



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
27 de diciembre de 2001  
Español  
Original: inglés

---

### Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques

#### Segundo período de sesiones

4 a 15 de marzo de 2002

Tema 3 b) i) del programa provisional\*

#### Aplicación de las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques/Foro Intergubernamental sobre los Bosques y el plan de acción del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques: progresos alcanzados en la aplicación

### Lucha contra la deforestación y la degradación de los bosques

#### Informe del Secretario General

#### *Resumen*

En el presente informe se resumen los progresos alcanzados en la aplicación de las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques/Foro Intergubernamental sobre los Bosques relacionadas con la lucha contra la deforestación y la degradación de los bosques. Se hace referencia a los informes nacionales presentados a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y a los informes de los seminarios realizados entre períodos de sesiones, entre otras fuentes. Esas fuentes indican que se han alcanzado progresos considerables en la aplicación de las propuestas de acción. Se ha avanzado de manera sustancial en la elaboración de políticas nacionales relacionadas con los bosques, muchas veces con la participación de una mayor variedad de interesados. Con frecuencia, aunque no exclusivamente, esos avances se han realizado bajo los auspicios de un programa forestal nacional. También se ha avanzado notablemente en la elaboración de criterios e indicadores para la ordenación sostenible de los bosques. Pese a esas tendencias positivas, la superficie forestal total sigue disminuyendo en la mayoría de las regiones del mundo. Aunque se han establecido importantes zonas de bosques plantados, hay pocos indicios de que gracias a ello hayan disminuido la deforestación y la degradación de los bosques.

---

\* E/CN.18/2002/1.



Si bien se han logrado avances en el análisis de las causas subyacentes de la deforestación, los hallazgos no parecen haber contribuido significativamente a la evolución observada en materia de política. Por consiguiente, para luchar con éxito contra la deforestación es necesario incorporar los resultados de las investigaciones en las políticas nacionales. Además, muchos países no han podido aplicar las estrategias que han trazado. Las principales razones, aducidas en casi todos los informes de los países, son la escasez de fondos y de personal calificado y bien adiestrado. En el presente informe también se definen tres nuevas cuestiones fundamentales, a saber, la aplicación de leyes forestales, los incendios forestales y las llamadas subvenciones perjudiciales. Se propone que la labor futura del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques se centre en elaborar medidas específicas para encarar esas causas de la deforestación y la degradación de los bosques.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción . . . . .	1-2	3
II. Antecedentes . . . . .	3	3
III. Aplicación de las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques/Foro Intergubernamental sobre los Bosques y el plan de acción del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques . . . . .	4-33	7
A. Progresos alcanzados en la aplicación . . . . .	4-22	7
B. Medios de aplicación. . . . .	23-33	12
IV. Conclusiones . . . . .	34-40	15
V. Sugerencias que deberá examinar el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques en su segundo período de sesiones . . . . .	41	16
Anexo		
Resumen de los progresos efectuados en la aplicación de las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques/Foro Intergubernamental sobre los Bosques . .		17

## I. Introducción

1. En el proceso del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques/Foro Intergubernamental sobre los Bosques (GIB/FIB) se reconoció que la deforestación y la degradación de los bosques constituían un problema grave en muchos países. Las causas son complejas. Muchos de los factores que ocasionan la deforestación y la degradación de los bosques interactúan y algunos son sinérgicos. Muchos factores son ajenos al sector forestal, mientras que otros están vinculados a él. En su mayoría son factores socioeconómicos. La experiencia acumulada en los últimos decenios ha demostrado la necesidad de resolver las causas subyacentes, más que los síntomas, de la deforestación y la degradación de los bosques y ha permitido descubrir las principales deficiencias de muchas estrategias y políticas actuales aplicadas para apoyar y desarrollar las múltiples funciones ecológicas, socioeconómicas y culturales de los bosques. La deforestación y la degradación de los bosques tienen consecuencias ambientales nacionales, transfronterizas, regionales y mundiales. En muchos casos, la falta de comprensión de las causas subyacentes ha conducido a estrategias inadecuadas para encarar la cuestión.

2. En su primera reunión, el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques decidió, en su decisión 1/2 (véase E/2001/42 (Part II)), que su programa de trabajo plurianual debería incorporar lo dispuesto en la resolución 2000/35 del Consejo Económico y Social, de 18 de octubre de 2000, con actividades concretas definidas para los próximos cinco años, centrándose en particular en la aplicación de las propuestas del GIB/FIB. El propósito del presente informe es apoyar las actividades llevadas a cabo conforme al programa de trabajo plurianual hasta que se celebre el examen de los progresos alcanzados y el análisis de las acciones futuras previsto para el quinto período de sesiones del Foro. En el presente informe se describen los progresos alcanzados en la aplicación de las propuestas de acción del GIB/FIB relacionadas con el tema de la lucha contra la deforestación y la degradación de los bosques. El poco tiempo transcurrido entre los períodos de sesiones primero y segundo del Foro y la falta de un sistema de supervisión y presentación de informes dentro del Foro han constituido importantes limitaciones para la elaboración del informe, que fue preparado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) como organismo coordinador dentro de la

Asociación de Colaboración en materia de Bosques para este elemento del programa. Durante el proceso de preparación se recibieron aportes y observaciones de otros miembros de la Asociación y de la Secretaría del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques.

## II. Antecedentes

3. Para los fines del presente informe se han resumido las propuestas de acción del GIB/FIB correspondientes al elemento del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (lucha contra la deforestación y la degradación de los bosques) agrupando los temas conexos. Esas propuestas de acción resumidas se basan en la Guía Práctica para la aplicación de las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques preparada por la Iniciativa de seis países (Alemania, Finlandia, Honduras, Indonesia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Uganda), en apoyo del Foro Intergubernamental sobre los Bosques, y el resumen de Australia de las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques. Algunas propuestas relacionadas específicamente con las poblaciones indígenas y los conocimientos tradicionales relacionados con los bosques se abordarán en el cuarto período de sesiones del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, por lo que se han omitido de este resumen. Las propuestas que se resumen a continuación no reemplazan el texto negociado por el GIB y el FIB.

### Aplicación a nivel nacional de las decisiones adoptadas en relación con los bosques

<i>Propuestas de acción</i>	<i>Referencia</i>	
	<i>GIB<sup>a</sup></i>	<i>FIB<sup>b</sup></i>
I. Estudiar y analizar las causas históricas y subyacentes de la deforestación y la degradación de los bosques, incluidos los efectos de la contaminación transfronteriza, la pobreza, el acopio de leña y procesos que tienen lugar fuera del sector forestal, a fin de proporcionar información fáctica para mejorar la comprensión del público y la adopción de decisiones sobre los bosques. Desarrollar y probar la utilidad del marco para el diagnóstico (véase E/CN.17/1997/12, párrs. 25 y 26) como documento analítico para evaluar las opciones para el aprovechamiento forestal y luego aplicarlo más ampliamente.	27 a) a c), 30 a) y 31 a) y b)	64 a) y b)
II. Proporcionar información sobre las causas subyacentes de la deforestación y la degradación de los bosques y las múltiples funciones de los bosques a escala nacional, regional e internacional, y promover la sensibilización de la sociedad en general sobre la importancia de las cuestiones relacionadas con la deforestación y la degradación de los bosques.	28 c), 30 a) y 31 c)	64 e)
III. Fortalecer el papel de los bosques artificiales como elemento importante de la ordenación sostenible de los bosques y como mecanismo para reducir la deforestación y la degradación de los bosques naturales.	28 b)	64 g)
IV. Evaluar las tendencias a largo plazo de la oferta y la demanda de madera, promover la sostenibilidad de la oferta y fortalecer las instituciones encargadas de la ordenación de los recursos forestales y de los bosques artificiales.	28 a)	
V. Formular y aplicar políticas, estrategias, instrumentos económicos y mecanismos nacionales integrados para apoyar la ordenación sostenible de los bosques y encarar la deforestación y la degradación de los bosques mediante un proceso de participación.	29 a) y b)	115 c) y g)

