa de los incendios forestales, la descomposición de la biomasa y las perturbaciones que sufren los suelos, lo que da lugar a emisiones de anhídrido carbónico (CO<sub>2</sub>). Así pues, los bosques se consideran una fuente neta de CO<sub>2</sub>.

15. Además del papel que desempeñan mitigando el cambio climático, los bosques son una posible víctima del calentamiento de la atmósfera, ya que es previsible que influyan en la composición de las especies, en la existencia de ciertos tipos de bosques o de ecosistemas y en el aumento de ciertos problemas como las plagas, los agentes patógenos y los incendios.

16. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático entró en vigor el 21 de marzo de 1994. Merced a la aprobación del Protocolo de la Convención (Protocolo de Kioto) en diciembre de 1997 se establecieron procedimientos para fomentar la reducción de los gases de efecto invernadero. Es preciso aclarar sus modalidades, normas y directrices en relación con las disposiciones en materia de bosques, los métodos de contabilización de los niveles de carbono y la terminología forestal. Desde el punto de vista de la ordenación sostenible de los bosques, hay quienes juzgan que la aplicación del Protocolo de Kioto resulta desequilibrada, dado que en él se considera que los bosques desempeñan principalmente una función — aislar el carbono y servir de sumidero para éste —, razón por la que apenas se tienen en cuenta la sostenibilidad ecológica de los bosques y las posibles consecuencias negativas que entrañan, desde el punto de vista socioeconómico, la ordenación y la protección de los bosques cuando se les asigna exclusivamente la función de sumideros del carbono.

17. Hay posibilidades de aportar fondos para rehabilitar los bosques degradados y restablecer la diversidad biológica en los países en desarrollo, incluidos los países con poca cubierta forestal, recurriendo, por ejemplo, a la agrosilvicultura. En el marco del Protocolo de Kioto, el mecanismo de “desarrollo no contaminante” brinda la oportunidad a los países industrializados de reducir los costos que entraña la mitigación poniendo en marcha proyectos en los países en desarrollo. Por su parte, los países en desarrollo pueden obtener tecnología e inversiones para fomentar la ordenación sostenible de sus bosques, lo que también sirve para mitigar el cambio climático. En teoría, esos proyectos pueden incluir asimismo actividades de aislamiento del carbono, si bien hasta la fecha las Partes no han logrado un consenso sobre la inclusión de proyectos de silvicultura.

### 4. Producción y consumo de bienes y servicios forestales

#### Madera industrial

18. El papel de los bosques en el desarrollo económico es muy importante, dado que, en muchos países, la madera constituye una de las fuentes principales de obtención de ingresos de los bosques. En numerosos países tropicales, los bosques de plantación también están pasando a desempeñar un papel importante en las economías nacionales.

19. La demanda de madera y productos forestales depende en buena medida del aumento de la población y del desarrollo económico general. El aumento del ingreso per cápita suele estar relacionado con el aumento del consumo (como está ocurriendo actualmente, por ejemplo, en muchos países de Asia) y el aumento de la demanda de los servicios recreativos y ambientales (por ejemplo, en Europa y América del Norte).

20. En la mayoría de los estudios realizados se considera que, a nivel mundial, la oferta de madera parece ser suficiente para atender a las necesidades de la producción industrial. No obstante, la distribución sigue planteando problemas similares a los de los productos alimentarios y agrícolas, dado que muchos países menos adelantados carecen de recursos financieros para importar madera y productos derivados de la madera. Las principales preocupaciones que plantean la oferta y la demanda de madera guardan relación con la producción y el consumo insostenibles que existen en algunas partes del mundo. Además, se considera que la cuestión de la inseguridad de la tenencia de la tierra es un factor importante en relación con esa ordenación insostenible.

#### La madera como fuente de energía

21. Se calcula que, en 1995, casi dos tercios de los 3.350 millones de metros cúbicos de madera recogida se utilizaron como combustible. Aunque la leña representa

únicamente el 7% del total mundial de la oferta de energía, la madera es una de las principales fuentes de energía nacional en los países en desarrollo, particularmente en las zonas rurales<sup>1</sup>.

22. Dado que muchos países en desarrollo dependen en gran medida de la madera para obtener energía, el hecho de que aumente el volumen de leña que se recoge dará lugar a un aumento de la deforestación y de la degradación de los bosques, si bien hay indicios de adaptación, ya que se recurre cada vez más a las fuentes de energía alternativas. Por otra parte, en muchos países desarrollados, en los que la leña tiene menos importancia, pero representa hasta el 17% de toda la energía que se utiliza, es preciso promover la utilización de la madera como fuente de energía renovable para sustituir a algunos combustibles fósiles, lo que serviría también para reducir considerablemente las emisiones de CO<sub>2</sub>. Así pues, el modo de utilizar la madera a los efectos de la obtención de energía produce consecuencias diferentes en los bosques y en el medio ambiente.

#### **Productos y servicios forestales no derivados de la madera**

23. Hay diversos productos forestales no derivados de la madera, como los productos alimentarios, la caza, los materiales de construcción, los medicamentos, las fibras y los productos con importancia económica, cultural o espiritual. Aunque su valor comercial a gran escala no suele ser significativo, frecuentemente tienen una importancia social, cultural y comercial para quienes viven en los bosques o en sus proximidades. Algunos productos forestales no derivados de la madera pierden importancia social y económica a medida que se desarrollan las economías. Los problemas económicos fundamentales que plantea la mayor parte de los productos forestales no derivados de la madera guardan relación con su diversidad, su producción a pequeña escala, su reducida importancia en el mercado y su falta de desarrollo a escala industrial.

