



Consejo Económico y Social

Distr. general
2 de marzo de 2001
Español
Original: inglés

Comisión sobre el Desarrollo Sostenible constituida en comité preparatorio de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible

Período de sesiones de organización

30 de abril a 2 de mayo de 2001

Examen de los progresos alcanzados en materia forestal desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*

Informe del Secretario General

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Introducción.	1–4	2
I. Evaluación de los logros y las limitaciones.	5–27	2
A. Mantenimiento de las funciones múltiples de los bosques y fortalecimiento de las instituciones	5–10	2
B. Conservación y rehabilitación forestal	11–15	3
C. Utilización, evaluación, valoración e investigación.	16–21	5
D. Fomento de la capacidad, cooperación, transferencia de tecnología y comercio	22–27	6
II. Observaciones finales	28–29	6

* El presente informe fue preparado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) como entidad de coordinación de las actividades relativas al capítulo 11 del Programa 21, con aportaciones de las organizaciones miembros del Foro Intergubernamental oficioso de alto nivel sobre los bosques, otros organismos de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales. El informe es una breve sinopsis objetiva cuyo fin es informar a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de las principales novedades registradas en la materia.

Introducción

1. La cuestión de los bosques fue una de las más controvertidas que se abordaron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Después de que durante varios años la atención internacional se centrara principalmente en la deforestación tropical, se había creado una situación en la que los países en desarrollo, en particular los países tropicales con grandes zonas de bosques, veían amenazada su soberanía sobre sus recursos naturales. Por consiguiente, esas diferencias entre el Norte y el Sur no permitieron alcanzar más acuerdo que la Declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo (Principios relativos a los bosques)¹ y el capítulo 11 del Programa 21² en el momento de la Conferencia.

2. El proceso posterior a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo contribuyó de forma sustancial a lograr el alto nivel de conciencia que existe actualmente en todo el mundo respecto de las cuestiones relacionadas con la ordenación sostenible de los bosques. Tras un período de tres años dedicado al fomento de la confianza después de la Conferencia, en 1995 se estableció el Grupo Intergubernamental sobre los Bosques y, en 1997, el Foro Intergubernamental sobre los Bosques: órganos subsidiarios ambos de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible que tenían por objeto deliberar más a fondo y lograr el consenso respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo. Ese proceso especial de cinco años culminó en octubre de 2000, cuando el Consejo Económico y Social estableció un nuevo órgano internacional relativo a los bosques, el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, e invitó a los jefes ejecutivos de las organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas y a los jefes de otras organizaciones, instituciones e instrumentos internacionales y regionales pertinentes a que formaran una asociación de cooperación relativa a los bosques (resolución 2000/35 del Consejo, de 18 de octubre de 2000).

3. El proceso de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo contribuyó de forma sustancial a lograr el alto nivel de conciencia que existe actualmente en todo el mundo respecto de las cuestiones relacionadas con la ordenación

sostenible de los bosques. El Grupo Intergubernamental sobre los Bosques y el Foro Intergubernamental sobre los Bosques:

- Eran foros intergubernamentales influyentes de composición abierta en los que podían participar representantes no gubernamentales de organizaciones de medio ambiente, incluidas organizaciones de poblaciones indígenas, y la industria forestal;
- Fomentaron un consenso sobre la ordenación sostenible de los bosques;
- Promovieron la colaboración Norte-Sur entre los gobiernos;
- Contribuyeron a reemplazar el enfoque tradicional de mantener el abastecimiento de madera por una concepción integrada y global de la ordenación de los bosques;
- Una mayor coordinación entre las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales relacionadas con los bosques, y en particular el Equipo interinstitucional oficioso de alto nivel sobre los bosques facilitaron su labor.

4. En el presente informe se describen los avances logrados, los problemas encontrados y las principales tendencias desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en las cuatro áreas de programas del capítulo 11 del Programa 21.

I. Evaluación de los logros y las limitaciones

A. Mantenimiento de las funciones múltiples de los bosques y fortalecimiento de las instituciones

5. Algunos de los logros más significativos se han conseguido en esa área de programas. La superficie de bosques que son objeto de ordenación está aumentando. Las cifras recientes (Evaluación de los Recursos Forestales de 2000) indican que el 88% de los bosques de los países desarrollados son objeto de ordenación de conformidad con planes oficiales o no oficiales. No existen estadísticas de todos los países en desarrollo, pero los resultados preliminares muestran que al menos 117 millones de hectáreas (o un 5,8% de la superficie forestal total) están reguladas por planes oficiales de

ordenación de los bosques que abarcan un período de cinco años o más.