<i>Propuestas de acción</i>	<i>Referencia</i>	
	<i>GIB<sup>a</sup></i>	<i>FIB<sup>b</sup></i>
VI. Aumentar la cooperación, coordinación y asociación para apoyar la ordenación sostenible de los bosques dentro de un programa forestal nacional mediante la participación de los interesados pertinentes, incluidas las poblaciones indígenas, los propietarios de bosques, las mujeres y las comunidades locales, en la adopción de decisiones en materia de bosques, y utilizar los conocimientos especializados de las organizaciones internacionales.	17 b), f), h) e i), 40 e), g) y n) y 77 c) y f)	19 b), 64 b), 66 y 140 a)
VII. Supervisar, evaluar y presentar informes sobre los progresos alcanzados en la aplicación de un programa forestal nacional, incluido el uso de criterios e indicadores para evaluar las tendencias de la situación de los bosques y los progresos hacia la ordenación sostenible de los bosques.	17 a) y d), y 71 b)	17 d) y 19 a)
VIII. Lograr la participación de todas las partes interesadas en la divulgación, planificación, ejecución, supervisión y evaluación de las investigaciones forestales, haciendo hincapié en la investigación sobre el terreno para apoyar la aplicación de los programas forestales nacionales.	17 e) y 94 d)	96 d)
IX. Introducir incentivos positivos para ayudar en la lucha contra la deforestación y la degradación de los bosques.	–	64 h)
X. Formular políticas encaminadas a garantizar la tenencia de la tierra a las comunidades locales y las poblaciones indígenas, entre ellas, políticas encaminadas a distribuir en forma justa y equitativa los beneficios derivados de los bosques, y elaborar los mecanismos para mejorar el acceso a las tierras y el uso sostenible de los recursos forestales.	29 c)	64 c) y d)

<sup>a</sup> Las referencias son a los párrafos del informe final del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques (E/CN.17/1997/12).

<sup>b</sup> Las referencias son a los párrafos del informe final del Foro Intergubernamental sobre los Bosques (E/CN.17/2000/14).

## Cooperación internacional para la asistencia financiera y la transferencia de tecnología

<i>Propuestas de acción</i>	<i>Referencia</i>	
	<i>GIB<sup>a</sup></i>	<i>FIB<sup>b</sup></i>
XI. Continuar aplicando las diversas medidas encaminadas a contribuir a la solución eficaz, equitativa, orientada hacia el desarrollo y duradera del problema de la deuda externa y del servicio de la deuda de los países en desarrollo, especialmente los más pobres y más endeudados, y estudiar las oportunidades de utilizar mecanismos innovadores como los canjes de la deuda por proyectos de protección de la naturaleza y otros programas orientados a reducir la deuda de los países por medio de medidas ecológicas.	67 g)	
XII. Apoyar y promover la participación de la comunidad local en la ordenación sostenible de los bosques mediante la orientación técnica, el fomento de la capacidad, la difusión de información e incentivos económicos y marcos jurídicos y facilitando el acceso a los mercados nacionales e internacionales de los productos y servicios forestales.	70 c) y 77 f)	64 f) e i)

<sup>a</sup> Las referencias son a los párrafos del informe final del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques (E/CN.17/1997/12).

<sup>b</sup> Las referencias son a los párrafos del informe final del Foro Intergubernamental sobre los Bosques (E/CN.17/2000/14).

## Organizaciones internacionales e instituciones e instrumentos multilaterales

<i>Propuestas de acción</i>	<i>Referencia</i>	
	<i>GIB<sup>a</sup></i>	<i>FIB<sup>b</sup></i>
XIII. Analizar las repercusiones de la deuda externa en la deforestación y la degradación de los bosques y estudiar enfoques y mecanismos económicos innovadores para ayudar a los países a fomentar la ordenación sostenible de los bosques.		64 j)
XIV. Estudiar los aspectos relacionados con el régimen de tenencia de tierras que afectan a la deforestación y la degradación de los bosques.		67

<sup>a</sup> Las referencias son a los párrafos del informe final del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques (E/CN.17/1997/12).

<sup>b</sup> Las referencias son a los párrafos del informe final del Foro Intergubernamental sobre los Bosques (E/CN.17/2000/14).

### III. Aplicación de las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques/Foro Intergubernamental sobre los Bosques y el plan de acción del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques

#### A. Progresos alcanzados en la aplicación

4. Los países, las organizaciones multilaterales y los interesados están realizando muchas actividades, ya sea como respuesta directa o en apoyo a las propuestas del GIB/FIB. El presente informe intenta proporcionar una reseña de las actividades correspondientes a las propuestas de acción específicas. En estos momentos, el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques no cuenta con un sistema establecido de supervisión y presentación de informes. Por consiguiente, las conclusiones del informe deben considerarse tentativas e incompletas. Para evaluar las medidas encaminadas a la aplicación de las propuestas, se consultaron las fuentes siguientes:

- a) Informes nacionales presentados a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible;
- b) Informes de los seminarios pertinentes entre períodos de sesiones y documentación conexa (por ejemplo, la Iniciativa de seis países y la Iniciativa de ocho países);
- c) Respuestas a un cuestionario oficioso distribuido a más de 100 puntos de contacto nacionales; se recibieron y analizaron nueve respuestas;
- d) También se invitó a los miembros de la Asociación de Colaboración en materia de Bosques y a algunas organizaciones no gubernamentales y multilaterales a que informaran sobre las actividades pertinentes realizadas;
- e) Estudios sobre la aplicación de las propuestas, como el titulado *¿Mantener la promesa?*<sup>1</sup>, un examen emprendido por organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones de pueblos indígenas en determinados países;
- f) “Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Forestales 2000” y *State of the World's Forests 2001*, elaborados por la Organización de las

Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

5. Los informes nacionales a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible tenían que informar específicamente sobre la aplicación de todos los capítulos del Programa 21<sup>2</sup>, de conformidad con la resolución 50/113 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1995. La información contenida en esos informes con respecto a los bosques varía sustancialmente en cuanto al grado de detalle. Además, muchos de los informes no se han actualizado en muchos años y, por consiguiente, son de valor limitado para evaluar la aplicación de las propuestas del GIB/FIB a nivel nacional. Se consultaron las reseñas para 86 países, de las cuales solamente el 37% se refería explícitamente a las propuestas del GIB/FIB. Sin embargo, el 51% de los países informó de que recientemente se habían revisado las políticas forestales, con frecuencia a la luz de las propuestas.

6. Se hizo referencia especial al informe del Taller Global sobre las Causas Subyacentes de la Deforestación y Degradación de Bosques celebrado en San José del 18 al 22 de enero de 1999 (E/CN.17/IFF/1999/18, anexo), encaminado explícitamente a apoyar la aplicación de las propuestas de acción conexas del GIB. El Taller Global fue precedido por un seminario para las organizaciones de pueblos indígenas, y entre julio de 1998 y enero de 1999 se celebraron siete seminarios regionales en Alemania, el Canadá, Chile, el Ecuador, la Federación de Rusia, Fiji, Ghana e Indonesia. Esos seminarios fueron organizados por la Iniciativa Conjunta sobre las Causas Subyacentes de la Deforestación y Degradación de Bosques. En el anexo se resumen las medidas adoptadas para aplicar las propuestas.

#### a) Experiencias nacionales y enseñanzas extraídas

7. La Iniciativa conjunta sobre las Causas Subyacentes de la Deforestación y Degradación de Bosques destacó el valor del intercambio de información sobre las experiencias de los países al reseñar estudios de casos mediante un conjunto de seminarios. Los seminarios tuvieron un carácter muy participativo, con la intervención de una amplia gama de partes interesadas, y fueron de indudable valor para intercambiar información y definir las causas subyacentes comunes a diferentes países. Sin embargo, los resultados de los diferentes estudios de casos no se pudieron comparar porque no se presentaron en un marco congruente. Si bien se hizo referencia al marco diagnóstico mencionado explícitamente en la propuesta de acción pertinente del

GIB, los estudios de casos proporcionaron pocas pruebas de que se hubiera aplicado el marco y constituyeron una base inadecuada para la evaluación de la utilidad de este enfoque. Por consiguiente, es difícil generalizar a partir de la información proporcionada, y no queda claro cuán representativos eran los estudios de casos.

