



Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

E/CN.17/IFF/1999/10
24 de febrero de 1999
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE
Foro Intergubernamental sobre los Bosques
Tercer período de sesiones
Ginebra, 3 a 14 de mayo de 1999

Elemento de programa II.d iii)

Cuestiones pendientes y otras cuestiones derivadas
de los elementos de programa del proceso del Grupo
Intergubernamental sobre los Bosques

Cuestiones que requieren nuevas aclaraciones: Conservación
de los bosques y áreas protegidas

Informe del Secretario General

Resumen

Los bosques cubren algo más de una cuarta parte y otros terrenos boscosos alrededor del 8% de la superficie total terrestre de la Tierra. En muchas partes del mundo constituyen los ecosistemas terrestres biológicamente más dispersos. La sociedad humana hace mucho que ha reconocido los valores sociales, económicos, ecológicos, culturales y espirituales de los bosques. Sin embargo, los alarmantes índices constantes de deforestación, la degradación, fragmentación y disminución de los bosques estos últimos decenios están obligando a la comunidad internacional y a la sociedad civil a revisar el estado y las estrategias actuales de la conservación forestal y la elaboración de nuevos enfoques para proteger todo un conjunto de valores forestales.

La protección a largo plazo de tipos representativos y excepcionales de bosques se reconoce que forma parte integrante de la ordenación forestal sostenible. Los ocho procesos regionales relativos a la formulación de criterios e indicadores de la ordenación forestal sostenible en los que participan más de 100 países incluyen el establecimiento de zonas forestales protegidas y algunos de los criterios básicos. Una red de áreas forestales protegidas de tipos de bosques representativos o excepcionales sirve también de punto de referencia esencial para evaluar la repercusión de las intervenciones humanas en otros tipos de bosques similares. En consecuencia, un seguimiento sistemático del estado de las áreas forestales protegidas es fundamental para evaluar las consecuencias ecológicas de las prácticas forestales y las intervenciones humanas.

El enfoque basado en un ecosistema de la ordenación forestal sostenible incluye las áreas forestales protegidas como un componente integral. Esta perspectiva considera las zonas silvestres, los bosques de producción, las comunidades, las funciones de la cuenca hidrográfica, etc., en el marco global de la planificación y la ordenación.

Durante el último siglo la creación de áreas protegidas ha surgido como un enfoque ampliamente aceptado para la conservación de los bosques. Aproximadamente el 8% de los bosques del mundo están actualmente incluidos en alguna zona protegida. Esa cifra media refleja la considerable variación que existe entre diferentes regiones y naciones y entre diferentes tipos de bosques y ecosistemas. En general, sin embargo, las superficies y los tipos actuales de áreas protegidas, particularmente en regiones densamente pobladas, se consideran insuficientes para alcanzar la ordenación forestal sostenible debido a factores internos y externos.

La participación de la población local como partes interesadas representa un paso adelante importante hacia la creación de acuerdos de asociación con las comunidades locales y las poblaciones indígenas en el establecimiento y la ordenación de zonas forestales protegidas. Existe a menudo una convergencia de intereses entre las poblaciones indígenas y las comunidades locales y la administración de zonas forestales protegidas. Es preciso crear organismos para determinar esa convergencia y examinar y aplicar la valiosa experiencia adquirida por varios países.

El presente informe contiene varias propuestas preliminares de medidas que el Foro quizá desee examinar, con relación a la conservación de todos los tipos de bosques en el marco de la revisión/elaboración de programas y políticas forestales nacionales; estrategias adecuadas, con inclusión de legislación, para definir y alcanzar metas de conservación forestal; recursos suficientes para elaborar y aplicar con eficacia leyes, políticas y estrategias de conservación de los bosques; unos mecanismos de colaboración para la ordenación forestal que prevean que las comunidades locales participarán en los beneficios de las iniciativas de conservación de los bosques; el establecimiento de nuevas áreas protegidas en zonas prioritarias; la vinculación *in situ* y *ex situ* de medidas y actividades de conservación; mecanismos innovadores para financiar las iniciativas de conservación forestal; y corredores ecológicos de importancia regional y/o mundial.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. MANDATO Y ALCANCE	1 - 7	4
A. Mandato	1	4
B. Alcance	2 - 7	4
II. INTRODUCCIÓN	8 - 13	5
A. Antecedentes	8 - 12	5
B. Descripción general resumida de las conclusiones y propuestas para la acción del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques	13	6
III. PRINCIPALES CUESTIONES	14 - 34	7
A. Enfoque ecológico de las áreas forestales protegidas	14 - 21	7
B. Valoración de los beneficios de las áreas forestales protegidas	22 - 26	9
C. Ordenación de las áreas forestales protegidas en una sociedad en mutación	27 - 34	11
IV. CONCLUSIONES PRELIMINARES Y PROPUESTAS PARA LA ACCIÓN .	35 - 45	12
A. Conclusiones	35 - 44	12
B. Propuestas para la acción	45	14

I. MANDATO Y ALCANCE

A. Mandato

1. El elemento de programa II.d iii) fue definido en el primer período de sesiones del Foro Intergubernamental sobre los Bosques como sigue:

"Considerar otras cuestiones derivadas de los elementos de programa del proceso del Foro Intergubernamental sobre los Bosques que requieran nuevas aclaraciones... entre otras cosas,... la conservación de los bosques, incluida la conservación en áreas protegidas" (véase E/CN.17/IFF/1997/4, párr. 7, categoría II.d)).