24. Los servicios que se prestan en el marco de los bosques producen una amplia gama de consecuencias ecológicas, económicas, sociales y culturales, con lo que se complican los procesos de adopción de decisiones relacionados con los bosques. En muchos casos, a pesar del aumento del interés y de las actividades que se realizan, la infravaloración de la madera y de los productos y servicios forestales no derivados de la madera, particularmente los beneficios no comerciales, obstaculiza la realización de avances con miras al logro de una ordenación sostenible de los bosques.

#### **5. El comercio y la ordenación sostenible de los bosques**

25. El comercio internacional de la madera y de los productos forestales no derivados de la madera puede afectar positiva y negativamente a la ordenación sostenible de los bosques. La materialización de los efectos positivos del comercio tropieza con dificultades relacionadas con los obstáculos a la liberación del comercio, el acceso a los mercados y la internalización de los costos ambientales. La liberalización del comercio, acompañada de políticas ecológicas y sociales adecuadas, puede producir efectos positivos, dado que la ordenación sostenible de los bosques brinda la posibilidad de fomentar el desarrollo económico, contribuir a la mitigación de la pobreza y reducir la degradación del medio ambiente a largo plazo. No obstante, los efectos de la liberalización del comercio pueden ser negativos a corto plazo.

26. De resultados de varias negociaciones celebradas bajo los auspicios del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)/Organización Mundial del Comercio (OMC) y otros acuerdos internacionales y regionales, están disminuyendo los aranceles aduaneros de los productos forestales. De todos modos, hay numerosos obstáculos no arancelarios que afectan a la ordenación de los bosques, entre los que cabe incluir las restricciones cuantitativas, las normas sanitarias y técnicas, las prohibiciones, las subvenciones nacionales y, más recientemente, la certificación y el ecoetiquetado. Están aumentando las iniciativas de certificación, que pueden llegar a ser desde obligatorias a voluntarias y desde nacionales a internacionales.

27. Es preciso contar aún con más experiencia práctica para demostrar la eficacia de la certificación a los efectos de mejorar la ordenación de los bosques, sobre todo en los países en los que hay un mayor grado de deforestación, a saber, en los países tropicales en desarrollo. Además, los gobiernos están empezando a asumir funciones en materia de certificación. No cabe esperar que las restricciones aisladas al comercio sirvan para hacer frente a la deforestación de manera eficaz, dado que la mayor parte de la madera en rollos que se consume y produce en el mundo es utilizada en los países como leña y madera en pie. También son importantes motivos de preocupación la tala y el comercio ilegales, las prácticas opacas que se siguen en materia de fijación de precios y contabilidad, la corrupción y los problemas "tradicionales" de tramitación y comercialización que impiden la obtención de rentabilidad. Además, afectan mucho más al comercio las políticas y medidas que se adoptan fuera del sector forestal que las que se adoptan dentro de él.

#### **6. Zonas ecológicamente críticas**

28. Los bosques de las zonas áridas, de algunas zonas montañosas y costeras y de las islas pequeñas suelen tener, por lo general, un valor económico inferior, pero una importan-



cia ecológica y social elevada, vinculada a sus funciones de protección, al tiempo que proporcionan una amplia gama de productos forestales derivados y no derivados de la madera a la población local. Los bosques de las zonas ecológicamente críticas pueden ser sobre todo objeto de degradación y destrucción a causa de las actividades humanas y de las perturbaciones del medio natural. En muchos países con escasa cubierta forestal y con ecosistemas forestales frágiles, la rehabilitación y la reordenación sostenible de los bosques carecen del suficiente grado de prioridad e interés en los programas políticos nacionales.

29. La Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía o Desertificación Graves, en particular en África, entró en vigor el 26 de diciembre de 1996. El mecanismo general de la Convención tiene por objeto movilizar la prestación de asistencia financiera y técnica y reunir y difundir información. Cuando esté plenamente en marcha, el mecanismo podrá también brindar la oportunidad de recabar asistencia financiera para proyectos relacionados con los bosques.

#### **7. Cuestiones institucionales y de políticas**

30. Las numerosas demandas sobre los bosques y el surgimiento de muchos interesados directos han dado lugar a un contexto político forestal muy complejo. En muchos países, suele haber una falta de coordinación eficaz y de armonización de políticas entre el sector forestal y otros sectores, así como una falta de capacidad institucional para abordar eficaz y eficientemente todas las cuestiones forestales. La falta de un acuerdo institucional común para abordar las cuestiones forestales constituye una grave deficiencia. Ello ha dado lugar a un enfoque fragmentario de las cuestiones forestales y a una falta de cohesión, que, por lo general, ha plasmado en conflictos entre los grupos con intereses especiales y entre los diferentes órganos administrativos. En los países desarrollados y en desarrollo, muchas cuestiones relacionadas con los bosques, como la conversión de los bosques en suelo para otros usos, se abordan fuera del sector forestal. Además, en el plano internacional, los diversos sectores que mantienen alguna vinculación con los bosques rara vez se reúnen para examinar cuestiones interrelacionadas y multisectoriales.