8. Esas experiencias, conjuntamente con el perfeccionamiento metodológico y otras iniciativas de investigación como las realizadas por el Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR), destacan la dificultad de analizar las causas subyacentes de la deforestación: la cuestión es compleja y no se presta fácilmente al análisis. Por consiguiente, tal vez sea necesario seguir desarrollando instrumentos de diagnóstico para evaluar esos procesos. En particular, es necesario fomentar la capacidad en los países para que sea posible realizar esos análisis al nivel nacional.

9. Los países reconocen ampliamente la importancia de conocer las causas directas e indirectas de la pérdida de bosques, y de comprender que en la mayoría de los casos esas causas son de índole política. Por consiguiente, el éxito de la aplicación de las propuestas de acción a nivel nacional depende mucho de la voluntad política de los gobiernos y de la sociedad civil. Sin duda se han hecho grandes progresos hacia la aplicación de algunas de las propuestas de acción. Por ejemplo, en los últimos años la mayoría de los países han elaborado políticas nacionales relacionadas con los bosques, con frecuencia gracias a un mayor diálogo con las diferentes partes interesadas. Se han hecho grandes esfuerzos por elaborar criterios e indicadores para la ordenación sostenible de los bosques, lo que se refleja en el inicio de nueve grandes procesos en los que, colectivamente, participan más de 140 países. Con todo, los análisis indican que la deforestación continúa en la mayoría de las regiones del mundo (véase el cuadro 1), lo que sugiere que las políticas forestales aún no encaran correctamente las causas subyacentes de la deforestación y la degradación de los bosques. Esto podría atribuirse en parte a la incorrecta armonización de las políticas intersectoriales, la falta de integración entre las investigaciones sobre las causas subyacentes y la elaboración de políticas, cuestiones de importancia para el Equipo de Tareas creado recientemente por la Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal.

**Cuadro 1**  
**Cambio de la cubierta forestal, 1990-2000**

País/zona	Total de bosques (miles de hectáreas)		Cambio de la cubierta forestal 1990-2000	
	1990	2000	Cambio anual (en miles de hectáreas)	Tasa de cambio anual (porcentaje)
África	702 502	649 866	-5 262	-0,78
Asia	551 448	547 793	-364	-0,07
Oceanía	201 271	197 623	-365	-0,18
Europa	1 030 475	1 039 251	881	0,08
América del Norte y Central	555 002	549 304	-570	-0,10
América del Sur	922 731	885 618	-3 711	-0,41
Mundo	3 963 429	3 869 455	-9 391	-0,22

Fuente: "Global Forest Resources Assessment 2000",  
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y  
la Alimentación.

10. Una de las propuestas principales para hacer frente a la deforestación y la degradación de los bosques guarda relación con aumentar el papel que desempeñan los bosques plantados en la ordenación sostenible de los bosques. En muchos países se han obtenido aumentos sustanciales de la superficie de bosques plantados. Así y todo, aproximadamente la mitad de ellos se han establecido mediante la conversión a partir de bosques naturales (cuadro 2), lo que ilustra que el establecimiento de plantaciones en algunos casos puede considerarse como una causa de deforestación y no como un mecanismo para reducirla.

**Cuadro 2**  
**Cambio anual de la superficie de bosques plantados,  
1990-2000**

(Millones de hectáreas por año)

Tipo	Aumento		Cambio neto
	Conversión de bosques naturales	Aforestación	
Zonas tropicales	+1,0	+0,9	+1,9
Zonas no tropicales	+0,5	+0,7	+1,2
Mundo	+1,5	+1,6	+3,1

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la  
Agricultura y la Alimentación.



11. En general, las limitaciones más significativas para la aplicación de las propuestas de acción del GIB/FIB comunicadas por los países son:

- a) Falta de capacidad institucional y conocimientos técnicos especializados;
- b) Falta de fondos disponibles, en parte atribuida a la disminución de la asistencia oficial para el desarrollo, la deuda internacional y las crisis económicas;
- c) Poco compromiso político con el sector forestal.

12. Entre otras limitaciones a la aplicación referidas por los países cabe mencionar un nivel inadecuado de:

- a) Participación pública y de los interesados, lo que refleja en parte una falta de sensibilización pública;
- b) Información, lo que refleja la capacidad limitada en materia de investigación y gestión de la información;
- c) Coordinación institucional, en particular con respecto a la necesidad de analizar las cuestiones relativas a los bosques en un entorno intersectorial;
- d) Gestión de la transición de la propiedad estatal de los bosques hacia una mayor propiedad privada, y la transferencia de responsabilidades mediante la descentralización y la privatización;
- e) Infraestructura;
- f) Compatibilidad entre las propuestas de acción del GIB/FIB y las esferas prioritarias para los gobiernos, como la erradicación de la pobreza;
- g) Participación de algunos interesados, incluidas las mujeres, los pueblos indígenas y los habitantes de los bosques;
- h) Coordinación entre las actividades de los donantes;
- i) Incentivos para que las poblaciones rurales conserven y ordenen sus recursos forestales locales, o la existencia de grandes desincentivos;
- j) Apoyo por parte de los gobiernos para dar a las organizaciones locales en quienes delegan responsabilidad la suficiente autoridad real y el apoyo que les permita ejercer sus derechos y ordenar sus bosques de manera efectiva.

#### **b) Nuevas cuestiones pertinentes para la aplicación de las propuestas en los países**

13. La Iniciativa Conjunta sobre las Causas Subyacentes de la Deforestación y Degradación de Bosques puso de relieve determinadas causas subyacentes de particular importancia, entre ellas la falta de acceso a la tierra y a los recursos, la desigualdad de las condiciones en el actual régimen del comercio internacional, la infravaloración de la mayoría de servicios forestales, la tala ilegal y las políticas públicas inadecuadas, como las relativas a la construcción de carreteras y las subvenciones. Las tendencias mundiales que afectan la aplicación de las propuestas comprenden la reducción de los enfoques sectoriales tradicionales, la mayor dependencia de los instrumentos basados en el mercado, la función más destacada de las organizaciones no gubernamentales y el sector privado, la atención cada vez mayor que se concede a la descentralización y la participación, y las reformas macroeconómicas y la mundialización.

14. Las investigaciones realizadas por el CIFOR sobre las causas subyacentes han sugerido lo siguiente:

- a) Es probable que las tecnologías de gran densidad de capital, apropiadas para condiciones agrícolas avanzadas y la producción orientada a la exportación, aumenten la conversión de tierras forestales;
- b) Los factores comerciales y las transformaciones macroeconómicas pueden tener un efecto mucho mayor que la transformación de las prácticas agrícolas en la deforestación y la degradación de los bosques;
- c) La descentralización que se está produciendo en muchos países tropicales puede aportar beneficios a muchas personas pobres de las zonas rurales en regiones muy boscosas, incluido un mayor acceso a los recursos forestales, pero la deficiente capacidad técnica a nivel local, un apoyo nacional limitado y problemas de organización entre los explotadores en pequeña escala perjudican las perspectivas de una ordenación sostenible de los bosques.

15. Una cuestión fundamental que ha surgido recientemente es la necesidad de hacer cumplir las leyes sobre los bosques, basada en el reconocimiento de que la recolección ilícita de productos forestales, el comercio ilícito, la caza furtiva y la corrupción constituyen amenazas importantes para los bosques de todo el mundo. En mayo de 1998, el Grupo de los Ocho principales países industrializados puso en marcha un Programa de

Acción sobre los bosques en el que se asigna una elevada prioridad a la solución del problema de la tala ilícita. La Conferencia Ministerial de Asia oriental sobre la ordenación de los bosques y la aplicación de las leyes, que se celebró en Bali (Indonesia) del 11 al 13 de septiembre de 2001, tenía el propósito de intercambiar informaciones y experiencias sobre la necesidad de hacer cumplir las leyes sobre los bosques. El resultado de la reunión fue una declaración ministerial en la que los países participantes se comprometieron a intensificar las actividades nacionales, a fortalecer la colaboración bilateral, regional y multinacional para hacer frente a las violaciones de las leyes forestales y los delitos conexos, y a crear un equipo de trabajo regional sobre el cumplimiento de las leyes forestales y la ordenación de los bosques para promover los objetivos de la declaración. En la declaración también se pedía al Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques que prestara más atención a la cuestión de los delitos relacionados con los bosques.