La labor realizada con relación a este elemento de programa se guía por los resultados del segundo período de sesiones del Foro Intergubernamental sobre los Bosques y estará sometida a un debate a fondo en el tercer período de sesiones.

B. Alcance

2. Un área protegida puede definirse como una superficie de tierra y/o mar especialmente dedicada a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica y de los valores naturales y culturales conexos, y administrada mediante leyes u otros medios eficaces.

3. Las áreas forestales protegidas son zonas de tierra especiales que incluyen tipos de bosques representativos y excepcionales, administrados con fines de conservación. Muchas comprenden asimismo componentes culturales y apoyan utilizaciones sostenibles adecuadas. Su estrategia de ordenación eficaz incluye medidas concretas destinadas a lograr los objetivos declarados, a saber, el mantenimiento de los procesos ecológicos, la protección de genotipos excepcionales, etc.

4. Las áreas forestales protegidas, de dimensión adecuada, conservan ecosistemas viables para posibilitar el estudio de procesos ecológicos y la corriente de servicios suministrados a los ecosistemas, entre ellos el mantenimiento de la calidad del agua y del aire, la disponibilidad de nutrientes del suelo y la función de esos lugares como sumideros de carbono. Aportan beneficios económicos y contribuyen al bienestar espiritual, mental y físico. Las áreas forestales protegidas ayudan también a desempeñar nuestra responsabilidad ética de respetar la naturaleza y constituyen un legado para las generaciones futuras.

5. Las áreas forestales protegidas tendrán que ser elegidas y administradas principalmente teniendo en cuenta su diversidad biológica y los valores de su ecosistema, al mismo tiempo que contribuyen, siempre que es posible, a proporcionar medios de vida a las comunidades que dependen de ellas.

6. Las conclusiones y recomendaciones provisionales de la iniciativa del Gobierno de Australia, lanzada en apoyo del programa de trabajo del Foro Intergubernamental sobre los Bosques y titulada: "Conservación forestal internacional: áreas protegidas y más allá", se han tenido en consideración en la preparación del presente informe. Se señala también que los Gobiernos del Brasil y de los Estados Unidos de América han copatrocinado una reunión

internacional de expertos sobre áreas forestales protegidas que se celebrará en San Juan (Puerto Rico) del 15 al 19 de marzo de 1999. En el momento de redactar el presente informe no se conocían los resultados de esta reunión de expertos.

7. El presente informe, que ha sido preparado por la secretaría del Foro Intergubernamental sobre los Bosques, se basa en la información recibida del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en colaboración con organizaciones miembros del Equipo de Tareas interinstitucional sobre los bosques de carácter oficioso y de alto nivel.

II. INTRODUCCIÓN

A. Antecedentes

8. El hecho de que casi todos los países hayan establecido áreas protegidas demuestra el compromiso de los gobiernos a velar por que la actual generación transmita a las generaciones futuras una parte de la biosfera por lo menos tan diversa y productiva como la que heredó. Ese compromiso se ha reforzado además con acciones similares adoptadas por numerosos agentes de la sociedad civil. Recientemente, el Banco Mundial ha participado de manera muy dinámica en la creación y gestión de áreas forestales protegidas.

9. Existe una considerable diversidad en el estado de los bosques del mundo. Mientras que en las Américas, la cuenca del Congo y partes de Asia sudoriental existen amplias extensiones de bosques antiguos sin población o con una población dispersa, en muchas otras partes del mundo los bosques se encuentran en un estado seminatural o altamente fragmentado y degradado. Esa diversidad en el estado de los bosques y en los tipos de bosque, particularmente en los países altamente poblados con reducida cubierta forestal, plantea especiales problemas y requiere unos enfoques innovadores para el establecimiento y la gestión de las áreas forestales protegidas. Tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados ricos en bosques, surgen conflictos entre la industria y los defensores de extensiones considerables protegidas de bosques comercialmente valiosos. Por otro lado, en los países en desarrollo con bosques escasos y una población en aumento, los órganos de decisión afrontan difíciles opciones entre la protección y la satisfacción de las necesidades de subsistencia a corto plazo de las poblaciones que viven en bosques o en torno a bosques que constantemente se reducen.

10. La conservación y protección de tipos de bosques representativos y excepcionales, tanto en estado natural como seminatural, así como sometidos a un conjunto de otras condiciones, son ampliamente reconocidas como parte integrante de la ordenación forestal sostenible. Sin embargo, las áreas forestales protegidas existentes presentan varias deficiencias importantes, entre las que cabe mencionar una falta de conocimientos globales y representatividad, la insuficiencia tanto en el número total de áreas forestales protegidas como en la extensión de cada área forestal protegida, una falta de conexión/continuidad entre las áreas forestales protegidas y la gestión inadecuada de muchas áreas forestales protegidas.