6. Se han elaborado y adoptado de forma generalizada criterios e indicadores de ordenación sostenible de los bosques, que sirven de marco para determinar los avances, informar al respecto y para orientar la política y las decisiones en materia de ordenación. A raíz de la labor pionera realizada en ese ámbito por la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT) antes de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, se han puesto en marcha nueve grandes proyectos internacionales sobre criterios e indicadores en los que participan casi 150 países, y existe un interés generalizado en la labor de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la OIMT, el Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR), la Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal (IUFRO) y otros asociados, que cuentan además con un gran apoyo para su trabajo. La mayoría de los proyectos han elaborado nuevos criterios e indicadores para utilizarlos a nivel de las dependencias locales de ordenación forestal. Es preciso seguir trabajando en diversos aspectos críticos de los criterios e indicadores, entre los que cabe destacar:

- El fomento de la capacidad para ayudar a los países a aplicar los criterios e indicadores;
- El apoyo a los países para que participen en los proyectos;
- Un acuerdo a nivel internacional sobre los conceptos, términos y definiciones fundamentales;
- Una mayor aclaración de las relaciones entre los criterios y los indicadores y la certificación;
- La elaboración de criterios e indicadores basados en el rigor científico, la pertinencia técnica y la viabilidad económica de los indicadores clave.

7. En los programas forestales nacionales se engloban en general todas las normas, instituciones, planes y programas para gestionar, utilizar, proteger y mejorar los recursos forestales de un país. Las ventajas del concepto radican en el interés político que genera y en la flexibilidad del planteamiento, que permite que cada país adapte su programa forestal a las circunstancias y las prioridades de desarrollo nacionales. Una encuesta realizada por la FAO en 145 países en 1998–1999 reveló que el 96% de ellos tenía programas forestales nacionales en diversas etapas de desarrollo, pero que esos

programas se aplicaban únicamente en el 44% de los países, y muchos estaban estancados debido a la falta de capacidad institucional, financiera y de recursos humanos, así como a la inexistencia de normas adecuadas, la mala coordinación y los mecanismos deficientes de participación pública.

8. El proceso del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques/Foro Intergubernamental sobre los Bosques instó a que hubiera una mayor participación pública de los sectores principales tanto en los foros nacionales como internacionales, a fin de enriquecer el debate y dar una mayor solidez a los resultados. Además, en las deliberaciones internacionales en materia de política forestal participan más países y regiones que hace un decenio gracias a diversas actividades regionales, como los proyectos sobre criterios e indicadores, las reuniones regionales de preparación de la iniciativa de las organizaciones no gubernamentales–Costa Rica–el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) sobre las causas subyacentes de la deforestación y degradación de los bosques (véase E/CN.17/IFF/1999/18), las consultas regionales de la iniciativa Costa Rica–Canadá relativa a las disposiciones y mecanismos internacionales para los bosques (véase E/CN.17/IFF/2000/9), y las actividades regionales de muchas otras organizaciones.

9. Para ejecutar las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques/Foro Intergubernamental sobre los Bosques será necesario que los países sigan fomentando la participación pública; deleguen responsabilidades en materia de ordenación de los bosques; mejoren la relación entre la política forestal y su aplicación sobre el terreno; e incorporen la experiencia de los usuarios locales de los bosques y el público en general en la formulación de políticas.

10. También habrá que solucionar algunos problemas en lo que respecta a la coordinación intersectorial y el compromiso político a nivel nacional para adoptar políticas y prácticas de ordenación sostenible de los bosques e introducir una buena gestión pública en materia de ordenación forestal.

B. Conservación y rehabilitación forestal

11. En el último decenio, la conservación y rehabilitación forestal y el mantenimiento de la cubierta forestal para atender a las necesidades presentes y futuras han sido principios fundamentales del diálogo

intergubernamental relativo a la política forestal. En ese sentido, uno de los principales objetivos es hallar soluciones innovadoras para combatir la pérdida de cubierta forestal y la degradación forestal, ya que existen muchos factores socioeconómicos importantes, como la propiedad y la distribución de la tierra, el crecimiento demográfico y la pobreza, que escapan a la influencia del sector forestal. Tanto en el Grupo Intergubernamental sobre los Bosques como en el Foro Intergubernamental sobre los Bosques se hizo hincapié en la necesidad de tomar medidas coordinadas con los capítulos conexos del Programa 21, el Convenio sobre la Diversidad Biológica³, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África⁴, y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático⁵.