16. Otra nueva cuestión puesta de relieve por un gran número de países es la de los incendios forestales, particularmente a raíz de los catastróficos incendios de 1998, y la amenaza que plantean al medio ambiente mundial y a la estabilidad regional. Existe una clara necesidad de analizar las causas subyacentes de los incendios, basándose en las actividades de investigación de organizaciones como el CIFOR. Los resultados de esas investigaciones deben trasladarse a la aplicación de políticas, y es necesario fortalecer en los países la capacidad de predicción y de gestión en relación con los incendios. Iniciativas como el proyecto FireFight, un programa mundial que aborda las causas subyacentes de los incendios forestales, pueden aportar un modelo apropiado para nuevas actividades. El proyecto constituye una empresa de colaboración entre la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos Naturales, el Fondo Mundial para la Naturaleza, el CIFOR, el Centro mundial de vigilancia de incendios, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y el PNUMA, y determina quiénes son los principales interesados, cuáles son las aplicaciones que dan al fuego y sus prácticas al respecto, así como las formas en que pueden actuar para mejorar sus políticas de gestión de los incendios. Servicios de información como el Centro mundial de vigilancia de incendios también pueden desempeñar un papel importante para determinar los riesgos de incendio y darles la respuesta apropiada.

17. Una tercera nueva cuestión se refiere a las denominadas subvenciones perjudiciales, reconocidas ampliamente como una de las principales causas subyacentes de la deforestación. Algunos países están socavando la protección de los bosques al conceder subvenciones que aceleran la pérdida o la degradación de tierras forestales, incluido el apoyo a la construcción de carreteras y de otras infraestructuras que benefician a las empresas madereras, y la concesión de subsidios y préstamos a empresas dedicadas a la explotación maderera.

### c) Promoción de la participación pública

18. En general, parece haber pocos progresos en cuanto a promover la participación pública en medidas que apoyan directamente las propuestas de acción del GIB/FIB. Varias organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales y organizaciones de pueblos indígenas han desempeñado un papel importante para sensibilizar a la población de los problemas de la deforestación, por ejemplo, mediante la organización de campañas. La deforestación también ha sido objeto de mayor atención en los medios de comunicación nacionales e internacionales. Indudablemente se ha producido a nivel internacional una tendencia a que los interesados participen más en la formulación de políticas forestales nacionales, y en muchos países ello ha entrañado un proceso de consulta del público, con reuniones públicas y la organización de foros de debate. Algunos países informan de medidas concretas de aliento a la participación directa del público en general en las actividades de reforestación, por ejemplo, formando brigadas de voluntarios y grupos de jóvenes y mediante campañas de plantación de árboles.

19. En muchos países se reconoce ampliamente que hay que fortalecer la participación de los interesados en la ordenación sostenible de los bosques, de conformidad con las directrices para la elaboración de programas forestales nacionales acordadas por el GIB. La tendencia mundial a la descentralización podría brindar oportunidades para lograrlo, particularmente si es posible fortalecer los vínculos entre los niveles nacional y subnacional en la formulación y aplicación de políticas. Algunos países comunican también que se ha progresado mucho en cuanto a fortalecer la participación del público en iniciativas destinadas a reducir la presión sobre los bosques, como los planes de reciclaje para los productos madereros y la promoción de productos madereros certificados. Esto se logra sensibilizando al

público mediante campañas de información, como la incorporación de las cuestiones relativas a los bosques en los planes de estudios de la escuela secundaria. Sin embargo, algunos países comunican que existe una notable apatía entre el público respecto de la ética y las prácticas de conservación del medio ambiente, y señalan que, para el público en general de muchos países tropicales, los problemas de la deforestación tienen escasa prioridad en comparación con la lucha cotidiana por la vida.

#### **d) Un entorno propicio**

20. En muchos países se han producido mejoras considerables con respecto al marco jurídico para la ordenación sostenible de los bosques y las políticas relacionadas con éstos. A nivel nacional, un problema básico es el del escaso compromiso y la baja prioridad que se asigna al sector forestal, lo cual obedece frecuentemente al hecho de que no se ha demostrado la contribución del sector al desarrollo socioeconómico. En consecuencia, a menudo se pierden oportunidades de financiación por el hecho de que no se vincula la cuestión de los bosques a preocupaciones prioritarias como la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible. La constante disminución de los precios de los productos básicos a nivel internacional impide que el sector forestal genere un superávit suficiente para invertirlo en la ordenación sostenible de los bosques. Los mercados de los productos forestales tienden a favorecer a los productos de más bajo precio, que a menudo provienen de una explotación no sostenible. Por consiguiente, la promoción de un comercio rentable y de unos precios justos puede tener un papel importante en la promoción de la ordenación sostenible de los bosques.

21. Otros factores importantes que restringen las inversiones son la inseguridad de la tenencia, las deficiencias normativas y de los mercados, los elevados niveles de presunto riesgo o de riesgo efectivo debidos a factores ajenos al control sectorial, la falta de opciones de crédito apropiadas y entornos normativos deficientes e inestables que no sólo no desalientan sino que a veces alientan las prácticas insostenibles o ilícitas de explotación forestal. Los factores que elevarían los costos de explotación o reducirían los beneficios (como una regulación excesiva, unos mercados poco desarrollados, etc.) representan para los inversores privados incentivos negativos para la ordenación sostenible de los bosques. Lograr que ésta fuera más rentable y menos arriesgada mediante intervenciones a nivel político

umentaría las perspectivas de autofinanciación del sector y permitiría la movilización de nuevas inversiones privadas. No obstante, en muchos países existe la necesidad de financiación pública externa en apoyo del fomento de capacidad, el establecimiento de marcos jurídicos apropiados y la creación de condiciones socioeconómicas propicias para la inversión en la ordenación sostenible de los bosques. Muchos países en desarrollo se enfrentan a una falta general de fondos, a una insuficiencia de profesionales y a problemas de comunicación. Por ello, es necesario fortalecer la aplicación práctica de políticas forestales nacionales y de criterios e indicadores para la ordenación sostenible de los bosques. En contraste, en la Iniciativa Conjunta sobre las Causas Subyacentes de la Deforestación y Degradación de Bosques se señaló que en algunos países que experimentaban un rápido desarrollo económico, el crecimiento económico se lograba a expensas de la conservación del medio ambiente y de la justicia social.

#### **e) Cooperación internacional y regional**

22. En muchos países se reconoce la necesidad de la cooperación internacional y regional para determinar y abordar las causas subyacentes de la deforestación. Se han hecho esfuerzos considerables para establecer esa cooperación. Entre las iniciativas pertinentes para el tema del presente informe figuran las siguientes:

a) La Iniciativa Conjunta sobre las Causas Subyacentes de la Deforestación y Degradación de Bosques, establecida en 1997, que entrañaba un proceso participativo del nivel local al nivel internacional, emprendido en siete regiones y a nivel mundial. La Iniciativa también estableció nuevas relaciones de colaboración entre los países, las organizaciones no gubernamentales y los organismos de las Naciones Unidas;

b) La Iniciativa de seis países en apoyo del Foro Intergubernamental sobre los Bosques, de 1998, fue emprendida por Alemania, Finlandia, Honduras, Indonesia, el Reino Unido y Uganda para poner a prueba la aplicación de las propuestas de acción del GIB a nivel nacional (o en un caso a nivel de estados federales). Sobre la base de esta experiencia se formuló una Guía Práctica para la aplicación de las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques;

c) En septiembre de 2000, Alemania, Australia, el Brasil, el Canadá, Francia, Malasia, Nigeria y la República Islámica del Irán pusieron en marcha la iniciativa de ocho países encaminada a prestar asistencia a

la comunidad internacional para desarrollar el programa de trabajo plurianual del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques;

d) El Objetivo 2000 de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT) incluye el compromiso de los miembros de avanzar con la mayor rapidez posible para lograr que las exportaciones de madera y productos de la madera tropical procedan de fuentes ordenadas de manera sostenible mediante la cooperación internacional y los programas y políticas nacionales, así como haciendo participar al Fondo de cooperación de Bali como mecanismo de financiación adicional;

e) El Programa de Acción sobre los Bosques del Grupo de los Ocho, que representa la primera experiencia unificada de los miembros del Grupo de los Ocho para colaborar en relación con los bosques del mundo, incluye el fortalecimiento o el inicio de actividades bilaterales con países asociados en apoyo de programas forestales nacionales;

f) La Conferencia Ministerial sobre la Protección de los Bosques en Europa brinda un foro para desarrollar la cooperación regional relacionada con la aplicación de las propuestas del GIB/FIB en Europa.