11. Por otro lado, conviene señalar que en el marco conceptual de la conservación de los bosques, no todas las medidas están o tienen que estar

conectadas con áreas forestales protegidas legalmente establecidas. En general, la legislación nacional sobre los bosques relativa a la flora y fauna silvestres, como los permisos de caza y pesca, puede tener una repercusión positiva global mayor sobre el hábitat y la conservación de las especies que la de áreas protegidas oficialmente establecidas. En varios países, las áreas protegidas privadas y una cultura de ordenación de la fauna y flora silvestres entre los cazadores y los pescadores deportistas constituyen una aportación importante a la conservación del hábitat y a la aplicación de códigos de conducta no oficiales relativos a la protección de la fauna y flora silvestres.

12. Desde el punto de vista internacional, a pesar de las numerosas iniciativas adoptadas en los planos nacional, regional e internacional en apoyo de la conservación de los bosques y de las áreas forestales protegidas, en muchos países y tipos de bosques harían falta muchas más áreas. En muchas partes del mundo incluso las áreas forestales protegidas existentes están cada vez más sometidas a amenazas de la demanda cada vez mayor de tierras y de otros recursos (por ejemplo, minerales o petróleo) para atender a necesidades humanas básicas, especialmente en los países más pobres. La contaminación, el cambio climático y el turismo excesivo vienen a añadirse a las presiones relacionadas con las actividades humanas. Muy a menudo las áreas protegidas carecen de un apoyo político y su ordenación cuenta con fondos insuficientes.

B. Descripción general resumida de las conclusiones y propuestas para la acción del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques

13. En su informe final (E/CN.17/1997/12), el Grupo Intergubernamental sobre los Bosques hizo hincapié en la conservación de los bosques en varios elementos de programa y entre otras cosas:

a) Alentó a los países a elaborar, ejecutar, vigilar y evaluar programas forestales nacionales, teniendo en cuenta un enfoque basado en el ecosistema que integre la conservación de la diversidad biológica;

b) Invitó a los países y a las organizaciones internacionales competentes, especialmente la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, a colaborar con las poblaciones indígenas y con las poblaciones que dependen de los bosques y poseen conocimientos forestales tradicionales en la promoción de una comprensión internacionalmente aceptable de los conocimientos tradicionales relacionados con los bosques y a determinar, respetar, preservar y mantener ese tipo de conocimientos, con inclusión de las innovaciones y prácticas que son pertinentes para la conservación de los bosques, la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos biológicos forestales;

c) Señaló que es preciso crear y respaldar áreas protegidas, siempre que sea oportuno, en ecosistemas frágiles y en peligro afectados por la sequía y la desertificación, como parte de las estrategias de conservación *in situ*;

d) Instó a los países a que establecieran áreas protegidas a fin de preservar los ecosistemas forestales y conexos, sus suministros de agua y las utilidades históricas y tradicionales en localidades adecuadas de las zonas afectadas por la sequía, particularmente en las regiones áridas, semiáridas y subhúmedas secas;

e) Instó a los países con cubierta forestal reducida a crear o ampliar redes de áreas protegidas, zonas de separación y pasillos ecológicos, en la medida de lo posible, para conservar la diversidad biológica, especialmente en los tipos de bosques únicos, colaborando estrechamente con las partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica y otros acuerdos ambientales internacionales pertinentes.

III. PRINCIPALES CUESTIONES

A. Enfoque ecológico de las áreas forestales protegidas

14. Las áreas forestales protegidas existentes tienen varios defectos a los que es preciso prestar atención. A menudo carecen de envergadura y representatividad y no abarcan un conjunto imparcial y completo de ecosistemas forestales representativos y, por tanto, de diversidad biológica, principalmente debido a que se crearon relativamente pocas cuya meta principal fuera este aspecto. Algunas áreas protegidas se han elegido por su belleza natural excepcional o porque protegen especies raras o áreas inexploradas. Muchas, quizá la mayoría, han sido elegidas al parecer porque en el momento de su creación la tierra tenía escaso valor para otros usos o como asentamiento humano. Como resultado de ello, una proporción considerable de la diversidad biológica que más necesita protección no ha sido protegida; los datos existentes sobre las zonas protegidas del mundo hacen pensar en que los bosques esclerofilos de hojas perennes de las zonas templadas y boreales suelen estar escasamente representados.

