



**Consejo Económico y
Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1995/3
14 de febrero de 1995
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE
Tercer período de sesiones
11 a 28 de abril de 1995

EXAMEN DE GRUPOS SECTORIALES, SEGUNDA ETAPA: TIERRA,
DESERTIFICACIÓN, BOSQUES Y DIVERSIDAD BIOLÓGICA

"Lucha contra la deforestación" y 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

Informe del Secretario General

Resumen

Dos de los acuerdos logrados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) se concentran en el tema de los bosques: 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 y el capítulo 11 del Programa 21, titulado "Lucha contra la deforestación". Con ambos acuerdos se pretende conseguir la ordenación sostenible de los bosques de todo tipo, dando tanta importancia a su conservación como a su desarrollo. Durante los tres años transcurridos desde la celebración de la CNUMAD, la comunidad internacional ha tomado medidas para fomentar la toma de conciencia sobre este tema, ha adaptado políticas, ha preparado y ejecutado planes y estrategias, y ha perfeccionado los programas de acción que ya se estaban ejecutando antes de la CNUMAD.

Los bosques siguen atendiendo la creciente necesidad de la humanidad en materia de servicios y productos forestales, así como la de obtener un medio de vida, sea con fines comerciales o de subsistencia. Ya se han adoptado algunas medidas correctivas, pero el rápido crecimiento demográfico, la pobreza, el uso inadecuado de las tierras, los incentivos negativos y otras

amenazas externas como la contaminación han contribuido a dañar los bosques. Por ello será difícil lograr que los bosques mantengan sus funciones múltiples sociales, de producción y protección. Entre los problemas principales cabe citar la desaparición de la diversidad biológica, los peligros para los suelos y los recursos hídricos utilizados en la agricultura, y la carestía de productos forestales, incluidos los productos imprescindibles para las comunidades rurales como la leña y las plantas medicinales.

Distintos países pertenecientes a todas las categorías de desarrollo han adoptado mejores políticas y estrategias. El espíritu de la Declaración autorizada de principios se refleja en muchos programas nuevos que dan tanta importancia a los problemas ambientales como a la producción y además fomentan la participación del público. Los países desarrollados son los que más han progresado en ese sentido y continúan asignando una gran cuantía de fondos a los programas ambientales, especialmente a los de conservación de zonas adicionales de los bosques primarios. Asimismo, mediante incentivos y códigos de conducta, han logrado reducir los desechos y someter los productos a un mayor reciclado, sobre todo en la industria de la pasta y el papel. Además, numerosos países desarrollados han manifestado su intención de ayudar a los países en desarrollo a lograr el mismo objetivo. Los países en desarrollo y los países con economía en transición han intentado poner en práctica iniciativas parecidas, aunque a un ritmo más lento pues disponen de menos recursos.

Un asunto de creciente interés ha sido la formulación de criterios e indicadores destinados a medir los progresos realizados para lograr la ordenación sostenible de los bosques. Se han elaborado muchas propuestas que deberán armonizarse para que coincidan y proporcionen pautas con las que pueda certificarse que los productos forestales derivan de fuentes duraderas. Esas iniciativas han abierto el camino para que en el futuro el comercio se base en artículos obtenidos según los principios de la ordenación sostenible y no sea necesario recurrir a las prohibiciones y los boicots que han caracterizado el comercio de los productos forestales en los últimos años.

No obstante, los países aún no han sometido a examen la Declaración autorizada de principios. La cuestión de sustituir estos principios por un instrumento con fuerza jurídica obligatoria y de examinar las ventajas y los inconvenientes de esta medida suscita gran interés entre los Estados miembros.

Seguirán aumentando la demanda de productos y servicios forestales y también la sobreexplotación de los recursos forestales: el crecimiento demográfico, la expansión de la agricultura, la demanda de productos forestales y la necesidad de obtener un medio de vida del bosque registran una tendencia ascendente. Por ello, en todas las hipótesis deberán tomarse medidas para crear nuevos bosques y mejorar la ordenación de los existentes. Con este objetivo, todos los grupos de interés deberán prestar atención a los asuntos expuestos ante la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible con el fin

de facilitar la explotación de los bosques con empeño común y una relación de cooperación, uno de cuyos elementos fundamentales es el fomento de la confianza mutua y el logro de consenso sobre las formas de lograr la ordenación sostenible de los bosques.

Los tres temas que se exponen a continuación, señalados a la atención de la Comisión, tienen una dimensión política, han suscitado enorme interés o afectan los intereses básicos de distintos grupos de Estados Miembros o grupos de interés; se propone señalarlos a la atención de los participantes en la reunión de alto nivel del actual período de sesiones:

a) El establecimiento por parte de los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales interesadas de foros mundiales y regionales abiertos a todos los grupos de interés con el fin de llegar lo antes posible a un consenso sobre cuestiones relativas a los bosques y formular objetivos comunes para que todos los grupos inicien una acción concertada;

b) La orientación de las actividades complementarias de la Declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo, y si debe convertirse o no en un instrumento con fuerza jurídica obligatoria;

c) El establecimiento de un diálogo para abordar problemas apremiantes del comercio y el medio ambiente sobre productos de los bosques de todo tipo, con el fin de agilizar la sustitución del sistema actual de restricciones unilaterales por una transición gradual hacia el comercio basado en productos obtenidos según los principios de la ordenación sostenible, medidos con criterios e indicadores acordados.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 5	5
I. SINOPSIS	6 - 18	6
A. Recursos forestales	6 - 8	6
B. Importancia económica y social	9 - 11	7
C. Necesidades, restos y problemas	12 - 18	8
II. EXAMEN DE LOS PROGRESOS LOGRADOS, PRINCIPALES CUESTIONES NORMATIVAS Y EXPERIENCIAS	19 - 88	10
A. Progresos comunes de todos los países de todas las categorías, organizaciones internacionales y grupos importantes posteriores a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo	20 - 23	10
B. Experiencias de los países	24 - 52	12
C. Experiencias de los grupos principales	53 - 66	21
D. Cuestiones relativas a la financiación y la tecnología	67 - 79	25
E. Acontecimientos y experiencias recientes en la cooperación internacional	80 - 88	30
III. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS	89 - 106	33
A. Futuras presiones sobre los bosques	89 - 93	33
B. Perspectivas, objetivos comunes y casos de discrepancias graves	94 - 99	34
C. Propuestas para el examen por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible: adopción de medidas futuras	100 - 106	36

INTRODUCCIÓN

1. En su primer período de sesiones, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible decidió examinar en conjunto los componentes del Programa 21 referentes a las tierras¹. El presente informe se ha preparado con arreglo a esa decisión y comprende el capítulo 11 del Programa 21, titulado "Lucha contra la deforestación", y 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 tipo². El informe ha sido preparado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en calidad de jefe de proyecto sobre el capítulo 11 del Programa 21, en consultas con la Secretaría de las Naciones Unidas y conforme a las disposiciones acordadas por el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible en su cuarto período de sesiones, celebrado en Ginebra del 14 al 16 de junio de 1994.

2. Los bosques constituyeron tema de debates especialmente vehementes en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) y sólo se lograron acuerdos sobre este tema reconciliando las profundas divisiones entre países. En general, se reconoce que los bosques son importantes para el desarrollo sostenible, especialmente porque sirven de sumidero del anhídrido carbónico, y que el público se preocupa por los peligros que los amenazan. Aunque varios capítulos del Programa 21, en particular los relacionados con el aprovechamiento de la tierra, tratan de los bosques, los acuerdos básicos relativos a los bosques aprobados por la CNUMAD figuran en el capítulo 11, titulado "Lucha contra la deforestación", y en la Declaración autorizada de principios. Con esta Declaración se pretendía sobre todo instar a los países a procurar la ordenación sostenible de los bosques de todo tipo, atribuyendo una importancia fundamental a su conservación y desarrollo; y con el capítulo 11 del Programa 21 se pretendía indicar las actividades necesarias para lograr ese objetivo. (Puesto que los bosques sirven como depositario de gran parte de los distintos recursos biológicos del mundo, se hace especial referencia a ellos en el capítulo 15 del Programa 21, titulado "Conservación de la diversidad biológica", y en el Convenio sobre la Diversidad Biológica³, concertado antes de que se celebrara la CNUMAD.) Se ha calculado que los gastos anuales de la ejecución de los programas que se deben realizar con arreglo al capítulo 11 del Programa 21 ascenderán a unos 31.000 millones de dólares de los EE.UU., de los cuales 5.700 millones se sufragarán con cargo a fondos destinados a la cooperación internacional para el desarrollo.

3. Cabe observar que, con relación a la silvicultura, en los acuerdos de la CNUMAD no se determinan muchos objetivos precisos. En el inciso a) del párrafo 11.2 del Programa 21 se pide que, para el año 2000, se fortalezcan la capacidad y la competencia de las instituciones nacionales de manera que puedan adquirir los conocimientos necesarios para proteger y conservar los bosques, así como aumentar la eficacia de los programas y las actividades relacionadas con la ordenación y el desarrollo de los bosques. Para lograr el objetivo general de la ordenación sostenible de los bosques será necesario que después de la CNUMAD se formulen objetivos más precisos y se establezcan mecanismos adecuados de vigilancia y medición de los adelantos conseguidos.

4. En el presente informe se resume la información sobre progresos y experiencias remitida por los gobiernos de 34 países, 20 organizaciones no gubernamentales, cinco asociaciones del sector privado, 14 organismos de las Naciones Unidas y seis organizaciones intergubernamentales ajenas a las Naciones Unidas. Algunos de los órganos internacionales, tanto intergubernamentales como no gubernamentales, contribuyeron al informe participando en un grupo sobre cuestiones relativas a los bosques integrado por 21 miembros y vinculado mediante correo electrónico⁴. Las referencias a determinados países u organizaciones son ilustrativas, no exhaustivas.

5. El presente informe ha sido preparado por la FAO en calidad de jefe de proyecto responsable de facilitar la armonización de las actividades realizadas por el sistema de las Naciones Unidas para aplicar los acuerdos relativos a los bosques de conformidad con las conclusiones de la CNUMAD.

I. SINOPSIS

A. Recursos forestales

6. Según la evaluación de los recursos forestales⁵ llevada a cabo en 1990 por la FAO en cooperación con distintos gobiernos miembros e instituciones internacionales, los bosques cubren una cuarta parte de la superficie emergida de la Tierra. En efecto, los bosques cubren aproximadamente 3.400 millones de hectáreas y las tierras boscosas otros 1.600 millones. Aproximadamente 1.400 millones de hectáreas son bosques boreales, de las zonas templadas y de las zonas semitempladas de los países industrializados; la superficie de estos bosques es generalmente estable o va en aumento, aunque todavía se sobreexplotan los rodales primarios⁶ y naturales y la contaminación y los incendios ocasionan daños que reducen la calidad de los bosques. Algunos bosques de las zonas templadas se hallan en países en desarrollo y acusan los mismos problemas de deforestación y degradación que los bosques tropicales; pero otros bosques, como los de Chile, están extendiéndose.

7. Entre 1981 y 1990 se talaron aproximadamente 1.800 millones de hectáreas de bosques tropicales a un promedio de 15,4 millones de hectáreas al año. Este ritmo de deforestación fue bastante más rápido que el del decenio anterior. Las talas de los bosques tropicales se deben a condiciones parecidas a las que en siglos anteriores causaron las talas de los bosques de los que hoy son países industrializados. Los bosques de las zonas semitempladas y los bosques mediterráneos presentan problemas que se diferencian considerablemente entre los bosques de los países en desarrollo y los de los países desarrollados. Sólo un 5% de los bosques del mundo se halla en zonas protegidas. En los países en desarrollo, solamente se aplican sistemas de ordenación a unas pocas tierras forestales, mientras que en Europa y en América del Norte se aplican a casi todos los bosques. El régimen de propiedad de los bosques varía considerablemente, ya que los bosques de muchas regiones en desarrollo suelen ser de propiedad pública o ceñirse a un régimen de propiedad comunal tradicional. En algunos de los países que tienen vastas extensiones de bosques, como los Estados Unidos de América, también es importante la propiedad privada y, en ciertos casos, es incluso la dominante.

8. En el mundo existen aproximadamente 100 millones de hectáreas de plantaciones forestales y otros 14 millones de hectáreas de gomerales y cocoteros que cada vez proporcionan más madera y otros bienes y servicios forestales. Los bosques tropicales industriales y comunales cubren unos 30 millones de hectáreas de la Tierra, y durante el período comprendido entre 1981 y 1990 se han podido plantar 1,8 millones de hectáreas por año, ritmo que puede haber aumentado después de la CNUMAD.

B. Importancia económica y social

9. Los bosques y las tierras arboladas proporcionan muchos bienes y servicios, contribuyen a moderar el medio ambiente mundial y constituyen una reserva de muchas especies biológicas esenciales para el mejoramiento futuro de las plantas y los animales. Asimismo, ayudan a conservar otros recursos fundamentales como el agua, la fauna y la flora y los suelos. Según estimaciones de la FAO⁷, en 1991 la contribución económica anual mundial de los productos forestales, sobre todo de la madera, fue aproximadamente de 400.000 millones de dólares y el valor de las exportaciones ascendió a 98.000 millones, es decir el 3% de todo el comercio internacional. En ocho países, los productos madereros representaron más de 20% del total de las exportaciones y en otros 12 países representaron más que el 10%. Sin embargo los productos forestales son importantes también como importaciones; por ejemplo, en la Unión Europea (constituida por 12 países), las importaciones anuales netas de madera y productos madereros representan aproximadamente 15.000 millones de ecus (unidad monetaria europea) o 18.500 millones de dólares de los EE.UU., cifra que sólo superan los gastos con importaciones de productos derivados del petróleo.

10. Se calcula que el empleo de subsistencia y asalariado proporcionado por la silvicultura equivale a 60 millones de años de trabajo en todo el mundo, de los que el 80% se atribuye a los países en desarrollo; esa cifra equivale al 5% del empleo mundial en la agricultura. Gran parte de este trabajo son actividades relacionadas con la leña y el carbón, que en muchas sociedades son especialmente importantes para las mujeres. También se considera que el sustento y la cultura de 300 millones de personas indígenas dependen en gran medida de los bosques. Los bosques contribuyen a la seguridad alimentaria, directamente suministrando alimentos complementarios y forraje, e indirectamente proporcionando empleo e ingresos no agrícolas, protegiendo la tierra y los recursos hídricos para la agricultura y proporcionando insumos agrícolas como productos energéticos, de embalaje y construcción. Los bosques y sus especies silvestres promueven la importante industria del turismo y de las actividades recreativas. Los bosques constituyen una fuente considerable de medicamentos tradicionales fácilmente accesibles y económicos de los que dependen en gran medida al menos tres cuartas partes de la población mundial. Al parecer, en el Brasil se han registrado al menos 3.000 plantas medicinales, en la India más de 2.000 y en Malasia alrededor de 1.000. Los productos medicinales derivados de la silvicultura son parte de una industria farmacéutica mundial cuyo capital asciende a 43.000 millones de dólares.