## **B. Medios de aplicación**

### **a) Financiación**

23. Se reconoce de forma general que la insuficiencia de recursos financieros supone una importante limitación para la aplicación de las propuestas del GIB/FIB encaminadas a luchar contra la deforestación. Sin embargo, se carece de información detallada sobre las corrientes financieras que afectan a los bosques. En particular resulta difícil distinguir entre las corrientes financieras que permiten luchar efectivamente contra la deforestación y las que pueden promoverla (por ejemplo, los incentivos perjudiciales).

24. La financiación en materia forestal procede de tres fuentes principales, a saber: las asignaciones oficiales de los países; la asistencia oficial para el desarrollo de fuentes externas; y el sector privado comercial (tanto nacional como extranjero). También están surgiendo fuentes de financiación sin fines de lucro, como los fondos fiduciarios, principalmente para apoyar las actividades ambientales y de conservación de organizaciones no gubernamentales o grupos comunitarios. En

todas las regiones en desarrollo se concede una elevada prioridad a la inversión en el desarrollo de los recursos forestales, incluido el establecimiento de plantaciones. En general, los países en desarrollo también dan importancia a las industrias forestales, a la utilización de los productos derivados de los bosques o a otras actividades de valor añadido, mientras que sus socios externos que proporcionan asistencia oficial para el desarrollo han tenido recientemente una tendencia a promover la conservación de los recursos naturales.

25. El suministro de asistencia oficial para el desarrollo orientada al sector forestal por una variedad de países donantes, además de las organizaciones multilaterales como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, la FAO, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la OIMT, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Comisión Europea, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, alcanzó un total estimado entre 1.000 y 1.500 millones de dólares en el período comprendido entre 1995 y 1997, lo cual representa una disminución con respecto al nivel máximo de más de 2.000 millones de dólares alcanzado a comienzos del decenio de 1990<sup>3</sup>. Como se ha señalado, no se dispone de datos para evaluar la medida en que esta financiación logró orientarse a una lucha eficaz contra la deforestación. Varios países receptores señalan que la tendencia a la disminución de la asistencia oficial para el desarrollo (véase el cuadro 3) es un factor destacado que condiciona la aplicación de las propuestas de acción.

26. En el contexto del presente informe, la cuestión fundamental es saber si se dispone de apoyo financiero suficiente para aplicar las propuestas del GIB/FIB en relación con la lucha contra la deforestación y la degradación de los bosques. No existen datos suficientemente precisos para abordar esta cuestión, salvo de forma muy general. Se carece en particular de información sobre las corrientes financieras de fuentes distintas a la asistencia oficial para el desarrollo. Con respecto a ésta, un análisis de la información disponible sugiere que el desarrollo institucional tiende a atraer una mayor proporción de la ayuda externa necesaria que el desarrollo sostenible de los recursos forestales, mientras que los aspectos de evaluación y fiscalización reciben la proporción más baja de los recursos necesarios. También existen diferencias significativas entre las regiones con respecto a la cantidad de asistencia oficial para el desarrollo que se recibe.

**Cuadro 3**  
**Estimación de las corrientes de asistencia oficial para el desarrollo dirigidas al sector forestal (promesas de contribuciones, en millones de dólares de los EE.UU. a valores de 1996)<sup>3</sup>**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 <sup>a</sup>	1997 <sup>a</sup>
<i>Fuentes bilaterales</i>										
Distintas de la Unión Europea	470	330	432	522	401	357	283	458	511	301
Unión Europea <sup>b</sup>	504	548	605	630	624	500	515	531	469	456
<b>Total</b>	<b>974</b>	<b>878</b>	<b>1 037</b>	<b>1 152</b>	<b>1 025</b>	<b>858</b>	<b>798</b>	<b>989</b>	<b>980</b>	<b>757</b>
<i>Fuentes multilaterales</i>										
Bancos multilaterales de desarrollo	470	384	902	487	958	300	820	177	148	271
Organismos de las Naciones Unidas	249	247	241	240	230	212	253	235	220	217
<b>Total</b>	<b>719</b>	<b>632</b>	<b>1 143</b>	<b>727</b>	<b>1 187</b>	<b>512</b>	<b>1 072</b>	<b>412</b>	<b>368</b>	<b>489</b>
<i>Todos los donantes</i>										
Estimación	1 692	1 510	2 180	1 879	2 212	1 369	1 870	1 401	1 349	1 246
Límite superior	1 862	1 764	2 398	2 147	2 488	1 506	2 116	1 587	1 554	1 458
Límite inferior	1 523	1 256	1 962	1 610	1 937	1 232	1 624	1 215	1 143	1 033
Sin incluir el Banco Mundial	1 495	1 337	1 410	1 591	1 527	1 226	1 205	1 326	1 309	1 065
Datos del cuestionario de la FAO	1 427		1 678			1 658				

<sup>a</sup> Las estimaciones correspondientes a 1996 y 1997 son menos fiables.

<sup>b</sup> Incluye la Comisión de las Comunidades Europeas.

27. En general, los análisis indican que la asistencia oficial para el desarrollo que se suministra actualmente representa menos del 20% de las necesidades anuales de financiación estimadas en el capítulo 11 del Programa 21<sup>2</sup>.

28. Se está produciendo una transformación de las funciones de los sectores público y privado en la financiación del sector forestal; el sector privado ha experimentado un incremento del 60% desde 1991. Existe una clara necesidad de datos detallados que proporcionen información sobre las corrientes financieras que son eficaces para luchar contra la deforestación, a diferencia de las corrientes financieras públicas y privadas que se orientan al sector forestal en general. Sobre la base de esos datos debería producirse un replanteamiento

radical de las estrategias diseñadas para aplicar la ordenación sostenible de los bosques, incluida la promoción de firmes relaciones de colaboración entre las instituciones públicas, las empresas privadas, los organismos de asistencia bilaterales y multilaterales, las instituciones de investigación, las comunidades locales y las organizaciones no gubernamentales, con el apoyo de políticas, estrategias y mecanismos de regulación apropiados. Esas relaciones de colaboración deberán ir acompañadas de un aumento de la coordinación entre las organizaciones que aportan financiación. La necesidad de esos enfoques se reconoce en la estrategia forestal revisada elaborada por el Grupo del Banco Mundial en 2001.

### **b) Transferencia de tecnologías inocuas para el medio ambiente**

29. Hoy en día existe en el mundo un acervo sin precedentes de capacidad tecnológica, que incluye muchas novedades que podrían aplicarse directamente al sector forestal. Muchas novedades tecnológicas se desconocen, están infrautilizadas o no se comparten suficientemente. Entre las formas en que algunos países han aplicado tecnologías específicas para luchar contra la deforestación figuran las siguientes:

a) Una mayor aplicación de tecnologías de teledetección y sistemas de información geográfica para evaluar la condición y la extensión de la cubierta forestal;

b) La elaboración de sistemas de información para la evaluación de las zonas de bosques, incluida la formulación de instrumentos para establecer un servicio de alerta temprana de amenazas concretas, como los incendios;

c) La formulación de tecnologías de reciclaje y recuperación de la madera para reducir las presiones sobre los bosques naturales;

d) La elaboración de técnicas mejoradas de recolección forestal y otras operaciones de silvicultura que permitan reducir los efectos negativos para el medio ambiente, como métodos de explotación forestal con efectos reducidos.

30. Varios países informan del establecimiento de servicios de información sobre los recursos forestales, que brindarán a los interesados acceso a una red de información e instrumentos para la ordenación sostenible de los bosques. Sin embargo, existe claramente una necesidad de que las ventajas de esa tecnología se pongan a disposición de una mayor variedad de usuarios y de que continúe el proceso de transferencia de tecnología de los países desarrollados a los países en desarrollo. También es necesario incrementar los intercambios de experiencia y de tecnologías entre los países en desarrollo y utilizar más las tecnologías autóctonas y los conocimientos tradicionales relacionados con los bosques siempre que sea apropiado.