15. Entre los criterios aplicados para una evaluación global de las áreas forestales protegidas existentes cabe mencionar los siguientes:

a) Adecuación. La adecuación de las áreas protegidas entraña la consideración del tamaño del área protegida individual, así como del número total de zonas protegidas. En general, las áreas protegidas deben ser suficientemente grandes y continuas, con configuraciones espaciales que aumenten al máximo la relación superficie-perímetro¹ y, cuando sea posible, estar conectadas a otras áreas protegidas. Muchas áreas forestales protegidas son de tamaño insuficiente o tienen una configuración o ubicación inadecuada para proporcionar protección a largo plazo a los valores forestales, particularmente la diversidad biológica, que se proponen conservar. El número total y la dimensión de las zonas protegidas se siguen considerando insuficientes para proteger a algunas de las áreas forestales ecológicamente más valiosas del mundo;

b) Posibilidad de conexión. En general en las áreas forestales protegidas no se suele permitir usos competidores. Sin embargo, no funcionan aisladamente de otros componentes del paisaje circundante, de las repercusiones de otras utilizaciones de la tierra o de sus fuerzas subyacentes. Los administradores de las zonas protegidas no suelen estar facultados para influir en los contextos más amplios del paisaje circundante en lo que respecta a los usos de la tierra y a las presiones económicas y sociales. Las áreas protegidas no pueden funcionar como "islas" desconectadas de la utilización y de las actividades humanas en su paisaje circundante; las creadas y administradas sin

tener en cuenta el paisaje circundante es poco probable que sean eficaces en el mantenimiento de los objetivos de su creación;

c) Eficacia. Existen muchas áreas protegidas que se han creado jurídicamente, pero que no funcionan en la práctica. Los motivos de esta falta de eficacia son múltiples y diversos; entre los más comunes cabe mencionar un marco político e institucional que no presta apoyo, una falta de compromiso político y comunitario con respecto a la protección, el distanciamiento de las comunidades de sus tierras tradicionales y la falta de capacidad asociada al suministro de unos recursos insuficientes para una gestión eficaz.

16. Comúnmente se reconoce que las áreas forestales protegidas existentes son importantes, que protegen muchos valores forestales y que su creación y administración representan un esfuerzo y unos logros considerables. No obstante, sus deficiencias, como su pequeño tamaño y su emplazamiento como "islas" rodeadas de usos de la tierra incompatibles, a menudo hacen imposible que conserven de manera adecuada la diversidad biológica y que protejan otros valores ecológicos, como estaba proyectado. Con el aumento de la población, la dedicación de las tierras forestales a otros usos (a veces menos útiles o sostenibles), la previsión del cambio climático y otras presiones directa o indirectamente relacionadas con las actividades humanas, se necesita un nuevo enfoque para que los bosques y las áreas forestales protegidas puedan desempeñar su función de contribuir al bienestar humano y a la sostenibilidad de los sistemas de apoyo a la vida en el planeta.

17. Un enfoque basado en los ecosistemas es fundamental para la sostenibilidad de la conservación de los bosques, con inclusión de las áreas forestales protegidas. Aun reconociendo la necesidad de una descripción factible y de precisar el enfoque basado en los ecosistemas, la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, en su programa de trabajo sobre la diversidad biológica terrestre, con inclusión de la diversidad biológica de los bosques, reconoció la importancia de este método y recomendó que el Grupo Intergubernamental sobre los Bosques examinara entre otras cosas:

a) Las estrategias de la ordenación forestal sostenible que se basan en el estudio de los ecosistemas, que integrarán medidas de conservación (por ejemplo, las áreas protegidas) y la utilización sostenible de la diversidad biológica;

b) La evaluación de los modelos de paisaje ecológicos, la integración de las áreas protegidas en el enfoque basado en los ecosistemas con respecto a la ordenación forestal sostenible, y la representatividad y adecuación de las redes de áreas protegidas.

18. La Conferencia de las Partes pidió a las partes que:

a) Elaboraran directrices para la elección, creación y ordenación de áreas protegidas o de zonas donde es preciso adoptar medidas especiales para conservar la diversidad biológica;

b) Establecieran un sistema de áreas protegidas o de zonas donde se han de adoptar medidas especiales para conservar la diversidad biológica;

c) Regularan o administraran los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, sea dentro o fuera de las áreas protegidas, con miras a garantizar su conservación y utilización sostenible;

d) Promovieran un desarrollo ecológicamente racional y sostenible en las zonas adyacentes a las áreas protegidas con miras a promover la protección de esas áreas.

19. Existen muchas otras partes del Convenio que guardan relación con las áreas protegidas (verbigracia, la conservación *ex situ*, la capacitación, la investigación y la educación), aunque en algunos casos la función particular que esas áreas pueden desempeñar en cada una de ellas tiene todavía que determinarse.

20. En sus decisiones, la Conferencia de las Partes en el Convenio ha destacado igualmente la importancia de las áreas protegidas en su aportación a la conservación *in situ* de la diversidad biológica de los bosques y ha solicitado la compilación y difusión de información sobre las áreas protegidas.

21. La conservación de la diversidad biológica de los bosques es un componente integrante de la ordenación forestal sostenible. Las aportaciones de las áreas forestales protegidas a la aplicación del Convenio así como a la ordenación forestal sostenible es ampliamente reconocida, y a este respecto es preciso lanzar nuevas iniciativas para que la aplicación del Convenio y de la ordenación forestal sostenible sea más eficaz y esté orientada hacia el logro de resultados.

B. Valoración de los beneficios de las áreas forestales protegidas

22. Los beneficios a corto y largo plazo de una red de áreas forestales protegidas no pueden conocerse plenamente debido a diversos factores, como la política macroeconómica, la pobreza rural, las cuestiones de tenencia de la tierra, la fragmentación del hábitat o el cambio climático, así como la financiación insuficiente, la capacidad de gestión inadecuada y la falta de un compromiso político.