31. La puesta en práctica inadecuada, a nivel nacional, de la ordenación sostenible de los bosques en muchas partes del mundo obedece a numerosas causas. Uno de los principales motivos de preocupación es la falta de un respaldo político constante a lo que ya se ha acordado en el plano internacional. El respaldo político exige transformaciones profundas en las actitudes. La inadecuada coordinación y armonización de las políticas entre los diversos niveles (local, nacional, regional

y mundial) y entre todos los sectores pertinentes da lugar a discrepancias dentro y fuera del sector forestal y entre los diversos instrumentos internacionales (por ejemplo, los convenios indicados). Además, no existen capacidad institucional ni sistemas administrativos para respaldar la puesta en práctica de los compromisos contraídos a nivel nacional e internacional. Frecuentemente los problemas que se plantean a los sistemas institucionales y administrativo se consideran desde el punto de vista de la jerarquización de la utilización de los recursos y no desde el punto de vista técnico. Por otra parte, hay casos en que los órganos nacionales y locales encargados de adoptar decisiones en materia forestal siguen sin reconocer las importantes funciones que realizan y pueden realizar los grupos principales pertinentes, particularmente las comunidades locales o indígenas, los grupos de usuarios y las mujeres. Es fundamental que exista un elevado grado de participación de todos esos agentes para que la ordenación sostenible de los bosques sea una realidad.

32. Otro problema institucional es el hecho de que los países en desarrollo no tienen un acceso adecuado al apoyo financiero y técnico. Esa situación mejoraría si existiera un mayor grado de coordinación y un compromiso sostenido a largo plazo por parte de los donantes.

33. Aunque, en general, se tiene conciencia de la cooperación que existe entre los miembros del Equipo interinstitucional sobre los bosques, resulta inadecuada la coordinación entre numerosas organizaciones e instrumentos internacionales que piden información sobre los bosques, al tiempo que en el plano nacional no está claramente delimitado el órgano que debe facilitar esa información.

### **III. Evolución de los debates sobre la política forestal**

#### **A. Respuestas políticas: los tres niveles**

34. Durante el último decenio, los gobiernos han negociado las cuestiones forestales a tres niveles interrelacionados.

35. El primero de ellos, que cabe denominar el "nivel de ordenación sostenible de los bosques", se ha concentrado en la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo de manera integral, coherente y general. Ello incluye la CNUMAD, que formuló los Principios Forestales y el Programa 21, particularmente el capítulo 11, así como los mecanismos del Grupo Intergubernamental sobre los bosques/Foro Intergubernamental sobre los bosques (véanse los párrafos 39 a 47 *infra*). La ordenación, la conservación y

el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo constituye el centro de atención de las negociaciones en esa etapa.

36. La segunda etapa, que cabe denominar “etapa de comercio internacional”, se ha concentrado en establecer las normas para el comercio internacional de las mercancías y los servicios, que incluyen también los productos y servicios forestales. Las actividades realizadas se han concentrado en la reducción de los aranceles aduaneros y en el fomento del libre comercio, como parte de la tendencia general a la eliminación de todos los obstáculos comerciales. No obstante, también se exige cada vez más que los productos y servicios forestales procedan de bosques ordenados de manera sostenible, tal como pone de manifiesto, por ejemplo, el “Objetivo 2000” de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT). La etapa del comercio también ha incluido, por ejemplo, prohibiciones internacionales de

ciertos productos de madera tropical en el marco de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES) y los denominados obstáculos comerciales no arancelarios, que se imponen al exigirse determinados requisitos ambientales a los productos forestales.

37. La tercera etapa puede denominarse “etapa de cuestiones ambientales mundiales”. Esa etapa incluye cuestiones ambientales de carácter mundial, como la diversidad biológica, el cambio climático, la lucha contra la desertificación y el comercio internacional de especies amenazadas, cuestiones éstas que se abordan en las convenciones mencionadas y en otros numerosos acuerdos ambientales, comerciales e internacionales. Dentro de esta etapa, los elementos relacionados con los bosques desempeñan únicamente un papel complementario a los efectos de abordar otras cuestiones ambientales mundiales.

38. En las etapas segunda y tercera, los bosques o sus funciones se supeditan a otra cuestión comercial o ambiental o se consideran soluciones a problemas ambientales, como la desertificación y el calentamiento de la atmósfera. A pesar de la situación diferente de los bosques en esas dos etapas, las tres están interrelacionadas y es preciso estrechar la colaboración y la coordinación entre ellas.

### Tres etapas de debates intergubernamentales sobre política forestal

<i>Etapa de comercio internacional</i>	<i>Etapa de ordenación sostenible de los bosques</i>	<i>Etapa de cuestiones ambientales mundiales</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• OMC</li> <li>• Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT)</li> <li>• CITES</li> <li>• Otras organizaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CNUMAD 1992               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Capítulos 11 y otros del Programa 21</li> <li>– Principios forestales</li> </ul> </li> <li>• Grupo Intergubernamental sobre los bosques, 1995 a 1997</li> <li>• Foro Intergubernamental sobre los bosques, 1997 a la actualidad</li> <li>• OIMT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenio sobre la Diversidad Biológica</li> <li>• Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático</li> <li>• Convención de Lucha contra la Desertificación</li> <li>• CITES</li> <li>• Otras convenciones</li> </ul>
<i>Centro de atención de cada etapa</i>		
Comercio internacional	Ordenación, conservación y desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo	Una cuestión ambiental de carácter mundial con un elemento relacionado con los bosques