### **c) Fomento de la capacidad**

31. Los países conocen bien la importancia de que se sepa cuáles son las causas directas e indirectas de la pérdida de bosques, además de entender que en la mayoría de los casos esas causas son de índole política.

Por consiguiente, la aplicación con éxito de las propuestas de acción a nivel de los países depende en gran medida de la voluntad política de los gobiernos y de la sociedad civil. Es indudable que se han hecho progresos considerables en la aplicación de algunas de las propuestas de acción. Por ejemplo, la mayoría de países han formulado en los últimos años políticas nacionales relacionadas con los bosques, a menudo mediante un aumento del diálogo con distintos interesados. También se han orientado esfuerzos considerables a formular criterios e indicadores para la ordenación sostenible de los bosques, como se pone de manifiesto en la puesta en marcha de nueve importantes procesos, que afectan en conjunto a más de 140 países. No obstante, los análisis indican que en la mayoría de regiones del mundo prosigue la deforestación (véase el cuadro 1), lo cual sugiere que las políticas forestales todavía no abordan de forma adecuada las causas subyacentes de la deforestación y la degradación de los bosques. Esto puede atribuirse en parte a una insuficiente armonización de las políticas intersectoriales y a una falta de integración entre la investigación sobre las causas subyacentes y la formulación de políticas, una cuestión pertinente para el recién creado Equipo de Tareas de la Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal.

32. El Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques ha reconocido la necesidad del fomento de la capacidad para contribuir a aplicar las propuestas de acción del GIB/FIB. La capacidad humana insuficiente obedece a la escasez general de personal capacitado, y el desconocimiento de técnicas de gestión, planificación y ejecución constituye un problema importante. Entre las necesidades concretas que han determinado los países figuran las siguientes:

a) Programas de fomento de la capacidad para las comunidades locales como mecanismo para aumentar la comercialización de productos forestales certificados;

b) Fiscalización y lucha contra el comercio ilícito de productos forestales;

c) Legislación y derechos en materia de bosques, tecnologías apropiadas, comercialización a nivel internacional y nacional, aplicación de prácticas recomendadas en los programas forestales nacionales y cuestiones intersectoriales y sectoriales;

d) Fortalecimiento de las instituciones que intervienen en la formulación y ejecución de políticas;

e) Aplicación de criterios e indicadores a nivel de los países y de las dependencias de ordenación forestal.

33. Las organizaciones internacionales, incluidos algunos miembros de la Asociación de Colaboración en materia de Bosques, como el PNUD, la FAO y la OIMT, siguen desempeñando un papel importante para fomentar la capacidad en esos ámbitos. Sin embargo, en el contexto del presente informe, existe una clara necesidad de fortalecer la capacidad de los países para analizar las causas subyacentes de la deforestación y para formular políticas nacionales atendiendo a los resultados de esos análisis, de forma que se pueda luchar con éxito contra la deforestación. Existe también una clara necesidad de difundir y dar mayor publicidad a las iniciativas que hayan tenido éxito en esta esfera.

#### IV. Conclusiones

34. Se han hecho progresos notables en la aplicación de muchas de las propuestas de acción del GIB/FIB relativas a la lucha contra la deforestación y la degradación de los bosques. Algunos países han analizado las causas subyacentes de la deforestación con el apoyo de iniciativas internacionales y de la cooperación internacional y con asistencia técnica de organizaciones de investigación y de la comunidad de organizaciones no gubernamentales. Se requieren nuevos esfuerzos para definir con más detalle las causas subyacentes y, en particular, se necesita fomentar en los países la capacidad para llevar a cabo esos análisis a nivel nacional.

35. También se han efectuado progresos considerables en la formulación de políticas nacionales relativas a los bosques, a menudo con la participación de una mayor variedad de interesados. Muchos países han establecido nuevos programas forestales nacionales. Muchos también han formulado nuevas estrategias o planes globales en materia de silvicultura, con frecuencia basados en los resultados de tecnologías de teledetección y de sistemas de información geográfica y nuevos inventarios forestales. Por otra parte, varios países han transferido a las autoridades regionales o locales las competencias relativas a la aplicación de las propuestas. Menos claro está en qué medida esas iniciativas de política se han emprendido como respuesta directa a las propuestas del GIB/FIB. Sin embargo, unos pocos

países han informado detalladamente sobre los progresos encaminados a aplicar las propuestas, por ejemplo en informes al Comité sobre el Desarrollo Sostenible, y sobre la base de esas evaluaciones se pone de manifiesto que algunos países están convencidos de que se han hecho progresos considerables en la aplicación.

36. Pese a esas tendencias positivas, la superficie forestal total sigue disminuyendo en la mayoría de regiones del mundo. Aunque se han establecido extensiones importantes de bosques plantados, con frecuencia gracias a elevados niveles de inversión del sector privado, hay pocas pruebas de que ello haya dado lugar a una disminución de la deforestación y de la degradación de los bosques naturales. En realidad, hay pruebas que indican que en algunos países el establecimiento de plantaciones ha sido un factor importante de la pérdida de bosques naturales.

37. La constante disminución de la superficie forestal natural sugiere o bien que las propuestas de acción del GIB/FIB no se aplican con eficacia o que su aplicación efectiva no tiene los efectos deseados. La evaluación de la aplicación de las propuestas de acción se encuentra con el grave inconveniente de que no existe un proceso establecido de vigilancia y evaluación. Por consiguiente, el establecimiento de un proceso de este tipo debería ser una prioridad importante para los próximos años. Por el contrario, se han hecho buenos progresos en la formulación de criterios e indicadores para la ordenación sostenible de los bosques, gracias al inicio de varios procesos a nivel mundial y regional en los dos últimos decenios. Es incuestionable que el debate generado por esos procesos ha concentrado la atención en las cuestiones forestales, y se ha visto acompañado por un incremento general de la sensibilización pública sobre la deforestación y sus efectos. Sin embargo, la aplicación práctica de criterios e indicadores todavía se encuentra en una etapa relativamente temprana y brinda pocas pruebas de mejoramiento de la situación de los recursos forestales.

38. Es obvio que existen variaciones entre los países en cuanto a los progresos logrados en la aplicación de las propuestas de acción. Por consiguiente, se necesita generar voluntad política, no sólo para aplicar las propuestas sino también para examinar críticamente la situación y las tendencias de los recursos forestales y las causas subyacentes de los cambios en la extensión y la condición de los bosques. Un problema básico en este contexto es la falta de enfoques apropiados para

evaluar el alcance de la degradación de los bosques, a diferencia de la pérdida de la cubierta forestal.

39. Aunque se han hecho progresos en el análisis de las causas subyacentes de la deforestación, los resultados de los análisis no parecen haber contribuido significativamente a las novedades normativas que se han producido. Por consiguiente, para luchar con éxito contra la deforestación se necesita urgentemente incorporar los resultados de la investigación en las políticas nacionales. Además, muchos países no han podido aplicar las estrategias que han formulado. Ello obedece principalmente, según se indica en casi todos los informes de los países, a la escasez de fondos y de personal calificado y bien capacitado. Muchos países en desarrollo necesitan más apoyo financiero, fortalecimiento institucional y fomento de la capacidad. Habida cuenta de la reducción de la asistencia oficial para el desarrollo dirigida al sector forestal, habrá que adoptar nuevos enfoques para generar un aumento de los recursos financieros a nivel nacional. También es necesario utilizar de manera más eficiente los fondos disponibles. Un aumento de la coordinación entre los donantes a nivel nacional podría representar una aportación significativa al logro de este objetivo.

40. En el presente informe se han definido tres nuevas cuestiones decisivas, a saber, las medidas para aplicar las leyes sobre los bosques, los incendios forestales y las subvenciones perjudiciales. Se propone que el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques se concentre en esas tres causas de la deforestación y la degradación de los bosques.