23. En consecuencia, las áreas forestales protegidas tienen que situarse en su contexto más amplio con el fin de contribuir a las economías locales y al bienestar humano como componentes integrales de un entorno productivo y seguro.

24. Un amplio conjunto de beneficios dimanar de la conservación forestal y de las áreas forestales protegidas, algunos de los cuales entrañan la utilización directa de recursos en dichas áreas y pueden valorarse de diversas maneras, entre otras por medio de los precios del mercado. La mayor parte de los beneficios resultantes de las áreas forestales protegidas, sin embargo, son difíciles de valorar en términos monetarios. Comúnmente se trata de beneficios sociales, como se ilustra en la siguiente agrupación de beneficios:

Diversidad biológica
Recursos genéticos
Protección de las especies
Diversidad de los ecosistemas
Procesos evolutivos
Procesos ecológicos
Fijación y ciclo de los nutrientes
Formación y conservación del suelo
Circulación y purificación del aire
Conservación y regulación de las corrientes de agua
Apoyo global a la vida
Protección de las cuencas hidrográficas
Lucha contra la erosión
Reducción de las inundaciones
Regulación de los caudales
Educación e investigación
Base de conocimientos
Beneficios económicos
Actividades recreativas/turismo
Hierbas
Medicinas
Alimentos, etc.
Beneficios no relacionados con el consumo
Estéticos
Espirituales
Culturales/históricos
Valor de existencia
Valores futuros
Éticos

25. Muchas áreas forestales protegidas aportan beneficios económicos sustanciales a la región en la que están situadas. Por ejemplo, un estudio realizado recientemente puso de manifiesto que 8.700 hectáreas de la reserva de manglares de Sawara en Malasia apoyan a pesquerías marinas de un valor equivalente a más de 21 millones de dólares EE.UU. cada año, lo que supone hasta 3.000 puestos de trabajo, productos de la madera valorados en unos 23.000 dólares EE.UU. al año y una industria turística que representa más de 3,5 millones de dólares. Si se causaran daños a los manglares, esos beneficios económicos se perderían en gran parte, mientras que haría falta realizar obras de ingeniería civil caras para evitar la erosión litoral, las inundaciones y otros daños.

26. Las áreas forestales protegidas son esenciales para la conservación de la diversidad biológica, que tiene en sí un inmenso valor para el bienestar humano y la posibilidad de un desarrollo económico. Un estudio reciente señaló unas 3.000 plantas que son activas contra el cáncer, el 70% de las cuales proceden de bosques hidrofíticos y sólo pueden preservarse en zonas protegidas. El mercado mundial de recetas médicas que contienen ingredientes activos procedentes de las

plantas se calcula que representa un valor superior a los 50.000 millones de dólares EE.UU. al año. Los bosques hidrofíticos tropicales albergan a muchas especies de las que depende este comercio, entre ellas algunas que todavía no se han individuado.

C. Ordenación de las áreas forestales protegidas
en una sociedad en mutación

27. Las áreas forestales protegidas, al igual que otros tipos de zonas protegidas, se crean y administran tradicionalmente como "islas". Con el aumento de la población y otros tipos de presiones sobre las áreas forestales protegidas, su supervivencia puede resultar dudosa a menos que se apliquen enfoques nuevos e innovadores. Las áreas forestales protegidas no deben administrarse de manera aislada de las modalidades circundantes de la utilización de la tierra. El "enfoque basado en los ecosistemas" encierra la posibilidad potencial de dar una mayor eficacia a la conservación forestal al incluir el examen del establecimiento de unas prácticas de utilización de las tierras "ambientalmente racionales" en torno a o integradas en las áreas forestales protegidas. El establecimiento de zonas de separación es también un medio eficaz para hacer participar a las poblaciones indígenas y las comunidades locales, con inclusión de las mujeres, en la ordenación de las áreas forestales protegidas. En muchos países en desarrollo esas zonas tienen que suministrar leña y otros productos previamente obtenidos - legalmente o no - dentro de las áreas forestales protegidas. Las Reservas de Biosfera establecidas en el marco del Programa del Hombre y la Biosfera de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) han preconizado el empleo de zonas de separación desde su inicio en 1970.

28. Los métodos de protección forestal basados en la comunidad pueden funcionar si las comunidades participan en las decisiones desde el comienzo y los gobiernos desempeñan una función dinámica en el logro de la participación de la comunidad (las declaraciones políticas en favor de la participación no bastan: hace falta un compromiso de personal y fondos por parte del gobierno para lograr que las comunidades participen efectivamente).

29. De hecho, muchas poblaciones locales de los países en desarrollo tienen miedo a la creación de áreas protegidas y oponen resistencia a esa creación, al considerarlas un mecanismo más del Estado y otros "forasteros" para privarles de su acceso a los recursos que necesitan para tener un medio de vida y garantizar su subsistencia. En esas circunstancias, la descentralización de la autoridad y la responsabilidad compartida de la conservación y ordenación de los bosques es una posible solución.