11. La conservación de la diversidad biológica, tema tratado extensamente en el capítulo 15 del Programa 21, es una contribución básica de los bosques: al parecer, al menos el 50% de las especies terrestres del mundo, se encuentra

en los bosques tropicales. Asimismo, los bosques de las zonas templadas son importantes reservas de especies biológicas y los bosques de manglares proporcionan hábitat a más de 2.000 especies de peces, invertebrados y plantas.

C. Necesidades, retos y problemas

12. Los bosques se enfrentan a un rápido aumento de las exigencias y tensiones ambientales a todos los niveles; además, el crecimiento demográfico y el incremento de los ingresos aumentan el nivel de consumo de bienes y servicios forestales por persona. Si la producción agrícola es insuficiente y existen condiciones de pobreza, se talan los bosques cuando aumenta la población; así pues, la supervivencia es uno de los factores principales de la deforestación en los países en desarrollo. Aparte de este factor, la oportunidad de obtener productos de mayor valor de las tierras arboladas también causa deforestación, a veces estimulada con incentivos. Los cálculos para los primeros años del decenio de 1990⁸ indican que el 86% de las pérdidas de los bosques tropicales obedeció únicamente a actividades agrícolas (el 63% a la agricultura de subsistencia, el 17% a los cultivos comerciales y el 6% a la ganadería). Las talas excesivas para obtener leña, la infraestructura, la explotación industrial y otras actividades indujeron individualmente menos del 7% de las pérdidas de los bosques tropicales. En algunos países, la tala de árboles maderables puede facilitar los asentamientos no reglamentados en tierras forestales accesibles por las carreteras abiertas para las explotaciones forestales. Asimismo, la contaminación amenaza los bosques boreales y de las zonas templadas de los países industrializados y los países con economía en transición. En algunos de estos países, la demanda del público de actividades recreativas puede ejercer gran presión sobre los bosques; por ejemplo, las visitas anuales al sistema de parques nacionales de los Estados Unidos de América aumentaron de 50 millones de personas en 1954 a más de 270 millones en 1993. También existe la posibilidad de que en los países en transición se hagan talas sin control para obtener leña.

13. Hay motivos para preocuparse porque, por ejemplo, se han "minado" algunos bosques al talar los árboles más accesibles y de mayor valor sin preocuparse apenas por la vegetación residual. Recientemente, la FAO publicó unas tasas indicativas de la desaparición de las especies en el período comprendido entre 1981 y 1990 del 1% al 4,3% para las plantas superiores, efecto causado por la deforestación de los bosques tropicales⁹. Se afirma que a partir de 1950 la rapidez de la degradación, fragmentación y desaparición de los bosques tropicales primarios ha causado la extinción de unas 1.500 especies por año, mientras que del 5% al 10% de las especies de los bosques tropicales podrían desaparecer en los próximos 30 años y hay 492 poblaciones genéticamente distintas de especies forestales amenazadas¹⁰.

14. Es evidente que, como ilustra lo anterior, muchos de los factores principales que influyen en la conservación de los bosques y brindan oportunidades para su desarrollo sostenible, como la población, la ordenación de las tierras, la agricultura y la energía, son ajenos al sector. La sostenibilidad de los bosques depende tanto del control de las tensiones fuera de los límites del sector como de la ordenación y la protección de los bosques. Por consiguiente, es muy importante que la compatibilidad con la ordenación sostenible de los bosques sea uno de los criterios empleados al

examinar las medidas adoptadas con arreglo a los acuerdos de la CNUMAD y del Programa 21 sobre la diversidad biológica, la ordenación de las tierras, la agricultura, la desertificación, los ecosistemas de montaña, la energía, la evolución de las modalidades de consumo y la población.

15. El centro del debate actual y de las medidas prácticas para el desarrollo de los bosques lo ocupa la cuestión de la forma de lograr el equilibrio entre la función de desarrollo y la función ecológica de los bosques. Un problema fundamental es que los grupos de interés tienen distintas ideas acerca de los problemas de los bosques a los que debe atribuirse mayor importancia y mayor urgencia. En consecuencia, es frecuente que los numerosos agentes con intereses en el sector no se pongan de acuerdo, y a veces sus opiniones y prioridades divergentes han provocado graves conflictos. En los planos local o internacional, se han dado casos en los que los profundos conflictos entre propietarios industriales de los bosques y grupos de protección del medio ambiente han causado pérdidas para todas las partes; en el plano internacional, los grupos que piden una mayor responsabilidad ecológica en el comercio maderero a veces han recurrido a prohibiciones y boicoteos en vez de adoptar planteamientos propicios para el consenso. Con el fin de reducir al mínimo esos conflictos se están tomando medidas para formular, aprobar y aplicar una definición operacional acordada de la ordenación sostenible de los bosques, así como un conjunto de criterios e indicadores destinados a medir los adelantos en este sentido.

16. La imagen de nuestro planeta como un hábitat común amenazado, utilizada con tanta eficacia por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo¹¹, ha sido sumamente importante para ampliar la dimensión mundial del programa relativo a los bosques. El debate internacional se interesa cada vez más por la forma de reconciliar los objetivos del desarrollo de los países con los objetivos ambientales mundiales, como la mitigación de los cambios climáticos o la conservación de las reservas genéticas a menudo mucho más allá de las necesidades de los distintos estados-nación. Una cuestión que suscita interés desde hace mucho tiempo es la de proporcionar incentivos o compensar a aquellos países y comunidades a los que se presiona para que no ejerzan el derecho a utilizar sus bosques en beneficio de la seguridad del medio ambiente mundial.

17. Debido a las evaluaciones insuficientes de las tierras forestales y los bosques en los análisis económicos tradicionales, a las perspectivas de obtener beneficios sólo a largo plazo y al bajo rendimiento financiero de las inversiones en los bosques comparado con el de otras opciones, los bosques se están abandonando en favor de otras oportunidades más atractivas de uso de la tierra que producen mayores beneficios, especialmente a corto plazo. Los bajos precios agravan el problema y, en las tierras públicas, los derechos de uso de los bosques a veces sólo representan una pequeña parte de los gastos de su ordenación; pero si se alzan esos precios, los productos forestales obtenidos según los principios de la ordenación sostenible de los bosques no podrían competir con productos sustitutivos en el mercado.

18. Es necesario prestar atención a otros tres problemas: a) la falta de información en la que deben basarse las políticas, prioridades y estrategias; b) los conocimientos científicos y tecnológicos inadecuados (en la silvicultura no se ha producido todavía el equivalente de la "revolución verde" de la

agricultura, aunque la producción de los bosques administrados racionalmente es mucho mayor que la de otros bosques); y c) la debilidad general y la actitud relativamente discreta de muchos organismos de silvicultura y, por ende, su capacidad limitada para lograr un apoyo político para las actividades del sector, ser tomadas en cuenta seriamente como asociados por instituciones de sectores conexos, o movilizar con eficacia a los grupos de interés para que emprendan una acción sinérgica. Otros problemas podrían relacionarse con la insuficiencia o el desajuste de las políticas en sectores conexos o en condiciones macroeconómicas; la adopción de políticas sectoriales de estrechas miras y planteamientos institucionales para hacer frente a problemas multisectoriales; la inseguridad de la tenencia de tierras y bosques; la financiación insuficiente; y los desincentivos para las inversiones. La mayoría de estos problemas son especialmente graves en los países en desarrollo.

II. EXAMEN DE LOS PROGRESOS LOGRADOS, PRINCIPALES CUESTIONES NORMATIVAS Y EXPERIENCIAS

19. Habida cuenta de las perspectivas a largo plazo de la silvicultura y de que sólo han transcurrido tres años desde la CNUMAD es demasiado pronto para se hayan producido cambios importantes en la situación del sector. Se ha progresado en la aplicación de medidas prácticas ya adoptadas, pero las actividades más comunes han sido los preparativos para crear un ambiente propicio a una acción futura práctica y eficaz, como el fomento de la toma de conciencia, el ajuste de actitudes, la preparación de pautas, los cambios de política, la preparación de planes y estrategias y la reforma de las instituciones.

A. Progresos comunes de todos los países de todas las categorías, organizaciones internacionales y grupos importantes posteriores a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

20. La CNUMAD puso de manifiesto la convicción de que la silvicultura debía permitir que las consideraciones ambientales imbuyesen todos los aspectos del desarrollo y se convirtiesen en una cuestión central y no en una cuestión secundaria. También destacó el papel de los intereses no gubernamentales, incluidos los de las comunidades dependientes de los recursos forestales, en el desarrollo sostenible de los bosques, así como el carácter intersectorial de muchos problemas básicos de la silvicultura. Para la silvicultura, los conocimientos adquiridos sobre esas cuestiones por los encargados de formular políticas y preparar planes, así como el cambio de actitud que han entrañado, representan los principales progresos mundiales logrados desde la celebración de la CNUMAD. Gracias a ese cambio de actitud se han hecho esfuerzos para lograr lo antes posible la ordenación sostenible de los bosques y preparar los criterios e indicadores necesarios para medir los progresos logrados en los bosques de todo tipo.

21. Con la preparación de criterios e indicadores que permitan la certificación también se sentarán las bases para el comercio sin discriminaciones de la madera obtenida con métodos de desarrollo sostenible en bosques de todo tipo y debería

eliminar la necesidad de seguir recurriendo a prohibiciones y boicoteos. Sin embargo, en algunos países ha surgido un problema de tipo institucional, pues las obligaciones contraídas por los gobiernos para dejar de imponer prohibiciones y boicoteos no tienen necesariamente fuerza jurídica obligatoria a otros niveles de la administración como en los estados, las comarcas o las ciudades, en algunos de los cuales todavía se aplican medidas proteccionistas contra determinadas categorías de productos forestales, como la madera tropical. Incluso antes de que se celebrara la CNUMAD, aproximadamente 450 concejos municipales de Alemania y más del 90% de los concejos municipales de los Países Bajos habían prohibido la utilización de maderas tropicales. En los Estados Unidos de América, según informes, los estados de Arizona y Nueva York han prohibido la utilización de maderas tropicales en las obras públicas. Asimismo, algunos comercios minoristas han prohibido por su cuenta determinados productos por su origen geográfico. Con el fin de apoyar la conservación y la explotación viable de los bosques, la Asamblea Conjunta de los Países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y la Comunidad Económica Europea (CEE) celebrada en 1993 propuso un protocolo sobre la madera para la Cuarta Convención de Lomé con el propósito de ofrecer un sistema comercial y medidas de ayuda para los países del Grupo ACP. En la actualidad se está terminando el estudio preparado sobre este protocolo.

22. En cuanto a las actividades complementarias de la Declaración autorizada de principios, la CNUMAD ha pedido que se mantengan bajo examen con el fin de determinar si pueden fomentar la cooperación internacional sobre cuestiones relativas a los bosques. En el inciso e) del párrafo 11.2 del Programa 21 se pide que se considere la necesidad y la viabilidad de todo tipo de arreglos internacionalmente convenidos para promover la cooperación entre los países. Sin embargo, quizás sólo tres años después de la celebración de la CNUMAD sea demasiado pronto para hacer este examen, sobre todo si se tienen en cuenta los marcados contrastes de opiniones expresadas en deliberaciones anteriores. Por otra parte, algunos gobiernos están dispuestos a reavivar la idea de un convenio con fuerza jurídica obligatoria. En una reunión de la Asamblea conjunta ACP-CEE celebrada en 1993 se pidió que se convocasen reuniones regionales e internacionales para estudiar un convenio basado en el modelo preparado por la Organización mundial de legisladores en pro de la protección del medio ambiente (GLOBE). Además, algunos grupos no gubernamentales han lanzado una campaña para apoyar un protocolo sobre bosques con fuerza jurídica obligatoria en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica en lugar de un convenio independiente. Otros grupos de interés afirman que de esta manera la Declaración autorizada de los principios se orientarían hacia la conservación y se interesaría menos por el aspecto del desarrollo, que es igualmente importante. En marzo de 1995, el Comité de Montes de la FAO y la reunión de ministros sobre este tema, responsable de la protección de los bosques, examinarán las ventajas y desventajas de mantener la Declaración autorizada de principios en vigor o de escoger otras posibles alternativas con fuerza jurídica obligatoria. No obstante, debido al ritmo de los progresos logrados en abordar cuestiones como la formulación de criterios e indicadores para la ordenación sostenible de los bosques y el medio ambiente y el comercio de productos forestales, probablemente se necesitará más tiempo para preparar un convenio mundial sobre los bosques.

23. Un objetivo que debería lograrse es el fomento de consenso entre los gobiernos, los grupos no gubernamentales de promoción y el sector privado del comercio, habida cuenta de la enorme diversidad de opiniones acerca de la ordenación sostenible de los bosques, sobre la mejor forma de lograrla y sobre el ritmo de sus progresos. Todos estos grupos de interés desean mantener el equilibrio entre el desarrollo y la conservación de los bosques, y las organizaciones no gubernamentales han buscado foros en los que puedan ser escuchadas, al igual que los gobiernos. Uno de esos foros es el Grupo Consultivo sobre el Plan de Acción Forestal Tropical, establecido por el Consejo de la FAO, que reúne a participantes de los gobiernos, al sector privado y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales manteniendo un equilibrio adecuado entre regiones y categorías. Sin embargo, el Grupo Consultivo no ha tenido todavía la oportunidad de reunirse. Las iniciativas intergubernamentales tomadas recientemente, en cuya determinación han participado también algunos órganos no gubernamentales, figuran en el apartado E de la sección II infra. La constante participación de todos los grupos de interés ayudará a que el debate internacional sobre los bosques se convierta en un debate menos polarizado al abordar en un contexto neutral problemas como la falta de definiciones, objetivos claros y percepciones comunes de la "sostenibilidad" en la silvicultura.