## **V. Sugerencias que deberá examinar el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques en su segundo período de sesiones**

41. En su segundo período de sesiones, el Foro tal vez desee:

a) Invitar a la comunidad de donantes a prestar apoyo a los miembros de la Asociación de Colaboración en materia de Bosques para formular un programa de fomento de la capacidad para los países en desarrollo que permita evaluar las causas subyacentes de la deforestación y la degradación de los bosques e incorporar los resultados de la investigación en iniciativas de política a nivel nacional;

b) Invitar a la comunidad de donantes a apoyar a los países en desarrollo para que puedan predecir y gestionar los efectos de los incendios forestales, por ejemplo por conducto del grupo de trabajo sobre los incendios en medios silvestres establecido recientemente por el Equipo de Tareas Interinstitucional sobre Reducción de Desastres;

c) Concentrarse en la formulación de medidas específicas para abordar la falta de cumplimiento de las leyes sobre los bosques, los incendios forestales y las subvenciones perjudiciales, en tanto que se están convirtiendo en importantes causas de la deforestación y la degradación de los bosques en muchos países;

d) Pedir al grupo especial de expertos sobre financiación, que se establecerá en el segundo período de sesiones:

i) Que lleve a cabo una estricta investigación de las subvenciones públicas que promuevan la destrucción y la degradación de los bosques y proponga que el Foro aborde esta cuestión;

ii) Que estudie la viabilidad de un mecanismo para el intercambio de conocimientos Sur-Sur sobre los fondos nacionales y otros mecanismos innovadores para financiar las medidas de lucha contra la deforestación y la degradación de los bosques.

### *Notas*

<sup>1</sup> Verolme HJH, Mankin WE, Ozinga S, Ryder S. *Keeping the promise? A Review of NGOs and IPOs of the Implementation of the UN Intergovernmental Panel on Forests*. Biodiversity Action Network, Washington, USA, 2000. Disponible también en <http://www.forestpolicy.org>.

<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* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y corrección), vol. I, Resoluciones aprobadas por la Conferencia, resolución 1, anexo II.

<sup>3</sup> Madhvani, A. *An Assessment of Data on ODA Financial Flows in the Forest Sector*. Overseas Development Institute, Londres, 1999.



## Anexo

# Resumen de los progresos efectuados en la aplicación de las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques/Foro Intergubernamental sobre los Bosques

*Propuestas de acción*

*Medidas adoptadas para su aplicación*

### A. Aplicación de las decisiones relativas a los bosques a nivel nacional

- |  |   |
|--|---|
| <p>I. Estudiar y analizar las causas históricas y subyacentes de la deforestación y la degradación de los bosques.</p> | <p>No se hace referencia a ninguna medida de este tipo en los informes nacionales presentados a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible.</p> <p>En el cuestionario, aproximadamente el 50% de los países comunicaron haber emprendido algún tipo de análisis.</p> <p>La Iniciativa Conjunta sobre las Causas Subyacentes de la Deforestación y Degradación de Bosques basó su análisis de dichas causas en 40 estudios de casos nuevos y existentes procedentes de más de 30 países, reseñados en un seminario de nivel mundial y en una serie de seminarios regionales. Los estudios de casos se basaban en el marco de diagnóstico del GIB.</p> <p>Las investigaciones del Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR) sobre este tema se han concentrado en Bolivia, el Camerún, Indonesia, África meridional y oriental y América Central.</p> <p>Las resoluciones adoptadas en la Conferencia Ministerial sobre la Protección de los Bosques en Europa pusieron en marcha una amplia actividad de cooperación técnica y científica centrada en las causas subyacentes de la degradación de los bosques y la deforestación a nivel nacional y regional, basada en la vigilancia permanente y en redes de puntos piloto permanentes.</p> |
| <p>II. Proporcionar información sobre las causas subyacentes de la deforestación.</p>                                  | <p>Se facilita información sobre las causas de la deforestación en aproximadamente el 10% de los informes presentados a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible; sin embargo, hay pocas referencias a las causas <i>subyacentes</i> de la deforestación y la degradación de los bosques.</p> <p>La Iniciativa Conjunta proporciona información pertinente sobre 40 estudios de casos de más de 30 países.</p> <p>El Grupo de los Ocho principales países industrializados ha emprendido una iniciativa de colaboración para examinar la mayor utilización de tecnologías de teledetección como instrumento para el inventario, la evaluación, la fiscalización y la ordenación de los bosques.</p> <p>El CIFOR ha publicado varios libros e informes sobre este tema.</p> <p>El estudio titulado <i>Global Forest Resources Assessment 2000</i>, producido por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) suministra información sobre las causas subyacentes a partir de los informes de los países.</p>  |

	<p>Organizaciones no gubernamentales (como el Instituto de Recursos Mundiales, el Fondo Mundial para la Naturaleza, el Instituto de Desarrollo de Ultramar y Greenpeace), así como organizaciones intergubernamentales como la FAO y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, han desempeñado un papel importante para sensibilizar al conjunto de la sociedad sobre la importancia de las cuestiones relacionadas con la deforestación y la degradación de los bosques.</p>
	<p>Se proporciona información por conducto de las actividades de presentación de informes, publicación y sensibilización de la Conferencia Ministerial sobre la Protección de los Bosques en Europa, que incluye los resultados de las actividades de fiscalización, publicados anualmente por la Comisión Económica para Europa (CEPE) y la Comisión Europea; se ha establecido en la Internet una base de datos descentralizada que contiene estadísticas sobre los incendios forestales y sobre la investigación de los ecosistemas forestales (que incluye 1.198 instituciones, científicos y proyectos).</p>
<p>III. Fortalecer el papel de los bosques artificiales en la ordenación sostenible de los bosques.</p>	<p>Se mencionan medidas en el 25% de los informes nacionales presentados a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, principalmente en el contexto de incrementar la extensión de los bosques plantados. Sin embargo, se presta muy poca atención a la medida en que con esas plantaciones se logra reducir la deforestación y la degradación de los bosques.</p>
	<p>La publicación Global Forest Resources Assessment 2000 indicaba que la tasa media de establecimiento con éxito de plantaciones entre 1990 y 2000 fue de 3,1 millones de hectáreas al año. La mitad de la nueva superficie de plantación se encontraba en tierras que habían sido bosques naturales (es decir, representaban una reforestación en tierras de bosques naturales talados).</p> <p>Al abordar esta propuesta de acción, la Iniciativa Conjunta puso de relieve el papel negativo que pueden desempeñar las plantaciones en materia de deforestación y degradación de los bosques, como la sustitución de bosques naturales y el aumento de la presión sobre los recursos de tierras.</p>
<p>IV. Evaluar las tendencias a largo plazo de la oferta y la demanda de madera.</p>	<p>No se mencionan medidas a este respecto en los informes nacionales presentados a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible.</p> <p>Cada dos años, la FAO compila el informe titulado State of the World's Forests, apoyado por estudios de perspectivas regionales, que incluyen estadísticas sobre la producción, la importación, la exportación y el consumo por tipo de producto y por país (y también por región). En el informe de 2001 se hizo una evaluación de las tendencias a lo largo del decenio de 1990, basada en varios estudios de la FAO, la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT) y el Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC.</p>
<p>V. Formular políticas y mecanismos nacionales para apoyar la ordenación sostenible de los bosques.</p>	<p>Se hace referencia a medidas pertinentes en el 45% de los informes nacionales presentados a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible.</p> <p>Los datos obtenidos por la OIMT y la Iniciativa Conjunta indican que la mayoría de los países han formulado políticas nacionales relativas a los bosques en los últimos años, aunque no siempre con la participación de una gran variedad de interesados.</p>