30. El conocimiento tradicional de la utilización y ordenación de los recursos forestales, que está recibiendo insuficiente atención por parte de los órganos que adoptan las decisiones sobre la política forestal general y la comunidad científica, puede jugar asimismo un papel y demostrar su utilidad.

31. Los bosques naturales del mundo que quedan se están fragmentando cada vez más y la mayoría de las áreas protegidas son demasiado reducidas para mantener a unas poblaciones genéticamente viables de muchas especies amenazadas. Una intervención estratégica potencial para detener esas tendencias, defendida por algunos, incluye la creación de "pasillos biológicos".

32. Es necesario estudiar un sistema de ordenación de la tierra multidimensional, que incorpore áreas protegidas, ecosistemas y hábitat importantes en los planos nacional y regional a una red de pasillos biológicos mundialmente importante. La consolidación de una red de áreas protegidas, zonas de separación y pasillos terrestres se percibe como algo que tiene un mayor valor de conservación que el conjunto aislado y fragmentado existente de áreas protegidas exclusivamente. Es necesario señalar/establecer nuevas áreas protegidas para impulsar los vínculos esenciales del pasillo biológico como unos beneficios adicionales.

33. Con la creación de zonas de separación y pasillos, la función de los bosques fuera de las áreas protegidas en la conservación forestal se impulsará asimismo. Los bosques que quedan fuera de las áreas protegidas, pero que forman parte de una red, pueden contribuir al mantenimiento de áreas protegidas continuas y a la transformación de áreas protegidas de islas aisladas en redes ecológicamente funcionales. El empleo de bosques que quedan fuera de las áreas protegidas para que amortigüen las presiones humanas, tanto económicas como ambientales, reduciría la vulnerabilidad de las áreas protegidas y contribuiría a su sostenibilidad.

34. En general, la función trascendental de las áreas forestales protegidas en la promoción de una sostenibilidad ecológica exige la realización de otros estudios y la difusión de información, particularmente a la sociedad en general. Además, los posibles efectos negativos de los contaminantes atmosféricos y los cambios climáticos en las áreas forestales protegidas plantean dificultades nuevas y en aumento.

IV. CONCLUSIONES PRELIMINARES Y PROPUESTAS PARA LA ACCIÓN

A. Conclusiones

35. Un enfoque de la ordenación forestal sostenible basado en un ecosistema incluye áreas forestales protegidas como un componente integrante. Esta perspectiva toma en consideración las zonas de fauna y flora silvestres, los bosques de producción, las comunidades, las funciones de la cuenca hidrográfica, etc., en el marco general de la planificación y la ordenación.

36. La fragmentación de las tierras forestales puede constituir una limitación a la protección eficaz de las zonas forestales en varios países. Los intereses convergentes existentes entre las comunidades locales y los objetivos y mecanismos de la ordenación de los bosques protegidos tienen que ser analizados más a fondo y especificados para permitir la participación eficaz de todos los interesados.

37. La mayor parte de los países han adoptado políticas y estrategias con respecto al paisaje y a la conservación de la diversidad biológica y han introducido una legislación adecuada. No obstante, la aplicación y el cumplimiento de esas políticas y leyes en muchos países son insuficientes. La falta de aplicación de las políticas de conservación forestal y relativas a las áreas protegidas, debido a una coordinación inadecuada o a la existencia de políticas y prácticas discrepantes, estrategias de ejecución inadecuadas o falta de recursos financieros institucionales y de recursos humanos, es reconocida

ampliamente como una de las principales razones de la falta de logro de las metas de conservación forestal en algunos países.

38. Las definiciones existentes de "áreas forestales protegidas" tienen que ampliarse y hacerse más flexibles si se quiere que abarquen todo el conjunto de regímenes de protección existentes en diversos países. Existe una necesidad de crear un marco conceptual que dé entrada a las áreas forestales protegidas establecidas para alcanzar el conjunto de objetivos y grados de protección. Entre esas áreas figuran los parques nacionales, los parques provinciales o estatales, los parques municipales, las reservas ecológicas, los arboretos, las reservas de biosfera, los bosques transmitidos por herencia y los bosques sagrados. La selección y ordenación de áreas forestales protegidas adicionales deben basarse en su valor como tipos de bosques representativos o excepcionales; su posibilidad de generar información sobre los procesos ecológicos; la conservación de la diversidad biológica y los servicios prestados al ecosistema; y la consideración de los medios de vida de las comunidades que dependen de ellos. La participación de las comunidades locales y de la sociedad en general es esencial para el éxito de la creación y ordenación de áreas forestales protegidas.

39. Las áreas forestales protegidas tienen que establecerse y administrarse en su contexto más amplio con el fin de demostrar que contribuyen a la economía local y al bienestar de los seres humanos. El ecoturismo cuidadosamente gestionado es una importante fuente potencial de ingresos en las áreas protegidas: los datos actuales, no obstante, hacen pensar en que la inmensa mayoría de las actividades de ecoturismo en las áreas forestales protegidas sólo se llevan a cabo en unos pocos países desarrollados y en unos pocos países en desarrollo.