B. Experiencias de los países

1. Países desarrollados

Progresos y problemas comunes

24. Los progresos más visibles logrados en la mayor parte de los países desarrollados han sido la revisión de políticas, estrategias, planes y directrices nacionales sobre los bosques realizada para subrayar consideraciones ambientales y sociales y al mismo tiempo seguir apoyando el papel productivo de los bosques, especialmente la fabricación y utilización de productos forestales. La Comunidad Europea sensibiliza a los Estados miembros acerca de la necesidad de adoptar una política común y participar en forma destacada abordando los problemas mundiales relativos a los bosques, apoyando por ejemplo la ordenación sostenible de los bosques tropicales. La Unión Europea ha preparado una estrategia para la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de la Unión. Asimismo, ha prestado especial atención a aumentar la eficiencia en la producción, la conservación y la utilización de energía en muchos sectores, como el de transportes, con objeto de reducir los daños causados por la contaminación. También ha fomentado la celebración de consultas y la participación de los intereses no gubernamentales y de las autoridades locales, pese a que según muchas organizaciones no gubernamentales esas gestiones han sido insuficientes.

25. En muchos casos se han aumentado los incentivos y se han determinado mejor los instrumentos normativos destinados a promover el uso múltiple de los bosques artificiales, sobre todo en beneficio de los establecidos en tierras antes destinadas a la agricultura para la obtención de madera, pero también para ayudar a retener carbono, mejorar el hábitat de las especies silvestres y aumentar la extensión de bosque destinada a actividades recreativas. Muchos países industrializados tienen la intención de limitar la utilización de la

madera procedente de bosques que no se explotan de forma sostenible (tanto tropicales, como boreales o de zonas templadas) y de reducir algunas prácticas de explotación como las talas excesivas.

26. Muchos países colaboran en la preparación de criterios e indicadores destinados a medir los progresos para lograr la ordenación sostenible de los bosques. Sin embargo, todavía no se han establecido definiciones claras y generalmente aceptadas sobre la ordenación sostenible de los bosques. Por ejemplo, no se ha determinado si deben evaluarse los resultados a nivel de la administración del Estado, de zona o del bosque; cómo establecer valores fijados como umbral para los indicadores y qué criterios básicos hay que considerar para acomodarse a las circunstancias; cómo hacer frente a la distinta capacidad de los países para cumplir sus obligaciones; y si deben establecerse indicadores de mayor alcance que las medidas técnicas a fin de tener presentes las dimensiones económica, institucional o política de la sostenibilidad. En general, todavía no se han estudiado las pautas de consumo excepto en el sector de la pasta y el papel, en el que se han aplicado medidas legales, incentivos fiscales y códigos voluntarios de prácticas de la industria con objeto de reducir el embalaje innecesario, seguir promocionando técnicas que sean para la fabricación que no originen productos tóxicos, aumentar la eficiencia de la energía y reciclar cantidades cada vez mayores de papel y cartón.

27. Otras cuestiones con respecto a las que se han logrado algunos progresos son la conservación de la diversidad biológica, la reserva de más bosques primarios, la utilización de especies autóctonas con fines múltiples, los regímenes de plantío y ordenación menos reglamentados para la conservación del paisaje y otros fines ambientales, la inclusión clara de los problemas forestales en las estrategias nacionales de desarrollo sostenible y la ampliación de objetivos de uso final, desde la obtención de madera hasta la ordenación de los ecosistemas para mantener los beneficios múltiples de los bosques. Además, en general, se ha declarado la intención de aumentar los presupuestos de ayuda externa destinada a la silvicultura.

28. Pese a ello, con respecto a determinadas cuestiones, los países desarrollados en general han progresado menos o han debido afrontar los siguientes problemas: a) con la reducción de la demanda de madera menuda debida al reciclaje de fibras y a los precios no remunerativos se ha reducido la explotación de los bosques, por lo que su densidad es muy elevada y aumenta el peligro de enfermedades, incendios y maduración excesiva; y b) en muchos países, los beneficios financieros que producen los bosques son bajos o incluso negativos, por lo que necesitan subsidios públicos que en general se justifican como estímulo y premio para el suministro de bienes y servicios no relacionados con la madera. Por ejemplo, en las tierras públicas de Alemania y los Estados Unidos de América, al parecer la intervención del Estado ha propiciado la venta de madera de los bosques públicos a precios inferiores al costo, con lo que posiblemente se ha desalentado la inversión privada. Según informes, en algunas zonas del Canadá las industrias madereras han comprado árboles en pie por un tercio de los costos de administración y además reciben subvenciones para equipo. En Suecia, algunas organizaciones no gubernamentales afirman que debido a las subvenciones concedidas para el drenaje de tierras a fin de aumentar la explotación forestal han desaparecido vastas extensiones de marismas.

/...

Políticas, estrategias y planes nuevos o adaptados

29. Suecia constituye un ejemplo de país desarrollado muy boscoso y exportador de madera. En mayo de 1993 aprobó una nueva política forestal y también una ley de montes para demostrar que atribuye la misma importancia al medio ambiente que a la explotación forestal. Entre las disposiciones adoptadas figuran las siguientes: los propietarios de los bosques son responsables de la aplicación de medidas de protección del medio ambiente, pero si sus costos son demasiado elevados el Estado debe concederles una indemnización; el Estado debe sufragar los gastos de los parques nacionales y las reservas naturales; debe atribuirse mayor importancia a los servicios de divulgación y menos a las leyes; debe haber mayor diversidad de bosques; y deben hacerse evaluaciones de los efectos en el medio ambiente.

30. Los distintos tipos de ajustes adoptados por los países desarrollados mucho menos boscosos pueden verse en Dinamarca, donde en la estrategia formulada después de la CNUMAD para los bosques del Estado se propone, entre otras cosas, duplicar la superficie forestal en una generación de árboles; aumentar considerablemente las reservas naturales y aplicar los principios de la ordenación de los bosques con fines múltiples; atribuir mayor importancia a la conservación de la diversidad biológica y los recursos genéticos y a otras funciones de los bosques beneficiosas para el medio ambiente. Portugal ha aprobado un plan de acción forestal nacional con disposiciones parecidas a las adoptadas en Dinamarca. En los Países Bajos, un nuevo plan normativo de montes concede, entre otras cosas, deducciones impositivas y otros incentivos para volver a plantar tierras agrícolas. Luxemburgo ha aprobado un "plan verde".

Ordenación, conservación y desarrollo sostenible de los bosques

31. Existen pruebas, sobre todo en América del Norte, de que se está dando menos importancia a la producción sostenible de la madera y más a la gestión sostenible de los ecosistemas forestales, que ofrece múltiples beneficios y mantiene todas las funciones del sistema. Se ha propuesto prohibir la tala de los bosques a corta rasa en el noroeste de los Estados Unidos de América. Además, las tierras del Gobierno deben conservar una cubierta de árboles de un 15% en las zonas explotadas y en el denominado plan presidencial de 1993 se designan nuevas reservas de diversidad biológica en esa región. Uno de los problemas que se plantean es encontrar la mejor forma de reconciliar distintas demandas y lograr un consenso sobre concesiones recíprocas, como producción de madera o empleo e ingresos, si sufren las consecuencias de los cambios de orientación. El Canadá informa de que ha aplicado un programa de acción común para el desarrollo de los bosques con el que se han establecido nueve prototipos forestales y se ha conseguido que el Gobierno, a distintos niveles, los grupos aborígenes, las industrias y las grandes empresas forestales apliquen códigos de prácticas de ordenación sostenible de los bosques; la práctica constante de efectuar talas completas para obtener madera es un tema de debate. En 1994 Francia aprobó un complejo plan nacional para dar vigor a la Declaración autorizada de principios, impone un control riguroso de las talas y también impuestos para desalentarlas. Las políticas aplicadas en el país protegen todos los aspectos de la diversidad biológica.

32. En el marco de las conferencias ministeriales sobre protección de los bosques de Europa, los países europeos han establecido una red de terrenos de muestra permanentes cuyo rendimiento se utilizará para medir los progresos de la ordenación sostenible y la salud de los bosques. Con el fin de coordinar estrategias y proteger y conservar conjuntamente la diversidad biológica de las zonas naturales protegidas del Canadá, México y los Estados Unidos de América, se ha propuesto establecer un sistema polivalente para la ordenación de las zonas naturales protegidas de América del Norte. En Nueva Zelandia se ha promulgado una ley revisada para proteger en mayor medida los bosques autóctonos y se ha impuesto un régimen fiscal para aumentar la rentabilidad de la plantación de bosques. En 1993, el Japón estableció un sistema para la ordenación de los bosques basado en las cuencas hidrográficas y apoyado por centros de servicios, fomentó la fusión de cooperativas de propietarios de los bosques y está aumentando los fondos destinados a esta cuestión.

Modalidades sostenibles de producción y consumo

33. La prioridad de casi todos los países desarrollados para lograr la ordenación sostenible de los bosques ha sido la reducción de los desechos. En el sector de la pasta y el papel, debe señalarse que han aumentado el aprovechamiento y la utilización del papel de desecho, se ha reducido el embalaje excesivo y ha disminuido la dependencia de la pulpa de papel virgen. El porcentaje de papel de desecho utilizado para fabricar papel y cartón (llamado también tasa de utilización del papel de desecho) oscila entre 100% en Irlanda y entre el 10% y el 20% en los países principales exportadores de pasta de papel como Finlandia, Suecia y el Canadá. Algunas organizaciones no gubernamentales quieren que el papel y el cartón se obtengan utilizando un 75% de fibras recicladas. En la Unión Europea y el Japón, la tasa de utilización de papel de desecho es superior al 50% (el promedio mundial es un 37%). En los Estados Unidos de América, la industria del papel se ha comprometido voluntariamente a reciclar como mínimo un 40% de los productos derivados del papel para el año 1995.

34. La recolección de fibras usadas es una medida fundamental para lograr la ordenación sostenible de los bosques. Suecia se ha propuesto aumentar el aprovechamiento de papel de periódicos y revistas del 63% actual hasta un 75% para el año 2000 y también aumentarlo en otras categorías de fibras. En Alemania, el papel se aprovecha en mayor medida a causa de las demandas ambientales de carácter jurídico y voluntario, con el sistema de etiquetado ecológico (El Ángel Azul) que premia la utilización de fibras recicladas. Sin embargo, existen limitaciones técnicas, económicas y ambientales para reciclar el papel. Todavía no es posible seguir utilizando las fibras indefinidamente y se necesitan fibras vírgenes nuevas para conservar las propiedades del papel a largo plazo. Además, los costos ambientales del reciclaje, por ejemplo el consumo de energía para recoger las fibras y los daños para la ordenación de los bosques, así como otras consecuencias conexas para el medio ambiente como una menor absorción del anhídrido carbónico (CO₂), deben examinarse atentamente y compararse con sus beneficios a la hora de establecer objetivos y formular políticas.

35. Después de la CNUMAD, la producción y el consumo de cartón duro de fibra de densidad media y de paneles de filamentos orientados han seguido aumentando a buen ritmo, gracias a lo cual se ha reducido la demanda de madera contrachapada.

Este factor ha tenido dos efectos beneficiosos para el medio ambiente: a) con una mayor capacidad para utilizar madera menuda y residuos sólidos pueden reducirse los desechos hasta utilizar la materia prima casi en su totalidad en los bosques y los aserraderos; y b) no es tan necesario seleccionar sólo los árboles mejores y más altos para obtener madera. De esta manera, sería posible reducir la sobreexplotación de los bosques primarios. También se ha logrado aprovechar mejor la materia prima de la madera perfeccionando el equipo y los controles de fábrica, y obtener un mayor rendimiento sustituyendo en gran escala los paneles de madera hechos con virutas comprimidas con numerosos componentes sólidos de madera. En Austria, Dinamarca y Alemania, se dan incentivos para fomentar el uso de combustible de biomasa y reducir el de combustible fósil.

36. Algunos países desarrollados como los Países Bajos, Dinamarca, Alemania, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Japón han adoptado políticas de protección de los bosques en otros países, especialmente en el trópico. Muchos países han aceptado la meta del año 2000 para lograr la ordenación sostenible de los bosques, fijada por la Organización Internacional de las Maderas Tropicales. Sin embargo, también se ha prestado atención al problema de que algunos países exportadores que contribuyen a la falta de sostenibilidad de los bosques de otros países. Algunas organizaciones no gubernamentales afirman que, después de haber dañado sus propios bosques o haberlos aprovechado relativamente poco, algunos países ayudan a sobreexplotar los bosques de otros países. Por ejemplo, varias organizaciones no gubernamentales del Japón acusan a ese país, que posee grandes extensiones de bosques, de contribuir a ese problema porque sólo obtiene un 25% de la madera en su territorio e importa un 75%, sobre todo de los países del Asia sudoriental donde los bosques se han ido agotando rápidamente. También se ha sugerido que los bajos precios de la madera en el comercio internacional fomentan las importaciones porque la producción nacional deja de ser competitiva en los países cuyos costos son muy elevados.

Fortalecimiento de las instituciones y aumento de la capacidad

37. Muchos países desarrollados van a adaptar sus instituciones públicas para colaborar con mayor eficacia con otros grupos de interés en un contexto multisectorial. El Canadá señala que ha prestado apoyo específico a la capacidad en materia forestal de las poblaciones indígenas; el Japón se ocupa en la actualidad de mejorar la capacidad de las autoridades locales, cooperativas y propietarios de explotaciones forestales. La tendencia antigua de separar la función reguladora de las funciones de administración y producción de los servicios forestales nacionales ha proseguido en países como el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Nueva Zelandia y Suecia, con intención de mejorar la eficacia. Finlandia, el Reino Unido y el Canadá han reforzado sus vínculos con los intereses de la industria, la agricultura, la ciencia y la tecnología.

Actividades en la esfera de la silvicultura relacionadas con otros capítulos del Programa 21 y con las convenciones sobre diversidad biológica y desertificación

38. Se han adoptado más medidas relacionadas con el papel de los bosques en la conservación de la diversidad biológica que con el que desempeñan como moderadores del cambio climático. Cada vez hay más reservas de bosques

primarios que gozan de plena protección, se crean nuevas reservas forestales y en las plantaciones se utilizan cada vez más especies híbridas y se promocionan las especies autóctonas. Han aumentado los incentivos, o han recibido más publicidad, destinados a las plantaciones forestales de especies múltiples, incluidas las establecidas en tierras liberadas de la agricultura; con todo ello se espera contribuir a la absorción de carbono. En Francia, donde se calcula que las medidas de apoyo de los recursos forestales constituyen únicamente entre un 2% y un 3% de las actividades para combatir la elevación mundial de la temperatura, el Gobierno apoya para tal fin al sector silvícola dados los beneficios ambientales adicionales que ello reporta. Aunque el papel de los bosques como moderadores del cambio climático sólo puede ser pequeño, algunos países también se han concentrado en reducir las emisiones de anhídrido carbónico, mientras otros como el Canadá, Suecia, el Reino Unido y Alemania, investigan sobre las interacciones entre los bosques y el cambio climático.