## **B. De la CNUMAD al Foro Intergubernamental sobre los bosques, pasando por el Grupo Intergubernamental sobre los bosques**

1. En la CNUMAD, los bosques figuraban entre las cuestiones más controvertidas que se negociaron. El hecho de que, durante varios años, la atención internacional se concentrara de manera casi exclusiva en la deforestación de los bosques tropicales había dado lugar a una situación en que los países en desarrollo, particularmente los países tropicales con riqueza forestal, consideraban que se veía amenazada su soberanía sobre sus recursos naturales. También consideraban que era insuficiente la atención que se prestaba a la deforestación histórica en los países industrializados y a las amenazas que se cernían sobre los bosques de las zonas templadas y los bosques boreales. Así pues, la polarización existente entre el Norte y el Sur en relación con los bosques no permitió concertar acuerdos más allá de los Principios Forestales, el capítulo 11 del Programa 21 (Lucha contra la deforestación) y otros 16 capítulos en que se hacía referencia a los bosques.

2. Por el contrario, el período posterior a la CNUMAD, transcurrido de 1992 a 1995, fue un período de fomento de la confianza en el que surgieron el diálogo Norte-Sur relaciones de asociación, lo que permitió que la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, en su tercer período de sesiones, celebrado en abril de 1995, crease el Grupo Intergubernamental sobre los bosques con objeto de que prosiguieran las deliberaciones intergubernamentales sobre política forestal. El mandato del Grupo era de dos años de duración (1995-1997) y su programa de trabajo contenía varias cuestiones complejas y políticamente delicadas, clasificadas de la manera siguiente:

I. Aplicación de decisiones de la CNUMAD relacionadas con los bosques en los planos nacional e internacional, incluido un examen de las vinculaciones sectoriales y multisectoriales;

II. Cooperación internacional en materia de asistencia financiera y transferencia de tecnología;

III. Investigación científica, evaluación de los bosques y establecimiento de criterios e indicadores para la ordenación sostenible de los bosques;

IV. El comercio y el medio ambiente en relación con los productos y servicios forestales;

V. Organizaciones internacionales e instituciones e instrumentos multilaterales, incluidos los mecanismos jurídicos pertinentes.

3. Durante los dos años de intensos debates que celebró el Grupo Intergubernamental sobre los bosques, complementa-

dos por numerosas reuniones de expertos, se formularon más de 100 propuestas negociadas con miras a la adopción de medidas sobre cierto número de cuestiones relacionadas con la ordenación sostenible de los bosques, lo que incluía programas forestales nacionales, valoraciones forestales, criterios e indicadores, conocimientos tradicionales relacionados con los bosques y las causas de la deforestación. Ese gran número de propuestas encaminadas a la adopción de medidas formuladas en el marco del Grupo Intergubernamental sobre los bosques no resulta sorprendente si se tiene en cuenta la amplia gama de situaciones ecológicas, económicas, sociales y culturales relacionadas con los bosques en los países en desarrollo y desarrollados. Entre las cuestiones que requerían un examen más detenido —porque no se pudo lograr un consenso o porque exigían un análisis más profundo— figuraban las cuestiones relacionadas con las finanzas, la transferencia de tecnología, el comercio, las instituciones y los instrumentos jurídicos.

4. El Grupo formuló conclusiones que fueron hechas suyas por la Comisión, en su quinto período de sesiones, celebrado en abril de 1997, por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su decimonoveno período extraordinario de sesiones, celebrado en junio de 1997, y por muchos otros foros políticos de alto nivel. No obstante, habida cuenta de las cuestiones que habían quedado sin resolver, la Asamblea General recomendó que continuaran las deliberaciones sobre políticas intergubernamentales relacionadas con los bosques. Posteriormente el Consejo Económico y Social, en julio de 1997, decidió establecer un foro especial de composición abierta, a saber, el Foro Intergubernamental sobre los bosques, dependiente de la Comisión, con un mandato integrado por tres elementos interrelacionados:

I. Promover y facilitar la aplicación de las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre los bosques y examinar y supervisar los progresos en materia de ordenación, conservación y desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo;

II. Examinar las cuestiones pendientes y otras cuestiones relacionadas con los elementos del programa del proceso del Grupo Intergubernamental sobre los bosques;

III. Arreglos y mecanismos internacionales para fomentar la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo.

5. El Foro Intergubernamental sobre los bosques presentará un informe a la Comisión en su octavo período de sesiones, que se celebrará en abril de 2000. Las conclusiones del cuarto período de sesiones del Foro y la decisión que ha de adoptar la Comisión determinarán el futuro y la forma del programa

internacional sobre políticas, cooperación y medidas en relación con los bosques.