40. Por múltiples razones, la creación de áreas forestales protegidas sin una protección jurídica adecuada y una estrategia de ordenación de cada lugar concreto no logrará forzosamente los objetivos de conservación forestal. La eficacia de las áreas protegidas se puede evaluar en función de las cuatro consideraciones esenciales siguientes:

a) Protección de la diversidad ecológica: grado en que el diseño y la ordenación de la zona protegida alcanza las metas de la conservación de la diversidad genética y de procesos ecológicos, de especies, poblaciones y genéticos, así como de procesos basados en el ecosistema;

b) Capacidad institucional: la capacidad del órgano de gestión para administrar con eficacia la zona, con inclusión del grado de control, los niveles de conocimientos técnicos y la disponibilidad de recursos;

c) Repercusiones sociales positivas: la adecuación cultural y social de los sistemas del área protegida, cómo se integran las áreas protegidas en el tejido social más amplio de la región y en el nivel de apoyo y la participación de la población local;

d) Garantía de la protección legal: grado de protección otorgado a las áreas protegidas con arreglo a la legislación pertinente y aplicación de ese estado de protección legal sobre el terreno.

41. En el sector forestal repercuten las políticas y actividades de varios otros sectores estatales e interlocutores comerciales. Muchas políticas del sector no forestal, como las relacionadas con el desarrollo regional, el reasentamiento, el comercio, el ajuste estructural y la agricultura, pueden tener profundas repercusiones desfavorables deseadas o no sobre las metas de conservación forestal. El éxito de los esfuerzos por lograr una conservación de los bosques aumentará con un apoyo y coordinación multisectoriales eficaces. Las vinculaciones entre las metas de conservación y de desarrollo y las políticas que tratan de alcanzarlas son demasiado fuertes y complejas para que la conservación de los bosques pueda lograrse aisladamente de otros sectores del Estado, la economía y la sociedad.

42. Las áreas protegidas existentes son importantes. Protegen varios valores forestales y representan un considerable esfuerzo y logro por parte de todos los interesados en su creación y ordenación. Sin embargo, las áreas protegidas existentes no son, de por sí, suficientes para lograr o sostener los objetivos de la conservación forestal. Las realidades del mundo moderno implican que la conservación de los bosques no puede basarse en una delimitación rígida entre áreas protegidas y todas las demás formas de utilización de la tierra. Al contrario, las áreas protegidas deben formar parte de un enfoque de ordenación que abarque todo el paisaje o ecosistema, en el que se otorgue la máxima prioridad a la conservación de una diversidad biológica y a los servicios ambientales, circundada por zonas donde se llevan a cabo otras actividades, entre ellas, cuando sea factible, una explotación comercial sostenible.

43. La comprensión de las ventajas sociales, económicas y ecológicas de la conservación de los bosques y de las áreas forestales protegidas es reducida, y el conocimiento de los beneficios conocidos no se ha difundido al público en general.

44. Muchos protagonistas de la sociedad civil están interesados en la conservación forestal; en consecuencia, existe y están surgiendo numerosas formas de asociación en apoyo de las metas de la conservación forestal. Diversas asociaciones, que funcionan en diferentes ámbitos geográficos y con diferentes objetivos, serán necesarias para hacer frente a distintas dificultades y sacar partido de las oportunidades que surjan. El establecimiento de asociaciones para que la conservación forestal obtenga todos los beneficios que puede quizá requiera la voluntad por parte del gobierno de transferir facultades a otros agentes que quieran asumirlas, al mismo tiempo que mantienen el interés y la influencia suficientes para que los intereses públicos sean respetados y se proporcionen recursos suficientes para apoyar las responsabilidades tradicionales y/o las responsabilidades transferidas.

B. Propuestas para la acción

45. El Foro quizá desee:

a) Exhortar a los países a asumir la obligación de conservar todos los tipos de bosques en el marco de la revisión/elaboración de programas y políticas forestales nacionales que reconozcan las conexiones entre la conservación de los bosques y el desarrollo sostenible. Este compromiso podrá lograrse por medio de un conjunto de mecanismos de conservación, que reflejen las diversas

circunstancias nacionales, aplicados en una red de dentro y fuera de las áreas forestales protegidas;

b) Instar a los países, con el apoyo de organizaciones internacionales, a elaborar y aplicar estrategias adecuadas, con inclusión de una legislación, para determinar y alcanzar las metas de la conservación forestal, entre ellas el reconocimiento de las múltiples funciones de todos los tipos de bosques; la participación de la comunidad y de otros interesados; el reconocimiento y la utilización de conocimientos indígenas y locales; la integración de las necesidades de medios de vida de la población local; la planificación basada en un ecosistema, y el examen de los bosques de dentro y fuera de las áreas protegidas;

c) Instar a los países, con asistencia de organizaciones internacionales, a que aporten recursos suficientes para la elaboración y aplicación eficaces de una legislación, políticas y estrategias de conservación forestal, y que prevean la dotación de personal, la financiación y capacitación suficientes para aumentar la capacidad de los recursos financieros y humanos de los organismos encargados de los bosques y su conservación;