2. Países en desarrollo

Esferas comunes de logros y problemas

39. Algunos países, como Indonesia, han aumentado los rendimientos agrícolas mediante incentivos fiscales y apoyo al mercado, estableciendo así condiciones que pueden llegar a disminuir los efectos en la deforestación de la continua expansión de la frontera de las explotaciones agrícolas. La pobreza, así como las políticas que reducen el acceso a los insumos que mejoran los rendimientos, incluidos algunos elementos de ajuste estructural, frenan el progreso de muchos otros países. Además, muchos países en desarrollo de ingresos medianos registran en la actualidad tasas más bajas de crecimiento demográfico. El aumento de la conciencia ambiental ha producido algunas iniciativas dignas de mención, como la Convención Regional para la ordenación y conservación de los ecosistemas naturales forestales y el desarrollo de las plantaciones forestales, firmada en octubre de 1993 por autoridades de los Ministerios de Relaciones Exteriores de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. La Convención Regional promueve mecanismos para desalentar actividades que causan la destrucción de los bosques, para replantar zonas deforestadas, y para establecer políticas racionales de utilización de las tierras y asentamientos en Centroamérica.

40. Entre los problemas importantes a que se enfrentan los países en desarrollo figuran la necesidad de alcanzar el consenso en cuestiones como el lugar que ocupa la explotación forestal industrial en la ordenación sostenible de los bosques; la necesidad de lograr mayor participación del público en la creación de políticas y programas relativos a los bosques; la reticencia de bancos multilaterales y numerosos donantes bilaterales a financiar proyectos de explotación forestal y transformación industrial; la forma de velar por que los que dependen de los bosques obtengan los beneficios suficientes que les permitan no emplear las tierras forestales para fines que les reporten beneficios más directos; y la corriente insuficiente de fondos y tecnologías para apoyar la aplicación eficaz de los planes nacionales de acción en materia de ordenación forestal. A pesar de que en la CNUMAD se pide que se realicen observaciones sistemáticas de los bosques, muchos países, en particular de África, carecen de información sobre sus bosques. Según la evaluación de los recursos forestales

de 1990 realizada por la FAO, 66 países tropicales de entre 90 habían realizado sólo una evaluación de zonas forestales y de ellos 39 la habían realizado antes de 1981¹².

Políticas, estrategias y planes nuevos o adaptados

41. Desde la CNUMAD, ha proseguido la preparación y ejecución de planes nacionales de acción en materia de ordenación forestal, en numerosas ocasiones gracias al Programa de Acción Forestal en los Trópicos que cuenta con múltiples patrocinadores o a los planes gestores para el desarrollo forestal conexos, que siguen los principios del Programa de Acción. Un total de 92 países ha adoptado el método del Programa de Acción; después de la CNUMAD, 18 de esos países han concluido la preparación de sus Planes Nacionales de Acción forestal y siete han reformado sus planes anteriores en respuesta a las críticas recibidas de estrechez de enfoque, de estar los programas dirigidos por los donantes, de concentrarse excesivamente en las necesidades de los proyectos y de ser poco participativos. Los planes nacionales de acción ambiental, aprobados principalmente en África y que todavía están en la etapa inicial cuentan en muchas ocasiones con componentes de ordenación forestal. Ha continuado la preparación de estrategias nacionales de conservación con la asistencia de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (UICN), mientras que en otros países también se han preparado estrategias nacionales de desarrollo sostenible.

42. Con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), China ha iniciado en julio de 1994 un Programa 21 nacional de amplio alcance, con el que mantiene su larga tradición de forestación rápida e integración de los árboles en los sistemas agrícolas. Varios países de América Latina han aprobado legislación y políticas para eliminar los incentivos que en el pasado contribuían a la destrucción de los bosques. Algunos han suspendido la concesión de permisos de tala y otros usos, a la espera de la elaboración de planes adecuados. Un ejemplo de desarrollo innovador es una disposición incluida en la Convención Regional (véase el párrafo 39 *supra*) para crear ministerios de medio ambiente dentro del marco jurídico de los países centroamericanos participantes para vigilar la protección y el mejoramiento de los bosques. En Malasia se aprobó en 1992 una política nacional de ordenación forestal y en 1993, una nueva ley nacional de ordenación forestal. Además, se designaron propiedades forestales permanentes y en 1993 se introdujo un sistema de vigilancia continuada de los bosques. Desde 1993, Malasia ha concedido a los propietarios de las plantaciones forestales privadas, en virtud de diversas medidas fiscales, la exención fiscal total durante un período de cinco a diez años. Camboya, Myanmar y Samoa también han aprobado nuevas políticas forestales; Namibia ejecuta en la actualidad una nueva política de ordenación forestal que se aprobó más o menos al mismo tiempo que la CNUMAD.

43. El Ecuador ha creado una comisión ambiental de alto nivel y en 1994 promulgó una política ambiental dirigida, entre otras cosas, a lograr una mayor participación de todas las partes, incluidas las que hasta entonces estaban marginadas. Filipinas ha creado un consejo para dirigir su nuevo código de ordenación forestal y el Programa 21 nacional. La República Centroafricana aplica en la actualidad su estrategia de desarrollo sostenible de la CNUMAD de 1992, que cuenta con elementos importantes de ordenación forestal.

Ordenación, conservación y desarrollo sostenible de los bosques

44. Se ha progresado considerablemente en los programas existentes. Cada vez se ha prestado más atención a la conservación por medios como la creación o ampliación de zonas protegidas. En su fase experimental, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) financió unos 20 proyectos de países en desarrollo, principalmente en zonas protegidas, y que incluían la ordenación de la fauna y la flora silvestre. En la India se han promulgado directrices para regir los criterios e indicadores de la ordenación sostenible de los bosques, y en 1993 se evaluó la cubierta forestal; en marzo de 1994, se adoptaron medidas para constituir el Foro Mundial sobre el tigre para la protección del tigre y su hábitat en los países de distribución de la especie. Ghana ha recomendado procedimientos o normas operativos en consonancia con las directrices de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales para la ordenación sostenible de los bosques tropicales naturales. En 1992, México comenzó un inventario de bosques nacionales y promulgó una ley sobre recursos forestales. El Pakistán ha asignado una quinta parte de los recursos disponibles a la protección de los recursos forestales y las cuencas hidrográficas con arreglo a su programa ambiental 1993-1998 contenido en la estrategia nacional de conservación propuesta. El denominado programa de aumento de la cubierta vegetal de Tailandia se inició en 1994.

Promoción de modalidades sostenibles de producción y consumo

45. Los principales países en desarrollo exportadores de madera están preocupados por las medidas adoptadas en los países desarrollados que pueden hacer peligrar sus mercados tradicionales. En parte para responder a la preocupación que reina en los países que componen el mercado, esos países fomentan en la actualidad la aplicación de criterios e indicadores de ordenación sostenible de los bosques. Por ejemplo, algunos países miembros de la Organización Africana de la Madera, junto con el Brasil, Indonesia y Malasia, van a iniciar en breve la certificación racional de sostenibilidad. En el caso del Brasil, la labor relacionada con los recursos forestales se realiza en el contexto de la elaboración general de indicadores de desarrollo sostenible. La India se ha centrado en reducir los desechos derivados de la explotación forestal; Viet Nam ha prohibido totalmente la tala de algunas especies raras. Algunos países en desarrollo promocionan el reciclado de fibra de papel: en Filipinas, la tasa de utilización de papel para reciclado es del 75%, mientras que en Singapur y Hong Kong llega casi al 100%. La explotación forestal mediante helicópteros, aparentemente más favorable al medio ambiente, se ha introducido en etapa de experimentación. Muchos países han proseguido los programas anteriores a la CNUMAD destinados a mejorar la eficacia de las estufas de leña para reducir la demanda de ésta.

46. En la región de Asia y el Pacífico, un logro con consecuencias para la conservación ha sido el aumento rápido de la transformación de la madera de caucho para sustituir a algunas maderas duras tropicales que corren peligro de agotarse. En Malasia se están desarrollando clones de árboles de caucho más adecuados para la producción de madera.

/...

Fortalecimiento de las instituciones y aumento de la capacidad

47. Aunque el aumento de la capacidad es anterior a la CNUMAD, los esfuerzos siguen siendo insuficientes. Entre los síntomas más importantes de capacidad deficiente figuran la lentitud con que se realizan las reformas de políticas e instituciones; la escasa coordinación intersectorial; la ausencia de programas forestales entre las prioridades al más alto nivel político; la falta de prioridades claramente definidas; y la persistente dependencia excesiva de la asistencia técnica del exterior. Un problema fundamental que no se ha atenuado después de la CNUMAD, es la escasa importancia jerárquica de las instituciones forestales de muchos países. Las autoridades forestales están inmersas en grandes sistemas burocráticos, lo cual, unido a otros factores que les restan autoridad, hace muy difícil que puedan influir en políticas o prioridades. En tales condiciones, incluso el fortalecimiento de las instituciones no tendrá las consecuencias deseables sobre la eficacia de las autoridades forestales en el plano nacional.

48. Las medidas de aumento de la capacidad posteriores a la CNUMAD se han adoptado en tres planos: a) la creación de un medio propicio; b) el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones públicas; y c) el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones no gubernamentales, comunidades locales e individuos, incluidas las de las comunidades que dependen de los bosques. Algunos organismos de ayuda, principalmente el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y numerosos donantes bilaterales, desean que haya una división más clara del trabajo entre los gobiernos (funciones reguladoras y facilitadoras) y otros agentes, y que se asignen las actividades productivas o comerciales a intereses comerciales privados no gubernamentales. En algunos países con capacidad empresarial y no gubernamental, más limitada, debe aplicarse con pragmatismo el principio de la división estricta del trabajo entre los gobiernos y otros agentes del desarrollo.

49. La actividad posterior a la CNUMAD con más intención en el fortalecimiento de las capacidades sigue siendo el programa "Capacidad 21" del PNUD organizado en 1993 y para el que se necesita más financiación. Otros organismos multilaterales y bilaterales también se han centrado en el desarrollo de las capacidades después de la CNUMAD; por ejemplo, el Programa de Acción Forestal en los Trópicos ha seguido haciendo hincapié en los proyectos de aumento de la capacidad de los países.

Actividades en la esfera de la silvicultura relacionadas con otros capítulos del Programa 21 y con las convenciones sobre diversidad biológica y desertificación

50. En apoyo de la conservación y la ordenación de la diversidad biológica, Malasia ha creado un comité, ha formulado o adaptado la política y la legislación del caso, ha creado un nuevo programa de zonas de recursos genéticos, ha proseguido el programa de reservas de selva virgen que comenzó en 1950 y va a crear un centro nacional de investigación de plantas medicinales. En Túnez, en el contexto de la lucha contra la desertificación, se ha iniciado un programa decenal de conservación de recursos forestales, hídricos y edáficos. En Argelia, numerosas actividades de ordenación forestal se realizan en el contexto de la conservación de la diversidad biológica y de las medidas de lucha contra la desertificación. Algunos países cuentan con proyectos experimentales

sobre absorción de carbono. En parte debido al interés creciente por la cuestión, el Banco Mundial ha aumentado sus préstamos de apoyo a la conservación de la diversidad biológica del 5% al 11% (280 millones de dólares de los EE.UU.) de la cartera destinada a proyectos de ordenación forestal, y otros bancos multilaterales han informado de aumentos similares. El FMAM ha financiado 13 proyectos de diversidad biológica en todas las regiones del mundo en desarrollo.

3. Países con economía en transición

51. Después de la CNUMAD, los países con economía en transición están abrumados por los enormes problemas que entraña la transformación en una economía de mercado, aunque muchos de ellos han revisado sus políticas y leyes sobre ordenación forestal para incluir las últimas ideas al respecto y también están adaptando sus instituciones como corresponde. Los países europeos con economía en transición han participado en la conferencia ministerial para la protección de los bosques de Europa celebrada primero en Estrasburgo y posteriormente en Helsinki, en la que se reafirmó el empeño europeo en el desarrollo sostenible de los bosques en consonancia con los principios de la CNUMAD¹³. Eslovenia tiene una nueva ley sobre bosques y una estrategia para el desarrollo sostenible de los bosques en que se reflejan las resoluciones de Helsinki y la Declaración autorizada de principios de la CNUMAD. La República Checa aprobó en mayo de 1994 nuevos principios de política forestal.

52. EL FMAM ha informado de que en cinco países europeos con economía en transición están en marcha proyectos relativos a la diversidad biológica. Algunas organizaciones no gubernamentales han expresado su preocupación por el peligro que suponen para los bosques primarios los importantes préstamos concedidos recientemente para el desarrollo forestal, en particular en Belarús, Eslovaquia y Polonia.

C. Experiencias de los grupos principales

1. Organizaciones no gubernamentales

53. En la esfera de la ordenación forestal, las organizaciones ecológicas y otras organizaciones no gubernamentales han desempeñado funciones importantes de vigilancia y promoción siguiendo de cerca la adopción por diversos grupos de interés, incluidos gobiernos y organizaciones internacionales, de los principios sociales y ecológicos de la CNUMAD. Han contribuido decisivamente a mantener vivo el espíritu de la CNUMAD y a velar por que determinadas cuestiones permanecieran en el primer plano del debate internacional sobre políticas y prioridades de ordenación forestal. Entre las cuestiones apoyadas por las organizaciones no gubernamentales figuran la necesidad de transparencia y acceso a la información, el derecho a ser consultados y la participación y el acceso plenos de las personas que dependen de los bosques a medios de subsistencia basados en ellos; la mayor utilización de los conocimientos tradicionales en silvicultura; la participación del público en la adopción de decisiones y en la aplicación de la ordenación sostenible de los bosques; una mayor insistencia en la conservación de la diversidad biológica en la ordenación de recursos forestales; la importancia creciente del papel de los bosques en la absorción de

carbono; la compensación de los países (muchos de ellos en desarrollo) que contribuyen a los beneficios generales de los bosques más allá de las necesidades internas; la elección ecológicamente racional de especies y regímenes de plantación; las evaluaciones del impacto ambiental; la introducción de sistemas de transformación industrial y de recolección favorables al medio ambiente; una mayor utilización de productos de la silvicultura obtenidos de fuentes sostenibles; modelos de consumo responsables; y el aumento del reciclado de productos forestales.