### **C. Aspectos más destacados del proceso del Foro Intergubernamental sobre los bosques/Grupo Intergubernamental sobre los bosques**

6. El proceso del Grupo Intergubernamental sobre los bosques/Foro Intergubernamental sobre los bosques ha sido determinante para delimitar cuestiones prioritarias y generar un consenso político sobre las medidas que han de adoptarse en los planos nacional e internacional en relación con los bosques. En ese proceso dinámico, la principal fuerza impulsora ha sido la voluntad política de vivificar la cooperación internacional en materia forestal. El grado de consenso político es actualmente superior al de 1992. Se ha logrado un consenso en numerosos ámbitos, entre los que cabe destacar, por mencionarsólo algunos de ellos, las causas de la deforestación y de la degradación forestal, los criterios e indicadores, los programas forestales nacionales, la conservación forestal, las zonas protegidas y las investigaciones forestales. Algunas cuestiones, como los conocimientos tradicionales relacionados con los bosques, se encuentran aún en las etapas iniciales o intermedias de la formulación de políticas, si bien se han presentado propuestas encaminadas a la adopción de medidas en el marco del proceso del Grupo Intergubernamental sobre los bosques/Foro Intergubernamental sobre los bosques. Hasta la fecha se han logrado menos progresos en relación con el comercio y la ordenación sostenible de los bosques, particularmente por lo que respecta a la transferencia de tecnología y a los recursos financieros vinculados a la ordenación sostenible de los bosques.

7. La documentación preparada en el marco del proceso del Grupo Intergubernamental sobre los bosques/Foro Intergubernamental sobre los bosques, incluidas las conclusiones de un gran número de reuniones de expertos que fueron patrocinadas por los gobiernos y organizaciones no gubernamentales y contaron con la asistencia de diversas organizaciones multilaterales, ofrece un análisis detallado de cuestiones relacionadas con la ordenación sostenible de los bosques, aclara términos y conceptos y facilita orientaciones sobre el modo de abordar muchas cuestiones complejas. Aunque el concepto de ordenación sostenible de los bosques ha sido aclarado en el marco del proceso del Grupo Intergubernamental sobre los bosques/Foro Intergubernamental sobre los bosques, como es el caso, por ejemplo, de las iniciativas sobre los criterios e indicadores, sigue siendo difícil lograr una definición aceptable para todas las partes.

8. Además, el proceso del Grupo Intergubernamental sobre los bosques/Foro Intergubernamental sobre los bosques ha producido otros resultados, entre los que cabe mencionar los siguientes:

- El establecimiento de un foro intergubernamental de composición abierta e integrador, encargado de examinar las políticas y medidas que han de adoptarse en materia forestal;
- El establecimiento de un enfoque integral para todos los tipos de bosques desde la perspectiva del desarrollo sostenible, con un examen equilibrado de los aspectos sociales, económicos y ambientales;
- El fomento de las relaciones de colaboración Norte-Sur y de las aportaciones de las organizaciones no gubernamentales, como, por ejemplo, en forma de reuniones de expertos copatrocinadas para respaldar el proceso del Grupo Intergubernamental sobre los bosques/Foro Intergubernamental sobre los bosques;
- El aumento de la participación de los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales, incluidas las organizaciones de poblaciones indígenas;
- La mejora de la coordinación en materia de cuestiones relacionadas con los bosques entre las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, como, por ejemplo, el Equipo interinstitucional sobre los bosques.

### **D. El Equipo interinstitucional sobre los bosques como principal resultado institucional del Grupo Intergubernamental sobre los bosques/Foro Intergubernamental sobre los bosques**

9. Tras el establecimiento del Grupo Intergubernamental sobre los bosques en abril de 1995, en julio de 1995 se creó el Equipo interinstitucional sobre los bosques<sup>4</sup> en Ginebra con el fin de coordinar las aportaciones de las organizaciones internacionales al proceso de políticas forestales. El Grupo reconoció las valiosas aportaciones hechas por el Equipo interinstitucional sobre los bosques y lo encomió por ser un ejemplo de colaboración interinstitucional eficaz. De hecho, el Equipo interinstitucional puede ser considerado el principal resultado institucional del proceso del Grupo Intergubernamental sobre los bosques/Foro Intergubernamental sobre los bosques. El Equipo interinstitucional ya no se limita a prestar servicios a las reuniones del Grupo Intergubernamental sobre los bosques/Foro Intergubernamental sobre los bosques y a poner en práctica las propuestas de éstos a los efectos de adopción de medidas, sino que también está comenzando a

abordar otras cuestiones críticas, tales como los incendios forestales.

## **IV. Requisitos para establecer enfoques viables con miras a la ordenación sostenible de los bosques**

### **A. Cinco principios generales**

10. Con arreglo a la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo<sup>5</sup> y los Principios Forestales y según se reafirmó en el proceso del Grupo Intergubernamental sobre los bosques/Foro Intergubernamental sobre los bosques:

- Los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus recursos en cumplimiento de sus políticas nacionales;
- Los Estados tienen derecho a su desarrollo económico de conformidad con su situación social, económica, ambiental y política;
- Los Estados tienen una responsabilidad común, aunque diferenciada, en relación con los intereses colectivos generales y las cuestiones forestales;
- Los Estados tienen la obligación de garantizar que todas las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o a zonas que se encuentren fuera de los límites de su jurisdicción nacional;
- La cooperación internacional debe concentrarse en establecer una capacidad humana e institucional en los países en desarrollo con objeto de que procedan a la ordenación sostenible de sus bosques.