d) Estimular a los países, con el apoyo de organizaciones internacionales, a que elaboren y apliquen políticas que valoren de manera adecuada los beneficios no comerciales de los bosques en términos económicos; a que reconozcan los valores sociales y económicos reales de los servicios ambientales forestales; que reconozcan a los bosques nativos como un recurso de capital y de inversión correspondiente en la prevención de su agotamiento; que traten de mantener una diversidad biológica global y que garanticen que la tala no exceda de los niveles ecológicamente sostenibles;

e) Estimular a los países a que velen por que los gobiernos a todos los niveles introduzcan unos mecanismos de ordenación forestal en colaboración que prevean la participación de las comunidades locales en los beneficios de las iniciativas de conservación forestal;

f) Instar a los países a que establezcan mecanismos para hacer participar a todas las partes interesadas, en particular al sector privado, en la conservación de los bosques, con inclusión de mecanismos de apoyo financiero para la distribución equitativa de los beneficios y los costos;

g) Pedir a los países, con el apoyo de organizaciones internacionales, particularmente el PNUMA y la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), que hagan una evaluación global de la situación actual de las áreas forestales protegidas, con inclusión del número y la extensión total de cada área, los objetivos de su creación, su eficacia de gestión, la categoría equivalente del sistema de la UICN y la información básica biológica y social disponible;

h) Instar a los países a establecer nuevas áreas protegidas en esferas prioritarias y a las organizaciones internacionales, en particular el PNUMA, el Centro de Investigaciones Forestales Internacionales y la UICN, en estrecha cooperación y consulta con las organizaciones estatales, a determinar criterios que identifiquen y ayuden a elegir lugares esenciales para la protección y el mantenimiento de servicios basados en el ecosistema. Esos lugares deberían

estar conectados con otros lugares de las zonas de separación, los pasillos y las utilizaciones de la tierra y el agua favorables a la naturaleza;

i) Instar a los países a adoptar la participación del público y de los interesados en la planificación y ordenación de las áreas forestales protegidas, a reconocer los derechos de las poblaciones indígenas y de las comunidades locales y a incluir las áreas forestales protegidas en los programas/políticas de educación y sensibilización del público;

j) Estimular a los países a que compartan los recursos forestales y de otra índole transfronterizos, en particular los recursos hídricos, para establecer áreas forestales protegidas conjuntas, y a negociar acuerdos relativos a su ordenación en colaboración;

k) Estimular a los países con el apoyo de organizaciones internacionales a vincular las medidas y actividades de conservación *in situ* y *ex situ*, y a llevar a cabo una planificación global de conservación de los bosques del patrimonio forestal del Estado para determinar y proteger, por medio de mecanismos adecuados, todo el conjunto de valores forestales, entre ellos todos los niveles de diversidad biológica, servicios ambientales y valores culturales, sociales y económicos;

l) Instar a los países, con el apoyo de organizaciones internacionales, donantes, instituciones financieras, ONG y el sector privado, a proporcionar recursos financieros para el establecimiento de servicios adecuados de educación de la comunidad y extensión con el fin de aumentar la comprensión de la comunidad de la ordenación forestal sostenible y de respaldar la participación de la comunidad en las iniciativas de conservación forestal;

m) Estimular a los países a elaborar y aplicar un conjunto de mecanismos innovadores para la financiación de iniciativas de conservación forestal, con inclusión de impuestos y gravámenes ambientales; desgravaciones fiscales con respecto a la conservación forestal privada; gravámenes directos por la utilización de áreas protegidas; y créditos de conservación transferibles;

n) Instar a las organizaciones regionales e internacionales a que respalden, cuando proceda, la creación de pasillos ecológicos de importancia regional y/o mundial, con el fin de vincular áreas forestales protegidas importantes con ecosistemas forestales;

o) Pedir a las organizaciones internacionales, en particular a los miembros del Equipo de Tareas Interinstitucional sobre los Bosques, que refuercen su coordinación y cooperación con respecto a los programas y políticas y mecanismos internacionales de conservación forestal que produzcan un impacto en la conservación forestal;

p) Instar a las organizaciones internacionales, en particular al PNUMA, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal y la UICN, a elaborar nuevas definiciones de áreas protegidas, aplicables a todas las circunstancias que afrontan los países, así como un enfoque mundial para evaluar la eficacia de la ordenación de las áreas protegidas en relación con los

objetivos ecológicos, sociales, jurídicos y económicos, con participación de los países miembros, las ONG y las comunidades locales;

q) Instar a los organismos de cooperación y desarrollo bilaterales e internacionales y a las instituciones financieras a que proporcionen recursos suficientes para respaldar el logro de los objetivos de la conservación de los bosques, con inclusión de las áreas forestales protegidas, mediante el fortalecimiento institucional y la creación de capacidad, actividades de investigación y educación, el acceso a la tecnología y su transferencia, la cooperación técnica y científica y actividades de enseñanza y extensión destinadas a la comunidad.

Nota

¹ Las opiniones difieren con respecto a los efectos de la fragmentación y a los beneficios de una gran relación superficie-perímetro. Se ha demostrado que algunas especies se benefician en realidad de la fragmentación, de pequeños claros, del efecto de borde, etc.