54. Las organizaciones no gubernamentales se han opuesto con frecuencia a lo que consideran prácticas destructivas o insensibles a los factores culturales, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. En Alemania, 22 organizaciones no gubernamentales han elaborado la Declaración de Francfort sobre medidas de etiquetado de la madera y productos de la madera y han pedido, entre otras cosas, la exclusión del mercado nacional de productos de la madera procedentes de "fuentes depredadoras", así como la compensación a los países con bosques tropicales por la protección de la diversidad biológica a niveles excepcionalmente elevados. Entre las actividades realizadas últimamente figuran la oposición a las prácticas de ordenación forestal en América del Norte, Escandinavia, la Federación de Rusia, la cuenca del Amazonas, Centroamérica, Asia sudoriental y Melanesia. Las organizaciones no gubernamentales han utilizado numerosos medios de defensa, incluida la elaboración de directrices y estrategias de asesoramiento, tales como los principios y directrices para el uso sin riesgo ecológico de los bosques de Greenpeace International y la Estrategia forestal mundial del Fondo Mundial para la Naturaleza.

55. Las organizaciones no gubernamentales han fomentado activamente la aplicación de criterios e indicadores de ordenación sostenible de los bosques mediante la evaluación de la ordenación forestal y el cumplimiento de las prácticas comerciales y de transformación. El Fondo Mundial para la Naturaleza ha establecido cuatro criterios de calidad de los bosques: autenticidad, estado de los bosques, beneficios para el medio ambiente y valores sociales y económicos. El Consejo de administración de bosques es una iniciativa de las organizaciones no gubernamentales que se creó en 1993 para ofrecer información fidedigna sobre las fuentes de los productos forestales, para ayudar a eliminar las reclamaciones confusas o falsas y para dar verosimilitud a la certificación mediante la acreditación de agentes de certificación¹⁴. Los intereses económicos controlan el 25% de los votos del Consejo, mientras que el 75% restante está en manos de intereses sociales, ambientales y de otra índole. En junio de 1994 el Consejo estableció una serie de principios y criterios que se aplicarán a todos los bosques de zonas tropicales, templadas y boreales.

56. Diversas organizaciones no gubernamentales "operacionales", tanto internacionales como locales, así como varias organizaciones basadas en la comunidad, han desempeñado un papel fundamental en la ejecución de programas de conservación a nivel popular y de programas sobre medios de subsistencia basados en los bosques, así como en la potenciación local y el fortalecimiento de la capacidad. En el plano internacional, las organizaciones no gubernamentales han contribuido a fomentar la participación en el Programa de Acción Forestal en los Trópicos y a centrarlo más directamente en las necesidades de grupos vulnerables. Algunas organizaciones no gubernamentales funcionan en todo el

mundo, incluidas CARE International, OXFAM, el Fondo Mundial para la Naturaleza y Rotary International (que trabaja por conducto de sus filiales locales para apoyar actividades de voluntarios locales en materia de ordenación forestal).

57. Para aprovechar algunos de los puntos fuertes de las organizaciones no gubernamentales, muchos organismos públicos e internacionales intentan establecer cada vez mejores relaciones de trabajo y cooperación con ellas. En Filipinas y Colombia, las zonas protegidas están administradas conjuntamente con organizaciones no gubernamentales ecológicas, mientras que otros países dirigen directamente a ellas la ayuda que reciben. Las organizaciones no gubernamentales participan habitualmente en operaciones financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo. La Convención Regional (véase el párrafo 39 supra) apoya la participación popular, la diversidad cultural y los derechos de los habitantes de las zonas de bosques de Centroamérica. El Gobierno de Francia ha trabajado cada vez más estrechamente con asociaciones de protección de la naturaleza en la concepción de políticas forestales o el tratamiento de cuestiones específicas.

Logros alcanzados y esferas que deben mejorarse

58. Algunas organizaciones no gubernamentales señalan que han tropezado con una serie de problemas al cumplir sus funciones de ordenación forestal. Entre dichos problemas figuran la reticencia de los gobiernos a tratar con ellas, la tendencia de algunos gobiernos a dirigir sus actividades, invitándolas a participar y comprometiéndolas por medios financieros, jurídicos o de procedimiento o socavando su autonomía en la adopción de decisiones; actitudes ocasionales de hostilidad; e intentos de marginarlas o explotarlas. Por otro lado, otros grupos de interés aseguran que las organizaciones no gubernamentales de defensa a veces son reacias a plantear las cuestiones desde la perspectiva de problemas más urgentes o a reconocer que se dispone de recursos escasos para tratar todas las cuestiones con el mismo interés o urgencia.

59. Muchas organizaciones no gubernamentales creen que podría progresarse más rápidamente y aluden al deterioro continuado de los bosques y a la supuesta escasa participación popular y piden la aplicación de la Carta del Agricultor de la FAO para corregir los modelos sesgados de acceso o tenencia de tierras que concentran la presión de las actividades humanas en los pocos bosques a que tienen acceso los pobres, contribuyendo así a su degradación y destrucción. También piden la ratificación del Convenio de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales y la negociación del proyecto de convenio de las Naciones Unidas sobre poblaciones indígenas.

2. El sector comercial privado¹⁵

60. En numerosos países, la política vigente favorece el mercado libre y una mínima intervención del gobierno; no obstante, no corresponde a las fuerzas de mercado prestar la atención adecuada a la protección del medio ambiente. Sin embargo, en Suecia los propietarios de bosques privados tienen la obligación de ofrecer servicios ambientales; el Estado aporta insumos sólo si la carga llega a ser excesiva. En el plano internacional, las actividades complementarias de la CNUMAD realizadas por el sector comercial privado están fomentadas por grupos tales como la Red Internacional de ordenación del medio

ambiente de Alemania o el Consejo Empresarial para el desarrollo sostenible de Suiza. Este último ha creado grupos de trabajo dedicados, entre otras cosas, a la forma de incluir los costos sociales y ambientales en los precios y la realización de un estudio mundial sobre la producción y utilización ambientalmente racional del papel.

61. La Asociación Estadounidense de Industrias Forestales y del Papel, cuyos miembros abarcan el 90% de la capacidad nacional de fabricación de papel, el 65% de la producción de madera maciza y el 95% de las tierras forestales industriales de los Estados Unidos, ha optado por utilizar códigos de práctica para fomentar la ordenación sostenible de los bosques. La Asociación ha adoptado sus principios de ordenación forestal sostenible y directrices de aplicación y a partir de 1996 los miembros deberán adherirse a ellos. Se mantendrá informada a la opinión pública, que podrá evaluar directamente el cumplimiento del sector industrial y vigilar los logros alcanzados en la ordenación sostenible de los bosques. Las directrices pretenden ser una alternativa a los planes unilaterales de etiquetado, a los boicoteos y otras barreras comerciales empleadas para fomentar la ordenación sostenible de los bosques. El sector de minoristas ha participado en la campaña de presión para lograr la certificación de que la madera procede de fuentes sostenibles; en la actualidad, algunos minoristas aceptan sólo o mayormente madera certificada. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el Fondo Mundial para la Naturaleza ha iniciado el llamado Club de 1995, en que 24 minoristas han acordado vender para 1995 únicamente madera procedente de fuentes sostenibles.

62. Para facilitar los esfuerzos del sector privado en el logro de la ordenación sostenible de los bosques, los precios de los productos forestales deberían reflejar con más exactitud el valor verdadero y el aumento de los costos que implica la ordenación sostenible de los recursos, incluidos los costos ecológicos¹⁶. Los consumidores deberían estar dispuestos a aceptar precios más elevados por los productos y servicios forestales producidos de forma sostenible; sin embargo, su voluntad de actuar de ese modo todavía no se ha determinado en gran escala. No hay seguridad de que los productos forestales basados en materias primas de precios más elevados puedan competir con sucedáneos; de no ser así, todavía cabría discutir si la utilización de dichas alternativas constituiría una opción mejor desde el punto de vista ecológico.

63. Para lograr la ordenación sostenible de los bosques, los gobiernos podrían ofrecer un incentivo importante mediante la creación de políticas más favorables a la inversión y la capacidad empresarial privadas en industrias que agreguen valor al comercio de materias primas de productos forestales madereros y no madereros. Un ejemplo de lo que puede lograrse con inversiones considerables en tecnología, desarrollo de recursos humanos y capacidad empresarial local es la evolución de las políticas sobre utilización de los bosques de Indonesia que va desde la exportación de troncos sin elaborar a la fabricación local de productos madereros. Para fortalecer su compromiso con la sostenibilidad, el sector privado deberá tener la garantía de que a largo plazo podrá acceder a los recursos forestales.

3. Otros grupos principales y la sociedad civil

64. En muchos países corresponde a los gobiernos locales la función principal de establecer y aplicar reglamentos. Por consiguiente, en algunos países desarrollados, aunque los gobiernos nacionales no impongan restricciones al comercio de madera de bosques tropicales, algunos gobiernos locales siguen aplicando prácticas discriminatorias contra esa madera, como lo ilustran las prohibiciones mencionadas anteriormente (véase el párrafo 21 *supra*) que imponen las autoridades locales de Alemania, los Países Bajos y los Estados Unidos de América sobre la madera de bosques tropicales. Es necesario establecer mecanismos para que los gobiernos locales participen en conversaciones dirigidas a fomentar métodos imparciales. Entre las iniciativas de la sociedad civil destacan la creación de la Comisión Mundial de bosques y desarrollo sostenible, que recibe apoyo del Consejo InterAcción de ex Jefes de Estado y de Gobierno, y que tiene previsto informar en 1997 a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible sobre cuestiones relativas a la sensibilización, cooperación Norte-Sur y creación de consenso.

65. El Comité Ejecutivo de la Federación Internacional de Productores Agrícolas estima que los agricultores están dispuestos a aplicar prácticas más sostenibles, siempre que sean ecológicamente racionales, reporten beneficios y permitan economías viables en el medio rural. En los países desarrollados, los agricultores que aplican políticas destinadas a reducir la producción de excedentes alimentarios pueden transformar algunas tierras en bosques. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) tiene la intención de estudiar más vínculos entre las explotaciones agrícolas forestales y el desarrollo del medio rural en el contexto de la reforma de la política agraria. En países más pobres, la FAO y el Banco Mundial, entre otros organismos, han observado que los agricultores han logrado con éxito notable integrar a los árboles en los sistemas agrícolas cuando existen oportunidades de mercado.

66. El papel de las personas que dependen de los bosques se pone de relieve en la nueva política forestal del Banco Asiático de Desarrollo que pretende dotar a dichas personas de un papel económicamente importante en los bosques. Viet Nam y la India han alentado en diversas formas la participación de la población local en los bosques. En el Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo celebrado en 1993, Bélgica organizó una reunión sobre las poblaciones de los bosques de África, Asia insular y Sudamérica.

D. Cuestiones relativas a la financiación y la tecnología

1. Financiación

Contexto

67. Las perspectivas de la financiación de la silvicultura deberían examinarse en el contexto amplio de las cuestiones macroeconómicas y de cooperación internacional para el desarrollo, inclusive la deuda y el alivio de la carga de la deuda. De estos aspectos más amplios se ocupa el Grupo Especial de Trabajo de composición abierta entre períodos de sesiones sobre financiación de la Comisión y no se tratarán en el presente informe. El Grupo Especial de Trabajo

examinará la influencia que tiene el entorno de política internacional en las corrientes de financiación y formulará recomendaciones sobre movilización de recursos internos y creación de mecanismos de financiación innovadores.

68. En la mayoría de los países, los recursos locales, incluidas la financiación pública o las medidas fiscales, las inversiones del sector público y las aportaciones en especie de comunidades o particulares, son la fuente principal de fondos para la conservación y el desarrollo de los bosques. La financiación externa de fuentes oficiales sólo tiene un papel complementario; en gran parte se trata de ayuda bilateral en lugar de multilateral. La entrada de fondos internacionales del sector privado puede igualar o superar el monto de la ayuda oficial en esferas como las industrias forestales. No obstante, no se dispone de suficiente información¹⁷ sobre esos importantes tipos de financiación. En la CNUMAD se hicieron notables promesas de contribuciones, pero a la hora de redactar el presente informe se carecía de información sobre los progresos realizados en su cumplimiento. El Japón había prometido que su ayuda oficial al desarrollo para el medio ambiente pasaría de 9.000 millones a 100.000 millones en cinco años (1992-1997), y que parte de ella se destinaría a la silvicultura; fuentes oficiales han indicado que ese compromiso ya se había cumplido a la mitad para el año fiscal 1994. En el futuro, varios países desarrollados tienen previsto aumentar sus asignaciones para el medio ambiente. Por ejemplo, el fondo internacional para el medio ambiente y la naturaleza del Gobierno de Dinamarca tiene previsto alcanzar el 0,5% del producto nacional bruto antes del año 2002.

69. La conservación y las funciones ecológicas de los bosques, que dependen sobre todo de la financiación pública, carecen de fondos suficientes en muchos países en desarrollo, cuyos presupuestos públicos están sumamente limitados. Algunos de esos países no pueden obtener ingresos suficientes de los bienes o los servicios forestales a causa de lo bajo de los precios, la falta de capacidad administrativa para recaudar tasas y el comercio ilegal. Para esos países, sigue siendo decisiva su gran dependencia de la financiación externa.

Volumen de la financiación internacional para la silvicultura: tendencias y prioridades

70. Una encuesta de la FAO sobre la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) reveló que, entre 1988 y 1990, la AOD para la silvicultura (principalmente tropical) había registrado una tasa media de crecimiento del 11,3% anual hasta alcanzar unos 1.400 millones de dólares en 1990¹⁸; el nivel correspondiente a 1990 es sólo de alrededor de la cuarta parte del objetivo de la CNUMAD; por consiguiente, haría falta, una tasa de crecimiento anual superior al 20% para alcanzar los objetivos del Programa 21 antes del año 2000. Sin embargo, la falta de datos fiables sobre las corrientes de recursos financieros de fuentes privadas y públicas a nivel nacional o sobre los rendimientos de esas inversiones impide saber a ciencia cierta si esos objetivos son acertados.