*Propuestas de acción**Medidas adoptadas para su aplicación*

- |  |  |
|--|--|
| <p>VI. Aumentar la cooperación, coordinación y asociación para apoyar la ordenación sostenible de los bosques dentro de un programa forestal nacional.</p>                         | <p>Hay una referencia a las medidas pertinentes en el 38% de los informes nacionales presentados a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, aunque los programas forestales nacionales no siempre se mencionan explícitamente. Sin embargo, la información sobre el grado de participación de los interesados suele ser muy limitada.</p> <p>Aunque la mayoría de países tienen programas forestales nacionales en distintas etapas de desarrollo, los estudios de la FAO indican que esos programas se aplican solamente en el 44% de los países; muchos se han estancado debido a la falta de recursos humanos, institucionales y financieros, así como a la ausencia de políticas adecuadas, de coordinación y de mecanismos de participación pública.</p> <p>El Comité Mixto FAO/CEPE/OIT sobre Tecnología, Ordenación y Capacitación Forestales ha establecido un equipo de especialistas sobre participación y colaboración en asuntos forestales a fin de aclarar el concepto de la participación y de formular un marco conceptual.</p>   |
| <p>VII. Supervisar, evaluar y presentar informes sobre los progresos alcanzados en la aplicación de un programa forestal nacional, incluido el uso de criterios e indicadores.</p> | <p>Se hace referencia a las medidas pertinentes en el 35% de los informes nacionales presentados a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, aunque no siempre se mencionan explícitamente los programas forestales nacionales.</p> <p>Como mínimo, 140 países participan por lo menos en uno de los nueve principales procesos relativos a criterios e indicadores, que incluyen a la OIMT y a las iniciativas de las zonas áridas de África, paneuropea, de Montreal, de Tarapoto y de Lepaterique.</p> <p>Los miembros del Grupo de los Ocho formularon un programa de acción sobre los bosques que entrañaba el establecimiento de un proceso basado en los interesados públicos y privados para la aplicación de criterios e indicadores.</p> <p>La Conferencia Ministerial sobre la Protección de los Bosques en Europa definió mecanismos de participación apropiados, en los que intervenían todas las partes interesadas, como un elemento esencial de los programas forestales nacionales en el contexto paneuropeo, y logró formular un entendimiento común sobre esas políticas en ese contexto.</p> |
| <p>VIII. Lograr la participación de todas las partes interesadas en las investigaciones forestales.</p>  | <p>Hay una referencia a las medidas pertinentes en el 10% de los informes nacionales presentados a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, aunque se brinda poca información sobre la proporción de partes interesadas que han participado en la investigación.</p> <p>La Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal estableció un grupo de tareas para fortalecer las interrelaciones entre los círculos científicos y los encargados de la política forestal. La labor sigue adelante y se ha adoptado el enfoque consistente en definir entre 40 y 50 estudios de casos de todo el mundo que describan la forma en que los resultados de las investigaciones han influido con éxito en las políticas forestales.</p>   |

IX. Introducir incentivos positivos para ayudar en la lucha contra la deforestación y la degradación de los bosques.

Hay pocas referencias a las medidas pertinentes en los informes nacionales presentados a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible; la mayoría de incentivos mencionados se refieren al establecimiento de plantaciones. Sin embargo, se reconoce ampliamente el papel de la certificación para crear esos incentivos.

Los resultados del cuestionario indican que menos del 20% de países han introducido incentivos.

Un estudio realizado por la FAO brindó información sobre fondos forestales nacionales en 41 países, que indicaba que un gran número de países había establecido fondos de este tipo para ofrecer cierto grado de continuidad en la financiación de sus sectores forestales.

Algunos países, entre ellos Colombia, Costa Rica, los Estados Unidos de América y el Japón, transfieren parte de los ingresos generados por el abastecimiento de agua y la generación de energía eléctrica a financiar programas de ordenación forestal en las cuencas hidrográficas. Costa Rica ha ampliado el concepto de modo que se obtienen ingresos a partir de los impuestos sobre la energía y se compensa a los terratenientes privados por conservar y ordenar los bosques de sus tierras.

Se han hecho progresos considerables en la creación de consenso sobre la financiación de la ordenación sostenible de los bosques gracias a un proceso internacional relativo a las estrategias de financiación para la ordenación sostenible de los bosques (seminarios celebrados en Pretoria, 1996; Croydon (Reino Unido), 1999; y Oslo, 2001).

X. Formular políticas encaminadas a garantizar la tenencia de la tierra a las comunidades locales y las poblaciones indígenas.

Hay referencias a muy pocas medidas pertinentes en los informes nacionales presentados a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible.

Los resultados del cuestionario indicaban que aproximadamente el 50% de los países había establecido mecanismos para mejorar el acceso a la tierra y el aprovechamiento de recursos forestales sobre una base sostenible.

En los últimos años se ha mejorado mucho con respecto a la seguridad de la tenencia. Muchas iniciativas internacionales se han centrado en este aspecto, como la Declaración de Bogor (Indonesia) sobre la reforma catastral y la Declaración de Potsdam sobre desarrollo rural.

Además, muchas instituciones bilaterales y multilaterales de cooperación para el desarrollo han puesto en marcha campañas para garantizar la tenencia de la tierra y han introducido nuevos programas sobre políticas relativas a la tierra, la ordenación de las tierras y el catastro.

La Conferencia Ministerial sobre la Protección de los Bosques en Europa ha elaborado un instrumento paneuropeo común cuyo objetivo es seguir promoviendo la ordenación sostenible de los bosques en Europa haciendo que los compromisos internacionales se traduzcan en actividades de planificación y prácticas de ordenación forestal.

## B. Cooperación internacional para la asistencia financiera y la transferencia de tecnología

- XI. Aplicación de medidas encaminadas a resolver el problema de la deuda externa.
- Un volumen de deuda de un valor aproximado de 159 millones de dólares se ha cancelado en el marco de canjes de deuda por medidas de protección ambiental centradas en los bosques.
- En 1998, los Estados Unidos de América promulgaron la ley sobre la conservación de los bosques tropicales, que permite a los países en desarrollo reestructurar su deuda con los Estados Unidos a cambio de medidas en apoyo de la conservación de los bosques tropicales.
- Los resultados del cuestionario indicaban que una minoría de países (menos del 30%) había realizado un análisis del efecto de la deuda externa y había explorado enfoques financieros innovadores.
- XII. Apoyar y promover la participación de la comunidad local en la ordenación sostenible de los bosques.
- En la Iniciativa Conjunta se pusieron de relieve muchas actividades concretas, incluido el establecimiento de microempresas y programas de investigación dirigidos a la comunidad, el fomento de la capacidad para la comercialización de productos forestales certificados por agentes independientes y la formulación de políticas y la creación de un entorno propicio para lograr una ordenación eficaz de los bosques por parte de la comunidad.
- Algunos miembros del Grupo de los Ocho han ampliado sus actividades para fomentar la participación de las comunidades en la ordenación sostenible de los bosques.
- La Unidad de Silvicultura Comunitaria de la FAO ha desempeñado un papel importante en apoyo de la participación de las comunidades mediante la orientación técnica, el fomento de la capacidad y la difusión de información.
- La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos Naturales ha constituido un grupo de trabajo sobre la participación de la comunidad en la ordenación de los bosques, encargado de formular y aplicar los conocimientos obtenidos mediante la experiencia práctica y de persuadir a los gobiernos y a los organismos donantes de que respondan mejor a las actividades de conservación de las comunidades.
- En algunos países la participación de la comunidad ya es una parte integrante bien establecida del marco de ordenación de los bosques; sin embargo, muchos países todavía se hallan en una etapa temprana en cuanto a la introducción de formas de silvicultura basada en la comunidad apropiadas a sus situaciones.

### **C. Organizaciones internacionales e instituciones e instrumentos multilaterales**

XIII. Analizar las repercusiones de la deuda externa en la deforestación y la degradación de los bosques.

El Programa de Bosques del PNUD y el Centro de Investigación Forestal Internacional han organizado una serie de seminarios (en Pretoria, Croydon y Oslo) en los que se examinó a fondo la cuestión de la financiación de la ordenación sostenible de los bosques; una gran variedad de organizaciones internacionales contribuyeron a esas reuniones, que exploraron explícitamente enfoques y planes innovadores de financiación para ayudar a los países a promover la ordenación sostenible de los bosques.

Una gran variedad de organizaciones, entre ellas el Christian Michelsen Institute, el Instituto de Estudios sobre el Desarrollo, el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y el Instituto de Recursos Mundiales también se han dedicado a analizar el efecto de la deuda externa en la deforestación.

XIV. Estudiar la relación entre las cuestiones de tenencia de tierras y la deforestación y la degradación de los bosques.

Varias organizaciones internacionales se han dedicado a esta cuestión, entre ellas el Centro de Investigación Forestal Internacional, el Centro Internacional para Investigación en Agrosilvicultura, el Banco Mundial, la FAO, el PNUMA y el PNUD (por ejemplo, su Programa de Bosques); los resultados se han difundido en informes y publicaciones.

---