12. Se han logrado algunos avances en las políticas formuladas para combatir la pérdida de cubierta forestal provocada por la tala de los bosques para dedicar la tierra a usos agrícolas y las numerosas causas de degradación forestal. Los incendios forestales han sido una de las principales causas de destrucción y degradación de los bosques en los últimos años.

13. La superficie de plantaciones forestales ha seguido aumentando. En 2000, la superficie mundial estimada de plantaciones forestales era de 186 millones de hectáreas, o un 4,8% de la superficie forestal mundial estimada (4,1% en 1995). Las plantaciones forestales son cada vez en mayor medida fuente de abastecimiento de rollizos industriales y leña, y de ellas procede quizá el 20% de los rollizos industriales del mundo. El éxito de las plantaciones depende en gran medida de la existencia de una política y un clima de inversión favorables, unida a la aplicación de técnicas seguras y la participación de las partes interesadas.

14. Los esfuerzos para conservar la diversidad biológica forestal se han generalizado. El Convenio sobre la Diversidad Biológica sirve de marco jurídico internacional para la conservación y el aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, y muchos países han elaborado planes de acción nacionales en la materia. La conservación de la diversidad biológica es un componente importante de la asistencia bilateral y multilateral y es el objetivo de la labor concertada de muchas organizaciones no gubernamentales. En el Foro Intergubernamental sobre los Bosques se abordó la cuestión mediante estudios especiales y reuniones entre períodos de sesiones patrocinadas por los gobiernos, como

la reunión de expertos internacionales en zonas forestales protegidas auspiciada por el Brasil y los Estados Unidos (1999). En la Evaluación de los Recursos Forestales de 2000, el Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación estimó que la proporción mundial de bosques en zonas protegidas ha aumentado de un 8% a un 11%. Aunque se trata de una superficie extensa, la opinión general es que aún no es suficiente. A fin de incrementar su valor de conservación, se está tratando de aumentar la superficie de terreno incorporada a los sistemas de protección y de tomar decisiones más estratégicas sobre las nuevas zonas que se vayan a proteger. Se ha hecho hincapié en la necesidad de aumentar la eficacia de la conservación de la diversidad biológica dentro y fuera de las zonas protegidas existentes, y en la ordenación integrada de ambos tipos de zona. Las explotaciones forestales sujetas a ordenación, en cuyos objetivos se incorporan la conservación de los recursos genéticos y la variación intraespecífica de las especies importantes desde el punto de vista socioeconómico, son un complemento necesario de la ordenación para la conservación en las zonas protegidas.

15. En el proceso del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques/Foro Intergubernamental sobre los Bosques se reconoció que los países en desarrollo con cubiertas forestales reducidas y los pequeños Estados insulares en desarrollo tienen necesidades concretas en materia de ordenación sostenible de los bosques. A resultas de la Reunión Internacional de Expertos de participación abierta sobre las necesidades especiales de los países en desarrollo que tienen cubiertas forestales reducidas y tipos singulares de bosques, celebrada en la República Islámica del Irán en 1999 (véase E/CN.17/IFF/2000/7), se acordó poner en marcha el Proceso de Teherán para abordar cuestiones comunes y lograr que se prestara una mayor atención a las cuestiones relativas a las cubiertas forestales reducidas en los programas internacionales de política forestal. Como se reconoció en el Programa 21, los pequeños Estados insulares en desarrollo constituyen un caso especial en relación con la protección del medio ambiente y el desarrollo. En la Conferencia Ministerial Especial para los pequeños Estados insulares en desarrollo, organizada por la FAO en 1999, se examinaron las necesidades particulares de esos Estados y se propuso un plan de acción para fomentar la rehabilitación y la conservación de los bosques y las cuencas y para velar por una ordenación sostenible de los bosques.

C. Utilización, evaluación, valoración e investigación

16. La reciente Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales de 2000 realizada por la FAO ha sido la más completa de las llevadas a cabo en los 50 años transcurridos desde que se instituyó ese sistema. En ella se tuvieron en cuenta además de las estimaciones tradicionales de regiones forestales y deforestación, muchos parámetros nuevos de "sostenibilidad". Los resultados preliminares obtenidos en una comparación de estudios de la cubierta forestal realizados por teledetección en los decenios de 1980 y 1990 revelan que la tasa de deforestación se ha reducido en un 10% en las zonas tropicales, especialmente en las zonas tropicales húmedas, pero aún no está claro si ese dato es estadísticamente significativo. La tasa mundial de pérdida forestal neta se redujo a 9 millones de hectáreas al año, cifra inferior en un 20% a la registrada en todo el mundo en 1995. Los bosques están desapareciendo más rápidamente en África y América Latina, mientras que en Asia la reducción de los bosques naturales se compensa en gran medida con las nuevas plantaciones forestales. En Europa y América del Norte, la superficie forestada ha aumentado.