71. Los préstamos para silvicultura del Banco Mundial, primer prestamista multilateral en ese sector, se duplicaron con creces a principios del decenio de 1990 respecto de principios del decenio de 1980: las últimas cifras medias de préstamos anuales son de unos 1.600 millones de dólares, frente a 600 millones de dólares en 1980-1982. Últimamente, las pautas de préstamo presentan notables analogías con el perfil de las necesidades de financiación que figuran

en el capítulo 11 del Programa 21¹⁹. La Corporación Financiera Internacional (CFI) apoya las inversiones del sector privado: en los tres últimos años ha consignado 40 millones de dólares a las industrias madereras y 160 millones de dólares a proyectos de pasta y papel. Desde 1977, el Banco Asiático de Desarrollo ha concedido préstamos acumulativos para silvicultura por valor de 794 millones de dólares (promedio anual, 39,7 millones de dólares), mientras que la asistencia técnica había alcanzado 40,8 millones de dólares el 31 de diciembre de 1993 y los componentes de silvicultura en proyectos más amplios representaban unos 5,2 millones de dólares más. En 1993, el Banco Interamericano de Desarrollo sufragó proyectos de silvicultura por un valor aproximado de 65,3 millones de dólares; desde 1974, los préstamos anuales para la ordenación de recursos forestales han alcanzado un valor medio de 17,0 millones de dólares, lo que se eleva a un total de 107,8 millones de dólares durante el período 1991-1993, mientras que la asistencia técnica prestada desde 1980 en relación con la silvicultura importa 27,8 millones de dólares. El Banco Africano de Desarrollo lleva realizando préstamos para silvicultura desde 1978; sus préstamos al sector forestal habían alcanzado los 275 millones de dólares a finales de 1994.

72. El FMAM financia las actividades forestales que guarden relación con sus cuatro esferas de interés principales: cambio climático, diversidad biológica, aguas internacionales y agotamiento de la capa de ozono. En esas esferas, el FMAM puede facilitar recursos financieros para actividades que redunden en beneficio del medio ambiente mundial; por ejemplo, puede sufragar los costos marginales de actividades como la reforestación que tienen por objeto combatir la degradación de los suelos. Los compromisos contraídos durante la etapa experimental (732,6 millones de dólares) se destinaron principalmente a la conservación de la diversidad biológica (43%) y comprendieron la financiación de diversos proyectos de silvicultura, la conservación in situ de recursos fitogenéticos, la ordenación de la fauna y la flora y la cría de especies de caza, y la ordenación de cuencas hidrográficas, que comprenda actividades de plantación de árboles. En cuanto a la asistencia técnica en el sector de la silvicultura, la fuente principal de financiación en el sistema de las Naciones Unidas es el PNUD, particularmente mediante asignaciones con cargo a las cifras indicativas de planificación (CIP) de los países: en 1993, el PNUD facilitó 20,3 millones de dólares para la silvicultura en todo el mundo sólo por conducto de la FAO, mientras que en 1992 facilitó 10,1 millones de dólares sólo para Asia²⁰.

Prioridades y políticas de los bancos multilaterales en materia de préstamo

73. El Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo suelen centrarse en la creación o la ordenación de los recursos forestales; las industrias forestales reciben una atención muy modesta. La pauta de préstamo del Banco Mundial es parecida a la de los otros dos bancos: actualmente asigna la cuarta parte de sus préstamos a la expansión de los recursos forestales. En el caso del Banco Mundial, los cambios más notables han sido un aumento del 7% al 27% en la financiación de actividades de restauración y protección del medio ambiente; un aumento del 1% al 14% de los fondos para financiar nuevos medios de sustento; un descenso del 32% al 23% en la parte de la financiación destinada a la expansión de los recursos (aunque la cantidad expresada en dólares aumentó en un 12%); y un descenso del 10% al 0,4% de la financiación para infraestructura de caminos forestales.

74. El Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo no prestarán apoyo a ninguna actividad de tala en bosques primarios y alentarán la conservación de esos bosques y la designación de zonas de conservación. Parece que actualmente predomina entre ellos la idea de que si los proyectos industriales merecen la pena, serán atractivos para el sector privado y no necesitarán financiación multilateral ni ayuda. No obstante, están dispuestos a financiar proyectos industriales en menor escala. El Banco Interamericano de Desarrollo tiene tres líneas especiales de financiación para el sector privado, de las cuales dos prestan apoyo a operaciones de pequeña y mediana escala, mientras que la tercera financia una corporación de inversiones equivalente a la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial y puede sufragar inversiones de hasta 40 millones de dólares. Esas oportunidades de asistencia a la pequeña industria pueden ofrecer perspectivas de asistencia a muchos países pequeños y más pobres que tendrían dificultades para atraer capital puramente privado. Los principales bancos multilaterales insisten en la necesidad de que los préstamos para inversiones en el sector forestal se vean precedidos de un análisis profundo del sector, un diálogo de política y una reforma de las instituciones, inclusive la adopción de medidas para mejorar los marcos reglamentarios y jurídicos de la silvicultura y para integrar los propósitos y objetivos del sector en los intereses económicos y ambientales más amplios.

Condiciones que influyen en la eficacia de la financiación

75. A escala mundial, uno de los principales factores que influyen en la eficacia global de la asistencia financiera externa es el que se destina a muy pocos países que no son por fuerza los que más la necesitan. Así pues, alrededor del 44% de la corriente total de asistencia oficial para el desarrollo concedida en 1990 se destinó a la región de Asia y el Pacífico y otro 33% a África; en cambio, América Latina y el Caribe, región que padece casi la mitad de la deforestación anual en los trópicos, recibió sólo el 18% de asistencia oficial para el desarrollo en silvicultura²¹. Del mismo modo, de los 3.200 millones de dólares comprometidos hasta la fecha en relación con el Programa de Acción Forestal en los Trópicos, a los principales 10 países corresponde el 94% de las asignaciones, lo que deja sólo el 6% a los otros 20 países y a una subregión; el país más beneficiado recibió el 35% de las asignaciones totales de financiación²². En un estudio patrocinado por el Grupo de Asesores sobre Silvicultura²³ se definieron otros problemas que reducen la eficacia de la asistencia externa, entre los que figuran los siguientes: a) los proyectos de asistencia internacional reflejan las prioridades de los organismos mejor que las de las estrategias de los planes nacionales de acción forestal; b) la coordinación de los donantes en los países beneficiarios no funciona debidamente porque los donantes a menudo difieren en sus planteamientos y sus prioridades; y c) algunos organismos externos insisten en que se apliquen estrictamente sus propios procedimientos. Los principios y orientaciones de operación revisados del Programa de Acción Forestal en los Trópicos impulsados por los países tenían por objeto reducir al mínimo esos problemas, pero no todos los gobiernos y los organismos de préstamos los han aplicado plenamente. En consecuencia, algunos donantes y organismos internacionales están aplicando varios marcos para las mismas tareas en un solo país; ejemplos de ello son el propio Programa de Acción Forestal en los Trópicos y los planes nacionales de acción ambiental. Para hacer frente a ese problema, el Grupo de Asesores está

intentando armonizar los planteamientos de los donantes. Varios donantes están participando en un caso de prueba en Guyana con una estrategia común de ordenación sostenible de los recursos naturales del país, incluidos sus bosques.

Mecanismos de financiación innovadores

76. Los canjes de deuda por naturaleza fueron el primer mecanismo financiero innovador: iniciados en 1987, prosiguieron después de la CNUMAD y para diciembre de 1992 habían generado aproximadamente 76 millones de dólares para conservación en los países en desarrollo. El Banco Interamericano de Desarrollo también hace canjes de deuda por naturaleza; por ejemplo, en 1993 financió un proyecto de ese carácter por valor de 100 millones de dólares para mejorar la calidad del medio ambiente en México, D.F. Se están ensayando otros mecanismos, por ejemplo, los siguientes: a) Colombia tenía previsto destinar a la ordenación sostenible de los bosques los ingresos obtenidos por los reembolsos en concepto de apoyo al precio del café por la Unión Europea; b) la Convención Regional (véase el párrafo 39 supra) dispone que los gobiernos participantes de Centroamérica establezcan fondos nacionales para silvicultura y garanticen la reinversión de los ingresos generados por la silvicultura en el recurso forestal; c) en Chile, el Brasil y Malasia se están aplicando moratorias y otros incentivos fiscales, algunos de ellos desde mucho antes de la CNUMAD. Uno de los problemas a que se enfrentan los incentivos fiscales es que en los países que están aplicando un ajuste estructural, los organismos externos no los propician. Dos posibilidades que se utilizan actualmente son: a) gravar la explotación de recursos y encauzar los ingresos obtenidos hacia la ordenación sostenible de los bosques y b) convertir la deuda en bonos canjeables para su venta en los mercados financieros. El Banco Asiático de Desarrollo está realizando un estudio regional sobre mecanismos de financiación para programas ecológicos con participación de capital interior, del sector privado y capital de riesgo.

2. Tecnología

77. Una novedad importante es el establecimiento, dentro del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agronómicas Internacionales (GCIAI) del Centro de Investigaciones Forestales Internacionales, que complementa al Consejo Internacional de Investigaciones Agroforestales (ICRAF) entre los centros del GCIAI más relacionados con la silvicultura. Entre otras cosas, el Centro de Investigaciones Forestales Internacionales está estudiando métodos mejores de emparejar especies y emplazamientos; la difusión de los resultados de las investigaciones entre los usuarios; beneficios mundiales, como la conservación de la diversidad biológica; y los beneficios de los productos forestales no leñosos para las comunidades locales. El Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria (IIPA) está estudiando modos de sostener la productividad de las tierras cultivadas y reducir con ello la necesidad de desbrozar más terreno. Ha proseguido el Programa de Apoyo a la Investigación Forestales para Asia y el Pacífico (FORSPA) de la FAO, que recibe fondos del Banco Asiático de Desarrollo, el PNUD y el Gobierno de Suiza. El Programa constituye un modelo para fomentar el aumento de la capacidad y la autosuficiencia Sur-Sur a bajo costo y mutua; la FAO promueve un programa similar para los países de África al sur del Sáhara. A pesar de los esfuerzos en marcha, incluso en las zonas en que la alta productividad es indispensable

para garantizar suministros adecuados para la industria (sin una demanda excesiva de tierras) o por otros motivos, la silvicultura aún no ha alcanzado el equivalente de la "revolución verde" que benefició a la agricultura. La experiencia de la agricultura señala la necesidad de aumentar la productividad, pero también de asumir la responsabilidad social y ecológica y de velar por que se pongan las nuevas tecnologías al alcance de las comunidades que dependen de los bosques.

78. Los productos forestales no leñosos, que pueden desempeñar un papel sumamente importante en la sostenibilidad de los bosques, no reciben la atención que merecen en la labor de investigación y desarrollo, a pesar de las grandes posibilidades de mejora de la explotación y la ordenación de los recursos genéticos, las plantas medicinales, los agentes fitoquímicos, las fibras naturales, y las gomas y resinas, entre otros. En cuanto a las plantas medicinales, una posibilidad sería concertar acuerdos entre grandes empresas farmacéuticas de los países desarrollados y los propietarios de los recursos forestales en los países en desarrollo; un ejemplo de ello es el acuerdo entre el INBIO de Costa Rica y Merck & Co., Inc. de los Estados Unidos de América, en virtud del cual Merck financia las investigaciones y abona un canon por el derecho de utilización de cualquier compuesto farmacéutico o químico útil que se aísle a cambio de plantas, insectos u otros materiales forestales que suministre el INBIO.

79. Los ejemplos internacionales antes mencionados deben imitarse con sumo cuidado, prestando más atención al fortalecimiento de la capacidad y los mecanismos nacionales en los países en desarrollo y dando más difusión a los resultados de las investigaciones. Esos resultados deben ponerse al alcance de las comunidades agrícolas de bajos ingresos, los agricultores y las poblaciones que dependen de los bosques en los países en desarrollo a fin de contribuir a mejorar medios de vida sostenibles; para ese fin, las prácticas científicas y tecnológicas modernas tal vez necesiten aprovechar de modo más sistemático los conocimientos y prácticas autóctonos.

E. Acontecimientos y experiencias recientes en la cooperación internacional

1. Procesos intergubernamentales

80. Dado que muchas cuestiones ambientales son de carácter transfronterizo, la cooperación regional en esa esfera cobrará cada vez más importancia. Los primeros ministros de Australia, Fiji, las Islas Salomón, Nueva Zelandia, Papua Nueva Guinea y Vanuatu han acordado elaborar un código común de conducta para las actividades de tala y las exportaciones de madera de bosques autóctonos. Las actividades forestales son también importantes en otras agrupaciones regionales como la Unión Europea, el Tratado de Cooperación Amazónica y la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC).

81. En el proceso de Helsinki, que se inició a raíz de la Segunda Conferencia Ministerial sobre la Protección de los Bosques en Europa, celebrada en junio de 1994, los países europeos aprobaron una lista de seis criterios y 27 indicadores sobre la salud y vitalidad de los bosques, la diversidad biológica productiva y las funciones protectoras y las dimensiones socioeconómicas de la

silvicultura. Para los bosques templados y boreales fuera de Europa, la búsqueda de criterios e indicadores empezó con un curso práctico organizado en octubre de 1993 por la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (el denominado proceso de Montreal). El Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre los Bosques (denominado iniciativa Canadá-Malasia) se reunió dos veces en 1994 y estudió la conservación de los bosques; criterios e indicadores; la promoción del comercio y el medio ambiente; nuevos planteamientos de financiación y transferencia de tecnología en silvicultura; vínculos institucionales; participación de la población, y vínculos entre sectores. En preparación para el tercer período de sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, una iniciativa conjunta de los Gobiernos de la India y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, patrocinó un curso práctico en el que se aprobó un modelo para los informes nacionales.

82. Un precursor de las actividades recientes sobre criterios e indicadores es la labor inicial de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales sobre orientaciones y criterios para la ordenación de los bosques tropicales. Mucho antes de la CNUMAD, esa organización estableció una meta para conseguir la ordenación sostenible de los bosques antes del año 2000 y publicó directrices para la ordenación sostenible de los bosques naturales (1990) y las plantaciones forestales (1993), así como criterios para determinar la ordenación sostenible de los bosques tropicales (1992).

83. Un gran número de iniciativas emprendidas por varios grupos de interés han dado lugar a la duplicación de esfuerzos, la dispersión de los recursos y la dificultad de aprovechar eficazmente todos los resultados de cada iniciativa. Es necesario también velar por que a) los países se comprometan firmemente a conseguir la ordenación sostenible de los bosques y a aplicar criterios e indicadores acordados; b) se reconozca que los países tienen distinta capacidad para cumplir las normas que se acuerden dentro de las iniciativas; c) se deje tiempo para ensayar los criterios e indicadores en la práctica antes de su adopción general; d) todas las regiones agroecológicas y posiblemente todos los países participen en el debate internacional; y e) haya una armonización mundial de las iniciativas de todas las regiones²⁴. Para empezar a perseguir los objetivos armonizados, la FAO dio una oportunidad de revisar las diversas iniciativas en febrero de 1995 y en el período de sesiones de marzo de 1995 de su Comité de Montes y la reunión conexa de los ministros responsables de esa esfera.