### **B. La ordenación sostenible de los bosques en su calidad de microcosmos del desarrollo sostenible**

11. La ordenación sostenible de los bosques ha de examinarse en el contexto de la utilización racional de la tierra y del compromiso nacional a largo plazo con el desarrollo sostenible, lo que incluye todas sus dimensiones sociales, culturales, económicas y ambientales. La ordenación sostenible de los bosques no podrá lograrse si se da una situación general de pobreza y de corrupción. Los programas de protección de los bosques a los efectos de generar beneficios globales han de tener en cuenta en primer lugar las necesidades de las comuni-

dades locales que viven en esos bosques o en sus proximidades y contribuir a los objetivos de las políticas nacionales.

12. El sector forestal, por otra parte, puede servir de referencia para armonizar las medidas institucionales, concertar acuerdos comerciales, reconocer los derechos de las poblaciones indígenas, descentralizar el proceso de adopción de decisiones, etc. El sector forestal puede servir de modelo para armonizar políticas y conciliar intereses contrapuestos, si bien ello exigirá un compromiso político sostenido y más firme, así como instituciones forestales de alto nivel que puedan influir más allá del sector forestal.

### **C. Políticas forestales nacionales y marcos institucionales**

13. El establecimiento de un nuevo arreglo o mecanismo institucional sobre los bosques, la armonización de las políticas multisectoriales y la adopción de nuevas modalidades de cooperación internacional exigen contar con políticas y programas forestales nacionales adecuados, capacidad técnica y humana y marcos institucionales apropiados. Es preciso incorporar la ordenación sostenible de los bosques a los programas nacionales de desarrollo y asignar los recursos humanos y financieros necesarios al sector forestal. Por encima de todo, es necesario un compromiso político sostenido y firme en pro de la ordenación sostenible de los bosques.

14. De todos modos, muchos o la mayoría de los países en desarrollo y los países con economías en transición siguen careciendo de una capacidad institucional y financiera adecuada para efectuar los cambios necesarios en el plano nacional. La transición general a la ordenación sostenible de los bosques debe, por consiguiente, incluir un elemento de operación internacional sostenida y mejorada y de asistencia a esos países durante un período de tiempo adecuado.

### **D. Relaciones de colaboración**

15. El establecimiento de relaciones de colaboración internacional sobre cuestiones forestales es uno de los aspectos más destacados del proceso del Grupo Intergubernamental sobre los bosques/Foro Intergubernamental sobre los bosques. Ello entraña que el Grupo Intergubernamental sobre los bosques y el Foro Intergubernamental sobre los bosques estén copresididos por representantes de países en desarrollo y desarrollados; que las iniciativas de los gobiernos sean copatrocinadas por numerosos países en desarrollo y desarrollados y por los grupos principales; y que las actividades forestales se coordi-

nen entre los miembros del Equipo interinstitucional sobre los bosques.

16. En los planos regional y subregional, los países están reforzando la cooperación en materia forestal, como es el caso, por ejemplo, de los Estados miembros de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC), del Tratado de Cooperación Amazónica, en Centroamérica, de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) y del proceso Paneuropeo. Los procesos regional y ecorregional sobre criterios e indicadores en pro de la ordenación sostenible de los bosques siguen ampliándose con la participación de nuevos países y subregiones. Es preciso contar con relaciones de colaboración y redes nuevas o reforzadas sobre investigación e información en materia forestal.

17. Los programas forestales nacionales impulsados por los países y formulados en el marco de un proceso de participación son considerados, en el proceso del Grupo Intergubernamental sobre los bosques/Foro Intergubernamental sobre los bosques, como la base para establecer un compromiso político sostenido, fijar prioridades nacionales y facilitar la cooperación internacional en materia forestal.

18. Además, durante el proceso del Grupo Intergubernamental sobre los bosques/Foro Intergubernamental sobre los bosques, se ha creado o fortalecido una diversidad de redes y relaciones de colaboración oficiales y oficiosas de otra índole, incluidas las del sector privado, la comunidad de investigación forestal internacional y las organizaciones no gubernamentales que se ocupan del medio ambiente, el desarrollo, la industria forestal, la propiedad de los bosques, las poblaciones indígenas y otros grupos principales. Algunas redes e iniciativas, como la Comisión Mundial de bosques y desarrollo sostenible y el Grupo Internacional de asesores forestales han prestado apoyo al proceso del Grupo Intergubernamental sobre los bosques/Foro Intergubernamental sobre los bosques en muchos aspectos y han contribuido a él. El foro especial sobre los bosques de la Oficina Central de Evaluación, encabezado por el Presidente del Banco Mundial, reúne a algunos dirigentes del sector privado y a organizaciones no gubernamentales con objeto de fomentar un diálogo constructivo que sirva para examinar cuestiones sobre políticas relacionadas con los bosques y lograr un consenso a los efectos de la adopción de medidas.

19. Como destacaron los tres oradores principales del tercer período de sesiones del Foro Intergubernamental sobre los bosques, a saber, el Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales, el Vicepresidente del Banco Mundial y el Director General Adjunto de la FAO, es preciso establecer relaciones de colaboración y reforzar las existentes como condición *sine qua non* para avanzar en la ordenación sostenible de los bosques. Una de las principales tareas que ha de

realizarse es negociar un futuro arreglo y mecanismo internacional que consolide los progresos realizados hasta la fecha; aproveche las nuevas relaciones de colaboración; disponga de las atribuciones necesarias para facilitar realmente la puesta en práctica de las propuestas formuladas por el Grupo Intergubernamental sobre los bosques y el Foro Intergubernamental sobre los bosques a los efectos de la adopción de medidas; y facilite una transición general mundial hacia la ordenación sostenible de los bosques.