17. En cuanto a explotación forestal se ha avanzado hacia un empleo más eficaz de las materias primas y el reciclaje, especialmente en la utilización de papel reciclado: los miembros de la industria papelera de Europa se comprometieron a aumentar el empleo de papel reciclado de un 49% a un 57%. Otras mejoras han sido el desarrollo de técnicas de tala menos perjudiciales y la adopción de códigos de explotación forestal, que están siendo aplicados por la industria forestal en algunos países de la región de Asia y el Pacífico y en otras zonas. Ha aumentado el reconocimiento de la contribución socioeconómica de los productos forestales no madereros, especialmente de los productos principales del comercio internacional como el bambú, la rota o las plantas medicinales. Es necesario realizar más investigaciones, especialmente del aspecto económico de toda la gama de productos forestales no madereros.

18. Gran parte de la madera que se tala en el mundo anualmente sigue utilizándose para la producción de energía. De la madera talada en 1995, el 63%, se empleó como leña, lo que representa un 7% del suministro total de energía en el mundo. No obstante, en los países en desarrollo, donde la leña ha sido

una fuente importante de energía para uso doméstico, la leña siguió representando en promedio un 15% del consumo total de energía. Es preciso explorar fuentes de suministro más sostenibles para atender a las necesidades de leña.

19. La investigación forestal, los conocimientos tradicionales relacionados con los bosques, la supervisión y la evaluación y la necesidad de conceptos, terminología y definiciones comunes han estado presentes en el programa forestal intergubernamental desde Río. El Convenio sobre la Diversidad Biológica ha incorporado resultados del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques/Foro Intergubernamental sobre los Bosques relativos a los conocimientos tradicionales y a las poblaciones indígenas en su labor de aplicación del párrafo j) del artículo 8 del Convenio y en la ejecución de su programa de trabajo para conservar la diversidad biológica de los bosques. Hay cuestiones sin resolver relativas a la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de los recursos fitogenéticos, así como a los conocimientos tradicionales relacionados con los bosques y los derechos de propiedad intelectual conexos.

20. Ha continuado la labor en materia de valoración forestal, especialmente en las instituciones académicas y a nivel nacional más que internacional. Organizaciones como el Banco Mundial, la FAO, la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (OECE) y la División de Estadística de las Naciones Unidas, así como las oficinas nacionales de estadística, han intentado mejorar la representación del sector de la silvicultura en las cuentas de ingresos nacionales. Han aumentado las publicaciones académicas sobre la valoración de los costos no mercantiles y las ventajas de la silvicultura, aunque gran parte de ese trabajo no ha tenido efectos significativos en la práctica cotidiana de la ordenación forestal ni en la formulación de políticas forestales. Es necesario elaborar enfoques prácticos para abordar la internalización de los costos, la evaluación de los productos forestales y la distribución justa y equitativa de los beneficios.

21. Es preciso realizar una labor constante, especialmente por parte de las organizaciones y los convenios internacionales. Habría que adoptar, entre otras, las siguientes medidas:

- Simplificar y armonizar los numerosos formatos de presentación de informes;

- Seguir tratando de lograr un consenso sobre la distribución de los beneficios derivados de los conocimientos tradicionales relacionados con los bosques;
- Financiar investigaciones en materia forestal; fomentar la capacidad; promover la investigación conjunta entre los sectores público y privado; y fortalecer la relación entre la investigación forestal y la formulación de normas.

D. Fomento de la capacidad, cooperación, transferencia de tecnología y comercio

22. En esa área de programas, quizá la más importante del programa internacional de política forestal, es donde se han registrado menos avances. Ello se debe en parte a que las cuestiones que abarca no se limitan al sector forestal y a que en las soluciones deberían participar los gobiernos y otras instancias interesadas, entre ellas el sector privado.

23. Los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales se consideraron importantes para fomentar la ordenación sostenible de los bosques mediante los incentivos del mercado, en particular la reducción de las barreras arancelarias. No obstante, la mejoras podrían verse afectadas por las restricciones a las exportaciones impuestas por los países en desarrollo para fomentar la industria nacional, o por restricciones mercantiles y ambientales a los productos cuya producción se considere no sostenible.

24. Desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se han elaborado más de 50 planes internacionales y nacionales de certificación de la ordenación forestal, y está aumentando el interés por la certificación tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Continúa la labor para hacer compatibles los planes y para elaborar un sistema que permita su reconocimiento multilateral. Se estima que la superficie de las explotaciones forestales certificadas es de entre un 2,1% y un 2,9% de la superficie forestal total.

25. La tala y el comercio ilegales constituyen problemas cada vez más importantes para la ordenación sostenible de los bosques. Aunque la medida de prohibir la tala puede ser una forma eficaz de proteger los bosques en determinados casos, es preciso estudiar sus efectos a largo plazo.

26. El concepto de “comercio en apoyo de la ordenación sostenible de los bosques” puede ayudar a limitar el debate sobre “comercio y medio ambiente” en el ámbito forestal. Es necesario examinar más a fondo las consecuencias positivas y negativas del comercio de productos y servicios forestales en la ordenación sostenible de los bosques y las formas de reducir al mínimo o eliminar los efectos negativos que pudiera haber. El comercio de los productos forestales sigue estando limitado principalmente a los productos primarios con poco valor añadido en los países en desarrollo de donde proceden. Por consiguiente, ese comercio ha dado lugar a una escasa apreciación local de los beneficios de los bosques, ha reducido las oportunidades de trabajo en las industrias de procesamiento y puede haber contribuido al comercio ilegal. En relación con la transferencia de tecnología, han surgido dos iniciativas a raíz de las decisiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible: los centros de tecnología no contaminante y la base de datos con información sobre fuentes de financiación para la transferencia de tecnología. La comunidad internacional podría aplicar esas iniciativas de forma provechosa. El Protocolo de Kioto a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático⁶ ofrece la posibilidad de generar inversiones en silvicultura en los países en desarrollo mediante los sumideros de carbono y los mecanismos de desarrollo no contaminante, que precisan un mayor examen y promoción.

27. Los debates sobre la cooperación financiera han sido difíciles en todos los sectores del Programa 21. El proceso del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques/Foro Intergubernamental sobre los Bosques logró algunos avances concretos mediante la definición de las funciones de las fuentes de financiación privadas y públicas, nacionales y externas, en la financiación de las actividades de ordenación sostenible de los bosques. Se comenzó a estudiar la viabilidad de establecer un organismo de fomento de las inversiones a fin de promover la financiación de una ordenación sostenible de los bosques.

II. Observaciones finales

28. Desde la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se han registrado tendencias positivas en materia forestal. Hay mayor conciencia en todo el mundo respecto de los conceptos de ordenación sostenible de los

bosques en los sectores público y privado y se ha logrado un consenso político sobre muchas medidas nacionales e internacionales relativas a los bosques. Los bosques se consideran desde una perspectiva más global, y las decisiones en materia de política y ordenación forestal son más coordinadas y tienen un carácter más participativo. La tasa de deforestación de los bosques tropicales, especialmente de los bosques húmedos, puede haber empezado a reducirse (aunque sigue siendo alta), la producción de madera se centra cada vez más en las plantaciones, las zonas forestadas están aumentando en algunos países templados y la superficie de bosques protegidos se está ampliando.

29. El objetivo consiste en mantener y acelerar la transición del diálogo sobre políticas a la adopción de medidas concretas. Es preciso que el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques y la coalición interesada en la cuestión de los bosques encuentren los medios de facilitar la aplicación de las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques/Foro Intergubernamental sobre los Bosques, fortalecer el compromiso político a nivel nacional, y aumentar la coordinación y la cooperación entre las organizaciones internacionales, a fin de promover un consenso en materia de ordenación sostenible de los bosques y aplicarlo sobre el terreno.

Notas

¹ *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992*, vol. I, *Resoluciones aprobadas por la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y corrección), resolución 1, anexo III.

² *Ibíd.*, anexo II.

³ Véase Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Convenio sobre la Diversidad Biológica* (Centro de Actividades del Programa de Derecho e Instituciones Relacionadas con el Medio Ambiente), junio de 1992.

⁴ A/49/84/Add.2, anexo, apéndice II.

⁵ A/AC.237/18 (Part II)/Add.1 y Corr.1, anexo I.

⁶ FCCC/CP/1997/7/Add.1, decisión 1/CP.3, anexo.