2. Organizaciones y órganos del sistema de las Naciones Unidas

84. La principal respuesta de las organizaciones y órganos del sistema de las Naciones Unidas a la CNUMAD ha sido la revisión de sus programas y la reorientación deliberada de sus actividades hacia los objetivos de la Conferencia, en particular estableciendo nuevas dependencias orgánicas que se ocupan especialmente del desarrollo sostenible. Ya se han descrito las funciones que corresponden después de la CNUMAD al Banco Mundial y al FMAM en materia de financiación. También se ha mencionado que el PNUD puso en marcha el programa Capacidad 21, con arreglo al cual se han liberado recursos para el aumento de la capacidad en silvicultura como complemento de las asignaciones con cargo a las CIP en ese sector, que siempre han sido importantes para la asistencia técnica. La FAO, en su calidad de organización administradora de las

actividades, organizó en marzo de 1993 unas consultas que llevaron al establecimiento del grupo de correo electrónico, red que facilita el enlace entre organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales miembros. Algunas organizaciones no gubernamentales han pedido que se amplíe el número de miembros. Al igual que muchos otros organismos, la FAO ha preparado una estrategia para su participación en las actividades complementarias a la CNUMAD y la ha distribuido entre los países miembros. También ha convocado una reunión de las autoridades de sus comisiones regionales de montes para contar con aportaciones regionales a los preparativos del presente examen de la silvicultura; celebró una reunión de expertos externos de alto nivel a fin de buscar futuras orientaciones de la silvicultura y en febrero de 1995 habrá convocado reuniones de los dirigentes de las iniciativas en marcha sobre el establecimiento de criterios e indicadores para la ordenación sostenible de los bosques. Con fondos del PNUMA, la FAO también está organizando reuniones regionales en África, Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe con un objetivo análogo, y habrá convocado, en relación con la reunión del Comité de Montes en 1995, reuniones del sector privado, organizaciones no gubernamentales y ministros encargados de la silvicultura para hacer aportaciones a los preparativos del presente período de sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible.

85. Una característica de las iniciativas recientes del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales son los esfuerzos realizados para hacer participar a intereses no gubernamentales. Se ha comunicado que la Organización Internacional de las Maderas Tropicales no ha fijado límites al número de organizaciones no gubernamentales que participan en las sesiones oficiales de su Consejo y ha simplificado los procedimientos para esa participación. En los grupos de expertos de la FAO participan grupos no gubernamentales. Ya se han mencionado las reuniones de la industria privada y organizaciones no gubernamentales organizadas por la FAO. Además, como ya se ha dicho, el Consejo de la FAO estableció un Grupo Consultivo, dependiente del Programa de Acción Forestal en los Trópicos, en el que participarán representantes de todos los grupos con intereses en este sector.

86. Muchos organismos, especialmente el Banco Mundial, el PNUMA y la FAO, participan en tareas analíticas o las están iniciando, tareas que están encaminadas a mejorar la metodología de valoración de los bienes y servicios forestales, fomentando así una mayor apreciación de su valor para la toma de decisiones en cuanto al aprovechamiento de las tierras. Esa labor se beneficia de la estrecha cooperación entre organizaciones no gubernamentales, gobiernos y organismos no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas, como las universidades. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha mantenido su criterio de fomento de la participación en el Programa sobre el hombre y la biosfera (MAB). El objetivo general es encontrar modos de conciliar la conservación de la naturaleza con las necesidades del hombre y apoyar el programa con cooperación científica internacional. Las reservas del MAB están formadas por un núcleo estrictamente protegido, una zona de amortiguación circundante para incorporar más actividades humanas y las zonas externas de transición. Las reservas de biosfera constituyen una red mundial que, a mediados de 1994, comprendía 323 sitios en 82 países, con una superficie de más de 211 millones de hectáreas. Con miras

a reducir los desechos, la FAO ha preparado un proyecto de código modelo de prácticas de explotación forestal, que servirá principalmente como base para los códigos correspondientes de los países.

87. En reconocimiento de las dimensiones de la silvicultura para la salud y de la estrecha asociación de enfermedades como el paludismo o el tifus con los bosques o con la deforestación, la Organización Mundial de la Salud (OMS) estableció en 1993 un grupo de tareas sobre el medio ambiente y las enfermedades tropicales. Dada la asociación entre el medio forestal o la ordenación de los bosques y la transmisión del paludismo, deberían tenerse en cuenta los resultados de las futuras investigaciones en la formulación de planes nacionales de acción forestal.

3. Organizaciones no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas

88. En las secciones II.C y II.D.2 supra se han presentado varias iniciativas de cooperación internacional, y no es necesario repetirlas aquí; la asistencia oficial para el desarrollo que prestan bilateralmente los donantes está comprendida en la sección II.D.1 supra.

III. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS

A. Futuras presiones sobre los bosques

89. La necesidad de sostener los bosques y ordenarlos para las generaciones futuras se basa en la observación de la creciente demanda de sus servicios. La información disponible en un estudio de la FAO titulado "Agriculture: towards 2010"²⁵ indica que en el período comprendido entre 1995 y 2010, la superficie total de tierras cultivadas aumentará hasta 850 millones de hectáreas, y que la mayor parte de la expansión nueva se registrará en África al sur del Sáhara y en América Latina. Durante el mismo período, se calcula que se desbrozarán para la agricultura unos 85 millones de hectáreas de bosque. En el mismo estudio se dice que, desde 1961, la producción mundial de madera en rollo industrial ha aumentado un 50%, la de paneles de madera en un 600%, la de papel en un 350%, y la de leña casi se ha duplicado. Entre 1990 y 2010, se prevé que seguirá aumentando el consumo de todos los productos leñosos, con tasas del 1,2% anual en el caso de la leña y el carbón de leña el 3% anual para el papel y el 4,3% anual para los paneles. Crecerán también, aunque no se hayan cuantificado, la demanda de productos forestales no leñosos indispensables para las sociedades rurales, como las plantas medicinales; la de empleo e ingresos en el medio rural; la de esparcimiento basado en los bosques y la fauna y flora silvestres; y en relación con el papel protector de los bosques. Las reservas genéticas de los bosques seguirán revistiendo una importancia decisiva.

90. Esas tendencias indican las tensiones a que previsiblemente estarán sometidos los bosques. Los esfuerzos encaminados a frenar los niveles de consumo y a reducir el volumen de desechos pueden tener cierto efecto, pero puesto que el consumo y la generación de desechos también se deben en gran medida al crecimiento demográfico, ese método tiene limitaciones. Será necesario crear nuevos recursos forestales y ordenar mejor los existentes a fin

de atender la creciente demanda; ello exigirá adoptar sin dilación decisiones y medidas acertadas para resolver los problemas actuales y llevar a la práctica los programas establecidos en la CNUMAD.

91. Para asegurarse de que se contraerá un compromiso de adopción de medidas es indispensable: a) conocer el verdadero valor de los recursos y de los recursos diferentes que podrían producirse a partir del terreno y b) cuantificar las consecuencias que tendrían un aprovechamiento distinto, su pérdida o su degradación. Sin embargo, las técnicas de valoración de los bienes y servicios forestales siguen siendo insuficientes para dar una justificación sólida en la que basar las decisiones de política y de inversión. La base de información necesaria para orientar atinadamente las medidas también sigue siendo deficiente: la información sobre los recursos forestales es aún insuficiente. Por ese motivo, un aspecto decisivo que se señala a la atención de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible es la necesidad de seguir trabajando en los planos nacional y mundial en la valoración de los bosques y la evaluación conexa de la situación y las pautas de explotación de los recursos forestales. A ese respecto, será útil la reciente decisión de la FAO de publicar evaluaciones bienales sobre la situación de los bosques.

92. Para llevar a cabo esas tareas de información y la orientación estratégica del sector será necesario aumentar la capacidad de las instituciones nacionales. Sin embargo, el sector se enfrenta a una situación anómala: aunque se ha situado en un lugar central en el programa de desarrollo, sus instituciones públicas suelen encontrarse entre las más débiles de las administraciones públicas y por lo general no reciben los recursos ni el apoyo político que necesitan para prosperar ni pueden influir en las políticas que rigen a sectores competidores. Tampoco son capaces de promover debidamente la participación eficaz de intereses no gubernamentales en la ordenación sostenible de los bosques ni de prestar asistencia a grupos no gubernamentales, como organizaciones comunitarias, interesados en aportar su contribución.

93. Importa también que las instituciones se adapten a colaborar con otros sectores que tienen intereses comunes con la silvicultura, como los relacionados con la agricultura, la diversidad biológica, la energía y el comercio; para ello habrá que reformar las instituciones de todos esos sectores. En lo que se refiere al uso de la tierra, probablemente en muchos países habrá que establecer algún mecanismo de coordinación para velar por que todas las partes interesadas examinen los cambios en el uso de la tierra antes de que se lleven a cabo.

B. Perspectivas, objetivos comunes y casos de discrepancias graves

94. Entre todos los grupos de interés que guardan relación con los bosques predomina cierta sensación de urgencia. Sin embargo, varían las expectativas acerca de los resultados del actual período de sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, en parte porque no se conoce con claridad el papel de la Comisión. Muchos gobiernos, en particular los de los países exportadores de madera, esperan que la Comisión pueda facilitar la renovación del compromiso para concertar acuerdos sobre comercio abierto en los principales países de mercado, en reconocimiento de los esfuerzos que han hecho por racionalizar desde el punto de vista ecológico sus prácticas de ordenación forestal. Algunos grupos de intereses, particularmente organizaciones no gubernamentales, esperan

de la Comisión que su objetivo primario sea preparar una estrategia mundial que detenga e invierta rápidamente el proceso de deforestación y degradación de los bosques del mundo. Esperan objetivos firmes y calendarios bien definidos, con una asignación clara de responsabilidades. Algunos grupos de interés esperan que la Comisión inicie una evaluación independiente del papel de las principales instituciones multilaterales especializadas que se ocupan de los bosques (FAO, Organización Internacional de las Maderas Tropicales, PNUMA, etc.), las instituciones de financiación multilateral que trabajan en silvicultura y diversos marcos y convenciones, con miras a recomendar las medidas que sean necesarias para mejorar la coordinación, eliminar las duplicaciones y, en caso necesario, definir de nuevo esos papeles.

95. A fin de que la Comisión pueda centrarse en las esferas que no han sido debidamente abordadas por otros mecanismos o instituciones internacionales, las cuestiones que se han señalado particularmente a su atención se han elegido en función de si tienen uno o varios de los siguientes atributos: a) revisten un carácter acuciante para los grupos de interés gubernamentales, no gubernamentales y del sector privado a la vez, y por tanto ninguno de los foros o mecanismos intergubernamentales existentes pueden acometerlas de modo que satisfaga plenamente a las tres partes; b) se trata de cuestiones cuya prominencia o urgencia exige la atención de la Comisión; y c) son prioridades de la CNUMAD de carácter multisectorial.

96. Todos los grupos de interés, sin excepción, apoyan el objetivo de conseguir la ordenación sostenible de los bosques, pero siguen diferentes caminos hacia él. Las propuestas de todos los grupos llevarán a la larga al mismo objetivo de ordenación sostenible de los bosques, que supone alcanzar un equilibrio entre la conservación y la explotación de los bosques que no menoscabe su múltiple capacidad como ecosistemas y al mismo tiempo atienda las necesidades de desarrollo humano y sociales. No obstante, tres años después de la CNUMAD, las profundas convicciones que mantienen los grupos de interés del sector en cuanto al tipo de medidas que deberían adaptarse para lograr ese objetivo común siguen sin coincidir plenamente y en algunos casos son notablemente discrepantes.

97. Los principales aspectos en que difieren las percepciones de los grupos de interés son los siguientes: a) no todos entienden lo mismo por "bosque intacto" y los intentos de fijar como objetivo el "estado natural" del bosque no han resuelto el problema, pues no existe una definición aceptada por todos de la sostenibilidad en silvicultura; b) los grupos de interés no pueden ponerse de acuerdo sobre los "límites" de la sostenibilidad; algunos grupos tienen por objetivo la ordenación sostenible de todos los bosques en todas las regiones, mientras que otros piensan que es imposible; y c) los "calendarios" para conseguir la ordenación sostenible de los bosques varían considerablemente: algunos grupos de intereses parecen pensar que la ordenación sostenible de los bosques debe conseguirse inmediatamente, mientras que otros prevén una transición más gradual.

98. Esas divergencias explican en parte la falta de coherencia de las actividades posteriores a la CNUMAD, que se ha reflejado en numerosas reuniones del sector. Aunque se ha dado gran prominencia a los procesos intergubernamentales, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado también se han mostrado activos. Así, gran parte de las actividades y del

debate han quedado limitados a foros paralelos, lo que en la práctica ha aislado entre sí a los tres principales componentes: los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

99. En los asuntos internacionales, la función gubernamental de la adopción de decisiones exige que haya foros en los que otras partes deben necesariamente tener un papel no principal. Por esa razón, la Comisión debería apoyar sin reservas el planteamiento adoptado por la FAO, la Organización Internacional de las Maderas Tropicales y otros órganos intergubernamentales, consistente en dar a todos los intereses no gubernamentales la oportunidad de reunirse antes de las reuniones gubernamentales para debatir las polémicas cuestiones de la silvicultura y llegar a un consenso inicial sobre los conceptos y las actitudes. Toda fórmula, foro o mecanismo de otra índole que se utilice debe velar por que los tres grupos principales de interés no se sientan inhibidos en el examen de cuestiones y en la preparación de una base para un compromiso y un consenso plenos. Los consensos que se alcancen de ese modo podrán entonces formalizarse en el marco de las estructuras intergubernamentales existentes.

C. Propuestas para el examen por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible: adopción de medidas futuras

100. Al tomar nota de los esfuerzos de los gobiernos y de todos los grupos de interés por aplicar las disposiciones de la Declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo y del Programa 21, así como sus esfuerzos por reflejar esos instrumentos en sus políticas, estrategias y programas de acción, tal vez la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible también desee alentarlos a movilizar recursos en cantidad suficiente para aplicar la Declaración y el Programa 21. Dada la relación de la silvicultura con otros capítulos del Programa 21, la Comisión tal vez desee señalar la necesidad de que todo avance en esos otros sectores se haga compatible con los esfuerzos por lograr la ordenación sostenible de los bosques, particularmente en lo que afecta al uso de la tierra, la agricultura, la desertificación, la diversidad biológica, el cambio climático y la energía.