## V. Tareas principales que han de realizarse

### A. Consolidar los progresos realizados en materia forestal desde 1995

20. Como se ha indicado, el proceso del Grupo Intergubernamental sobre los bosques/Foro Intergubernamental sobre los bosques ha dado lugar a un consenso y a resultados considerables en relación con numerosas cuestiones complejas y delicadas desde el punto de vista político. El futuro arreglo y mecanismo internacional ha de servir para proseguir esas deliberaciones intergubernamentales sobre política forestal incorporando los resultados de la CNUMAD, el proceso del Grupo Intergubernamental sobre los bosques/Foro Intergubernamental sobre los bosques y muchas iniciativas voluntarias de ámbito internacional y regional. Además, es necesario impulsar un compromiso político firme y sostenido, coordinar los componentes forestales de los instrumentos jurídicos vigentes y movilizar recursos para poner en práctica las medidas que se hayan acordado. Además, todo futuro arreglo y mecanismo ha de incluir deliberaciones políticas periódicas a nivel ministerial y un sistema en el que participen funcionarios de alto nivel de los gobiernos y de organizaciones e instrumentos internacionales. El cuarto período de sesiones del Foro Intergubernamental sobre los bosques constituye el momento oportuno para aprovechar el proceso del Grupo Intergubernamental sobre los bosques/Foro Intergubernamental sobre los bosques, adoptar una decisión sobre el futuro arreglo y mecanismo internacional y proseguir y fortalecer de manera abierta, participativa y transparente las deliberaciones, la coordinación y la aplicación de la política forestal.

## **B. De las deliberaciones sobre políticas a la adopción de medidas concretas: necesidad urgente de actuar**

21. Es urgente adoptar medidas decisivas. Si año tras año se sigue aceptando la situación existente, el aumento de la deforestación y de la demanda de productos y servicios forestales desviará cada vez más a la humanidad del objetivo de la ordenación sostenible de los bosques. Además, se retrasará la adopción de medidas correctivas en los casos de escasez, degradación ecológica y sufrimientos humanos. Si se tienen en cuenta la diversidad biológica y el cambio climático originado por actividades humanas, no cabe sino calificar de estrecha de miras a la situación existente.

22. Con independencia de la forma que adopte el futuro arreglo y mecanismo internacional sobre los bosques, es urgente poner en práctica las propuestas ya acordadas con miras a que se tomen medidas, realizar una evaluación de los progresos logrados en los planos local, nacional, regional y mundial e informar al respecto. Ello incluye prestar apoyo a los programas forestales nacionales; reforzar la capacidad nacional de evaluación y valoración forestales y promover enfoques participativos a los efectos de la adopción de decisiones y de su puesta en práctica; precisar los derechos de tenencia de la tierra, incluidos los derechos de las comunidades locales e indígenas; generar un entorno favorable a las inversiones privadas; eliminar los obstáculos existentes al comercio internacional de los productos y servicios procedentes de los bosques ordenados de manera sostenible; y fortalecer la cooperación internacional y la colaboración interinstitucional.

## **C. Necesidad de informar sobre los progresos realizados y de evaluar los resultados**

23. Con objeto de que se mantenga el apoyo político, es preciso realizar evaluaciones e informes periódicos sobre los progresos logrados con miras a la ordenación sostenible de los bosques. Ello entraña evaluar los progresos logrados por todas las partes — gobiernos, organizaciones internacionales y regionales, organizaciones no gubernamentales y sector privado — y los instrumentos existentes que guardan relación con los bosques.

24. Las actividades de reunión, supervisión, ordenación, evaluación, presentación de informes y difusión de datos entrañarán gastos considerables y el recurso a medios institucionales. Por consiguiente, la duplicación puede reducirse al mínimo si se utilizan, cuando proceda, los sistemas existentes de presentación de informes de las organizaciones e instrumentos internacionales y se armonizan los conceptos, las definicio-

nes y la terminología, así como los sistemas existentes de supervisión y presentación de informes. Los criterios e indicadores pueden desempeñar una función fundamental a los efectos de informar sobre los progresos realizados con miras al logro de la ordenación sostenible de los bosques en los planos nacional, regional y mundial. Para que puedan presentarse informes periódicos y amplios, es preciso aprovechar y reforzar las capacidades en el plano nacional.

## **D. Movilización de recursos a nivel subnacional, nacional, regional y mundial**

25. Las propuestas de apoyo internacional en pro de la ordenación sostenible de los bosques parecen evocar situaciones de desembolso de grandes sumas de dinero, posiblemente acumuladas en un fondo regido por una burocracia aparatosa, la creación de nuevas organizaciones internacionales no deseadas o la concesión de recursos e influencia excesivos a instituciones existentes. Sin embargo, ello no tiene por qué ser así. No cabe duda de que el nuevo arreglo internacional, los elementos de su programa de trabajo y sus principales funciones habrán de formularse y negociarse detenidamente, lo que incluye un mecanismo para facilitar la financiación de la ordenación sostenible de los bosques. Los seis enfoques que se exponen a continuación ponen de manifiesto que la tarea que ha de realizarse tal vez no resulte tan imposible como a primera vista puede parecer:

a) *Movilizar recursos nacionales.* No sólo ha quedado siempre claro, en el marco del proceso de la CNUMAD, el hecho de que los recursos nacionales constituirían la fuente principal de financiación de la ordenación sostenible de los bosques, sino que también se cobra cada vez más conciencia en numerosos países, incluidos los países en desarrollo, de que la transición a la ordenación sostenible de los bosques redundará en pro del interés nacional y, por consiguiente, ha de financiarse en buena medida con cargo a fuentes nacionales;

b) *Establecer relaciones de colaboración.* Se está sustituyendo la creación de “imperios” institucionales por una mayor comprensión del valor, la eficiencia y el carácter “empresarial” de las relaciones de colaboración, no sólo entre organizaciones internacionales, sino también entre otros asociados en el desarrollo de carácter multilateral, bilateral, no gubernamental y privado;

c) *Movilizar el apoyo del sector privado.* El sector privado es uno de los principales agentes en las transferencias de tecnología, el fomento de la capacidad y el desarrollo económico. Puede haber posibilidades para las inversiones del

sector privado no sólo en los países que cuentan con un rico patrimonio forestal;

d) *Fortalecer la cooperación internacional.* Es preciso mantener el compromiso a largo plazo de los donantes y mejorar la coordinación entre éstos para lograr un acceso equitativo al apoyo financiero y técnico por parte de todos los países en desarrollo que pongan en práctica las propuestas del Grupo Intergubernamental sobre los bosques a los efectos de la adopción de medidas y preparen los programas forestales nacionales que indique el Grupo Intergubernamental;

e) *Efectuar gastos con mayor criterio.* El volumen actual de asistencia oficial para el desarrollo se destinaría en buena parte a financiar la etapa de transición de la ordenación sostenible de los bosques si el gasto correspondiente se efectuase, recurriendo a los canales pertinentes, de manera oportuna y conforme a las necesidades y prioridades que se hubiesen delimitado a nivel local, en los países con un firme compromiso político y con instituciones de gobierno adecuadas;

f) *La ordenación sostenible de los bosques exige recursos suplementarios, especialmente en la etapa de transición.* La palabra "sostenible" entraña, entre otras cosas, sostenibilidad económica. En definitiva, de ese concepto se infiere que, si bien la ordenación sostenible de los bosques exigirá un aumento de las inversiones iniciales forestales, éstas serán en su mayoría de carácter provisional.

## VI. Conclusiones

26. El futuro de las deliberaciones y de la cooperación intergubernamentales en materia de política forestal se encuentra en una encrucijada. Hay cierto número de ámbitos prioritarios que es preciso abordar urgentemente en el marco de los futuros arreglos y mecanismos internacionales que decidan establecer el Foro y la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible. Hay numerosos ámbitos críticos que exigen más atención y la adopción de medidas de inmediato. Habrá que adoptar soluciones consistentes en fortalecer el fomento de la capacidad y las relaciones de colaboración, así como en movilizar y asignar recursos con mayor criterio, aunque, por encima de todo, habrá que fortalecer los compromisos políticos a largo plazo.

27. El diálogo y las deliberaciones intergubernamentales sobre política llevan celebrándose durante casi un decenio, a partir del proceso de preparación de la CNUMAD. El Foro Intergubernamental sobre los bosques prosiguió sus deliberaciones sobre cuestiones que dejó pendientes el Grupo Intergubernamental sobre los bosques, lo que dio lugar a una comprensión común y a que se realizaran progresos en relación con

numerosas cuestiones complejas y delicadas desde el punto de vista político, enmarcadas en las actividades forestales internacionales. Por consiguiente, después del cuarto período de sesiones del Foro Intergubernamental sobre los bosques, que se celebrará en febrero de 2000, parece improbable que el mero hecho de que prosigan las deliberaciones intergubernamentales sobre políticas, sin medios para la puesta en práctica, sirva para abordar adecuadamente problemas esenciales en los planos nacional, regional y mundial.

28. Por el contrario, será necesario que el diálogo y las deliberaciones sobre políticas den paso al fortalecimiento de los compromisos y a la adopción de medidas. El año 2000 es el momento adecuado para efectuar esa transición: el cuarto período de sesiones del Foro Intergubernamental sobre los bosques brindará a los gobiernos la oportunidad de llegar a un acuerdo sobre una decisión viable y práctica que facilite la puesta en práctica de la política forestal acordada en los planos nacional, regional y mundial.

29. Los elementos y funciones de los futuros arreglos y mecanismos internacionales de ordenación, conservación y desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo se examinan en la nota complementaria preparada por la Secretaría (E/CN.17/IFF/2000/3). Las modalidades de los futuros arreglos y mecanismos se analizan en el informe del Secretario General (E/CN.17/IFF/2000/4) y serán objeto de nuevas deliberaciones en el cuarto período de sesiones del Foro Intergubernamental sobre los bosques.

### Notas

<sup>1</sup> Véase Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *Estado de los bosques del mundo, 1999* (Roma, 1999).

<sup>2</sup> *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), resolución I, anexo II.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, anexo III.

<sup>4</sup> Entre los miembros del Equipo interinstitucional sobre los bosques figuran los siguientes: el Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR); la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT); la secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica; el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas; el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); y el Banco Mundial.

<sup>5</sup> *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo ...*, anexo III.