101. En interés de la conservación, tal vez la Comisión desee pedir que se hagan nuevos esfuerzos para la conservación de los ecosistemas y la diversidad biológica, y que los países contribuyan al logro de un sistema de zonas protegidas que contenga ejemplos representativos de todos los tipos de bosques, ecosistemas y diversidad biológica del mundo en zonas de extensión suficiente para que sean ecológicamente viables a largo plazo. La Comisión tal vez desee tomar nota de que algunos grupos no gubernamentales han formulado propuestas para que se establezca un protocolo de la Convención sobre la Diversidad Biológica que reemplace la actual Declaración autorizada de principios, sin fuerza jurídica obligatoria. Al adoptar una posición, tal vez la Comisión desee señalar que, además de su gran importancia para la conservación de la diversidad biológica, los bosques tienen otras funciones productivas y sociales fuera de aquella; a ese respecto, tal vez desee examinar los resultados de la reunión de ministros encargados de la silvicultura que se celebrará en la FAO para examinar distintas opciones para la evolución de la Declaración autorizada de principios.

102. Tal vez la Comisión desee hacer hincapié en la importancia fundamental de los bosques como fuente de productos y servicios indispensables para el desarrollo sostenible. Así, la prioridad absoluta de acción es el aumento de la capacidad y las aptitudes para la formulación de políticas acertadas, la adopción de decisiones y la ordenación forestal. Tal vez la Comisión desee reafirmar su apoyo a las industrias productivas basadas en los bosques por su papel económico como fuente de medios de sustento sostenibles y de prosperidad, siempre que sus actividades sean compatibles con los objetivos del desarrollo sostenible de los bosques. A la vez que reconoce la importancia de los bosques para toda la humanidad, la Comisión tal vez desee destacar particularmente la necesidad de que todas las partes velen por que las actividades de conservación y desarrollo presten atención primordial a los intereses de los pueblos indígenas y de otras comunidades que más directamente dependen de los bosques.

103. En reconocimiento de la importancia particular de los factores externos en la deforestación y la sostenibilidad de los bosques, tal vez la Comisión desee pedir a todos los Estados miembros que se comprometan a establecer políticas de población acertadas; a hacer frente a la pobreza; a velar por que las políticas agrícolas y de uso de la tierra constituyan la base para un mejor reparto de la tierra entre la agricultura y los bosques y no hagan peligrar a éstos innecesariamente; y a reducir todas las demás amenazas a los bosques, como la contaminación industrial. Tal vez la Comisión desee pedir a los países de más bajos ingresos, que hagan los necesarios ajustes de política para aumentar la productividad agrícola a fin de reducir la demanda de desbroce de nuevas tierras. A continuación se describen otras medidas concretas que la Comisión tal vez desee estudiar.

Asuntos de interés inmediato para todos los países miembros
y grupos de interés

104. Tal vez la Comisión desee:

a) A fin de avanzar lo más rápido posible hacia el logro de la ordenación sostenible de los bosques, exhortar a todas las partes a que mantengan el impulso de la CNUMAD y fomenten el avance lo más rápido posible hacia el logro de los objetivos acordados en la Conferencia reafirmando el llamamiento de ésta para que se preparen y apliquen planes nacionales de acción en silvicultura, así como la asignación de mayores recursos humanos, financieros y tecnológicos para apoyar la ejecución coordinada y armonizada de esos planes de acción a fin de combatir la degradación de los bosques y la deforestación y conseguir la ordenación sostenible de los bosques;

b) Hacer un llamamiento a todos los gobiernos y a las organizaciones intergubernamentales interesadas en los niveles mundial y regional para que sigan facilitando oportunidades de diálogo entre los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado comercial, como principales grupos de interés, en las que se sientan suficientemente valorados, a fin de alcanzar un pronto acuerdo sobre las cuestiones acuciantes que actualmente son objeto de divergencias, a saber, el acuerdo sobre los atributos comunes y una definición práctica de la ordenación sostenible de los bosques; el mantenimiento del ímpetu alcanzado en los preparativos del actual período de sesiones de la Comisión preparando propuestas de medidas concretas por orden de prioridad y estableciendo metas claras y un calendario de aplicación de la

Declaración autorizada de principios y los elementos del Programa 21 que guardan relación con la silvicultura; propuestas de modalidades para aumentar la cooperación entre los grupos de interés, apoyadas por directrices; y la convergencia, en un plazo breve, de las múltiples iniciativas internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales. (En el plano internacional, los foros para esas consultas y para el logro del consenso y de la confianza mutua, con servicios de los órganos apropiados de las Naciones Unidas, deberían tener un carácter oficioso y especial. Deberían formular recomendaciones para la formalización por conducto de los órganos intergubernamentales existentes de las Naciones Unidas, como el Comité de Montes de la FAO);

c) Solicitar a una organización u órgano apropiado del sistema de las Naciones Unidas, que trabaje en estrecha colaboración con otras organizaciones internacionales interesadas y todos los grupos de interés, que promueva el acuerdo sobre un sistema armonizado de criterios e indicadores para evaluar los avances que se hagan hacia el logro de la ordenación sostenible de los bosques, teniendo en cuenta la distinta capacidad de los países miembros y sus derechos soberanos sobre sus recursos forestales;

d) Pedir a los Estados miembros que fortalezcan las instituciones tanto oficiales como oficiosas a las que incumbe la protección de los bosques a fin de aumentar su visibilidad y su nivel y con ello su capacidad de influir en las políticas forestales y las políticas no forestales conexas y de atraer el apoyo político y práctico indispensable para lograr la ordenación sostenible de los bosques.

Otras cuestiones cuya importancia o urgencia exigen la atención de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible

105. Tal vez la Comisión desee:

a) Solicitar a una organización u órgano competente dentro del sistema de las Naciones Unidas, que trabaje en estrecha colaboración con otras organizaciones internacionales interesadas y todos los grupos de interés, que estudie las esferas comunes en las que se puede seguir avanzando, en caso necesario, para transformar la Declaración autorizada de principios en un instrumento con fuerza jurídica obligatoria, o que busque otras vías e informe a la Comisión en su próximo período de sesiones o por conducto de los comités existentes de la FAO. Esa tarea debe reflejar el reconocimiento de los vínculos entre la silvicultura y otras esferas relativas, entre otras cosas, a la diversidad biológica, la agricultura y el cambio climático, y debe aprovechar los resultados de las deliberaciones sobre esta cuestión en la reunión de la FAO de ministros encargados de la silvicultura (marzo de 1995);

b) Con miras a mejorar la información disponible sobre los bosques, hacer un llamamiento a todos los países miembros, la comunidad de donantes y las organizaciones internacionales apropiadas para a) acelerar las tareas ya en marcha sobre la elaboración de métodos para la valoración de los bienes y servicios de origen forestal a fin de dar una justificación más sólida para conseguir el apoyo político y del público a la ordenación sostenible de los bosques; b) apoyar iniciativas de los Estados Miembros y las organizaciones internacionales, como la FAO, encaminadas a armonizar programas para la evaluación permanente de los recursos forestales, incluida la elaboración de

indicadores de calidad, y programas sobre el uso de datos en información pública y para la formulación de políticas y estrategias; y c) dar prioridad a la labor analítica sobre el sector forestal en un contexto multisectorial a fin de facilitar la formulación de políticas y la adopción de decisiones;

c) Bajo el patrocinio de un grupo de instituciones crediticias multilaterales que intervienen activamente la esfera de la silvicultura y en estrecha colaboración con los organismos especializados pertinentes, organismos donantes, gobiernos de los principales países beneficiarios miembros y el sector privado, estudiar mecanismos existentes y nuevos para mejorar los procedimientos y aumentar la coordinación de la cooperación internacional a fin de ayudar a los Estados Miembros a preparar y ejecutar proyectos de inversiones en silvicultura, y mejorar las corrientes de financiación para la ordenación sostenible de los bosques, haciendo especial hincapié en los recursos del sector privado y los recursos internos, incluidos los ingresos del sector; proponer modos de mejorar la distribución de los fondos de procedencia externa entre los países beneficiarios; elaborar directrices provisionales; y proponer mecanismos para mejorar la información disponible sobre todas las fuentes de financiación para el sector forestal.

Prioridades de la CNUMAD de carácter multisectorial

106. Tal vez la Comisión desee:

a) Establecer un grupo de personas eminentes, elegidas mediante un proceso de consultas y guardando el equilibrio entre países desarrollados y en desarrollo, y que representen equitativamente a todos los grupos de interés y del comercio de productos forestales, que tenga por mandato definir el camino hacia un progreso constante en el comercio internacional de productos forestales procedentes de todo tipo de bosques, basado en bosques ordenados de modo sostenible y en la aplicación de criterios e indicadores para medir y vigilar esa ordenación. El grupo debería trabajar bajo los auspicios de organizaciones internacionales competentes como la FAO, la Organización Internacional de las Maderas Tropicales y la Organización Mundial del Comercio, y debería colaborar estrechamente con otras organizaciones internacionales y grupos de interés interesados. El grupo también debería aprovechar la labor de iniciativas pertinentes de las Naciones Unidas, como el Grupo Especial de Trabajo sobre el Comercio, el Medio Ambiente y el Desarrollo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Comité de Comercio y Medio Ambiente de la Organización Mundial del Comercio;

b) Pedir a la comunidad internacional que aumente su apoyo al aumento de la capacidad de los gobiernos y otros grupos de interés en la esfera de la silvicultura así como su apoyo a la transferencia y el desarrollo de tecnología, incluidos los esfuerzos por integrar la ciencia moderna con los conocimientos y las prácticas locales.

Notas

¹ Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Río de Janeiro, 3 al 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 II.

² Ibíd., anexo III.

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

⁴ Formado por 12 órganos de las Naciones Unidas, tres organizaciones no gubernamentales y dos bancos regionales de desarrollo; el resto está comprendido en otras categorías.

⁵ Hay cinco informes principales sobre la evaluación de los recursos forestales realizada en 1990: a) "The forest resources of the temperate zones: United Nations/ECE/FAO, 1990 Forest Resources Assessment", vol. 1, "General forest resource information" (ECE/TIM/62), y vol. 2, "Benefits and functions of forests" (ECE/TIM/62, vol. II); b) "Forest Resources Assessment 1990: tropical countries", FAO Forestry Paper, No. 112 (Roma, 1993); c) "Forest Resources Assessment 1990: country briefs (tropical countries)" (FAO, 1994); d) "Forest Resources Assessment 1990: non-tropical developing countries", FAO Miscellaneous Paper (FAO, en preparación); e) "Forest Resources Assessment 1990: global synthesis" (FAO, en preparación).

⁶ Los bosques "primarios" se denominan a menudo bosques "seculares".

⁷ The State of Food and Agriculture 1994, capítulo dedicado a la silvicultura (Roma, FAO, 1994).

⁸ Documentos de trabajo de la FAO entre los que cabe citar: a) The Tropical Forestry Action Plan (FAO, PNUD, Banco Mundial, Instituto de los Recursos Mundiales, 1987); y b) N. Myers, "Conversion rates in tropical moist forest", en Ecosystems of the World, vol. 14º, Tropical Rainforest Ecosystems: Structure and Function (Editorial Elsevier Scientific).

⁹ "Forest Resources Assessment 1990: tropical countries", FAO Forestry Paper, No. 112 (Roma, 1993).

¹⁰ Véase el anexo 3 del documento presentado por Greenpeace International en el tercer período de sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible "Some statistics on forest and biodiversity decline" (Amsterdam).

¹¹ Nuestro futuro común (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y Oxford University Press, 1987).

¹² "Forest Resources Assessment 1990: tropical countries", FAO Forestry Papers, No. 112 (Roma, 1993).

¹³ Los países signatarios de todas o la mayoría de las resoluciones son Albania, Belarús, Bulgaria, Croacia, la República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, la Federación de Rusia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, Ucrania y Yugoslavia.

Notas (continuación)

¹⁴ En la actualidad están en funcionamiento cuatro planes de certificación que abarcan alrededor de 1,5 millones de metros cúbicos de madera y productos de la madera en 1993, lo que representa menos del 1% del comercio mundial de la industria de madera en rollos, madera aserrada, tableros contrachapados y madera para chapas.

¹⁵ La información sobre el sector comercial privado ha sido especialmente escasa.

¹⁶ Para velar por una competencia equilibrada en el mercado, los precios de otros productos que compiten con productos forestales deben fijarse sobre la misma base.

¹⁷ Un problema clave en la presentación de informes sobre la financiación para los bosques es la falta de información unificada procedente de un solo organismo (incluso entre los organismos de las Naciones Unidas interesados) sobre financiación oficial internacional y del sector privado o sobre la inversión nacional.

¹⁸ Comité de Desarrollo Forestal en los Trópicos, "Examen de la cooperación internacional en la silvicultura tropical", décimo período de sesiones (FO:FDT/91/3) (Roma, FAO, 1991).

¹⁹ Los coeficientes porcentuales de las necesidades que figuran en el capítulo 11 del Programa 21, en comparación con los préstamos reales del Banco Mundial son: instituciones, 15 (23); protección/restauración de bosques, 65 (64,8), utilización, 16 (10,6), y evaluaciones, 4 (2,5).

²⁰ Comisión Forestal para Asia y el Pacífico, "Informe del seminario sobre inversiones en silvicultura en Asia y el Pacífico", celebrado durante el período de sesiones (FO:MISC/93/14) (Roma, FAO, agosto de 1994).

²¹ Comité de Desarrollo Forestal en los Trópicos, "Examen de la cooperación internacional en la silvicultura tropical", décimo período de sesiones (FO:FDT/91/3) (Roma, FAO, 1991).

²² Calculado a partir de los datos que figuran en un documento sobre el examen de la situación del Programa de Acción Forestal en los Trópicos publicado por el Servicio de Coordinación del Programa (Roma, FAO, noviembre de 1994).

²³ Asociación oficiosa de los asesores en silvicultura de los principales donantes bilaterales y prestamistas multilaterales para silvicultura; el Grupo se creó en un principio para prestar servicios al Programa de Acción Forestal en los Trópicos.

²⁴ Existen también importantes aspectos técnicos, como la manera de incorporar al comercio internacional productos forestales que se hayan cosechado durante las operaciones de desbroce de terrenos con los cambios consiguientes en otros usos de la tierra: esos productos no podrán certificarse como procedentes de fuentes sostenibles, pero si se desautorizara su uso, la presión de producción pasaría a afectar a los bosques restantes o se desperdiciaría la cosecha potencial.

²⁵ 27ª Conferencia de la FAO (C93/24) (Roma, noviembre de 1993).