NACIONES
UNIDAS

E

Consejo Económico y
Social

Distr.
GENERAL

E/CN.17/IPF/1996/12
21 de febrero de 1996
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE
Grupo Intergubernamental especial sobre
los bosques
Segundo período de sesiones
11 a 22 de marzo de 1996

ORGANIZACIONES INTERNACIONALES E INSTITUCIONES E INSTRUMENTOS MULTILATERALES, INCLUIDOS LOS MECANISMOS JURÍDICOS APROPIADOS

V. Primer elemento del programa

Informe del Secretario General

ÍNDICE

	Párrafos	Página
INTRODUCCIÓN	1 - 4	2
I. EXAMEN GENERAL	5 - 13	2
II. SITUACIÓN ACTUAL	14 - 18	5
III. ENFOQUES	19 - 20	7
IV. PREPARATIVOS PARA EL DEBATE SUSTANTIVO	21	10
V. PROPUESTAS DE ADOPCION DE MEDIDAS	22	10

INTRODUCCIÓN

1. En este documento se informa sobre los avances de la labor preparatoria relativa al primer elemento de programa de la categoría V, "Organizaciones internacionales e instituciones e instrumentos multilaterales, incluidos los mecanismos jurídicos apropiados" (V.1), del programa de trabajo del Grupo Intergubernamental especial sobre los bosques. En el informe se incluye un examen general de la cuestión, una breve actualización de la situación y la descripción de las distintas consideraciones que se tuvieron en cuenta en los preparativos para el debate sustantivo de este elemento del programa en el tercer período de sesiones del Grupo.

2. La labor relativa al elemento de programa V.1 se basa en las decisiones que se adoptaron en el tercer período de sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y que se enunciaron con mayor detalle en el primer período de sesiones del Grupo.

3. La Comisión definió el elemento de Programa V.1 como la necesidad de presentar una imagen más clara de la labor relativa a cuestiones forestales que realizan las organizaciones internacionales y las instituciones multilaterales conforme a los instrumentos vigentes, según proceda, incluidos los convenios sobre la diversidad biológica, la desertificación, el cambio climático, la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES) y el Acuerdo Internacional sobre las Maderas Tropicales, así como las decisiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo relacionadas con los bosques y los vínculos institucionales que de ella se derivan, a fin de determinar las brechas existentes, los aspectos que deben mejorarse y las posibles esferas de duplicación[1].

4. Posteriormente, el Grupo, en su primer período de sesiones, subrayó la necesidad de preparar un informe que contuviera "un examen general y una descripción de las instituciones e instrumentos existentes, inclusive sus funciones y sus mandatos respecto de los elementos de programa I a IV y la determinación de sus relaciones institucionales, omisiones, aspectos mejorables y duplicaciones"[2]. También se decidió que el debate sustantivo sobre el elemento de programa V.1 se realizara en el tercer período de sesiones, el cual se celebraría en Ginebra del 2 al 13 de septiembre de 1996, como lugar y fecha provisionales.

I. EXAMEN GENERAL

A. Objetivo

5. El objetivo de este elemento del Programa es propiciar una mejor comprensión y valoración de la forma en que los mandatos, las funciones y las actividades relacionados con las dos categorías principales que se indican a continuación contribuyen al cumplimiento de los compromisos relativos a los bosques que se contrajeron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y de la relación que existe entre, por una parte, esos mandatos, funciones y actividades y, por otra, los intereses y cuestiones

que se incluyen en los elementos de programa I a IV del programa de trabajo del Grupo:

a) Organizaciones internacionales e instituciones multilaterales;

b) Instrumentos internacionales existentes relacionados con los bosques.

6. La valoración de las actividades incluidas dentro de estas dos categorías permitirá:

a) Evaluar sus funciones, mandatos y actividades;

b) Señalar los vínculos institucionales eficaces así como las deficiencias, las esferas que se deben mejorar y las duplicaciones existentes;

c) Sobre la base de los puntos a) y b) anteriores, proponer medios y oportunidades de utilizar la capacidad, la experiencia y los recursos relativos de las instituciones e instrumentos para tratar cuestiones prioritarias relacionadas con los bosques de todo tipo a los niveles local, nacional, regional y mundial.

7. En este proceso analítico también influirán las deliberaciones del Grupo sobre cada uno de los elementos de programa I a IV, sobre todo las relacionadas con los vínculos institucionales y otros arreglos institucionales pertinentes que se requieren en relación con estos elementos del programa.

B. Contexto

8. Las cuestiones relativas a los bosques han recibido una atención cada vez mayor durante los últimos diez años por parte de las instancias de adopción de decisiones, y por parte del público en general. El surgimiento de la noción del desarrollo sostenible y el aumento de la conciencia y la comprensión general de este concepto han dado lugar a que la conservación y utilización de los recursos naturales ocupen un lugar prioritario. La divergencia de opiniones sobre ese tema suscitó un debate intenso y, en ocasiones, muy enfrentado durante el proceso preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que continuó durante la propia Conferencia y posteriormente. Las deliberaciones sobre la conservación y la utilización de los bosques de todo tipo se intensificaron y su alcance se amplió notablemente durante el proceso relacionado con la Conferencia: en el debate internacional sobre los bosques se incluyen ahora los bosques de todo tipo, y no solamente la selva tropical, que en un principio recibió mayor atención de la comunidad mundial. El debate también abarca los múltiples beneficios y provechos de los bosques. En la Conferencia se adoptaron dos importantes decisiones sobre el tema de los bosques, los llamados Principios relativos a los bosques y el capítulo 11 ("Lucha contra la deforestación") del Programa 21. Desde entonces, estos acuerdos han servido de marco para guiar las actividades relativas a los bosques de las organizaciones internacionales y las instituciones multilaterales. La Conferencia también dio lugar a la preparación de instrumentos jurídicos importantes pertinentes a esta esfera, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención de las Naciones Unidas de

lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación y la Convención marco sobre el Cambio Climático.

9. Para hacer una valoración de las funciones, mandatos y actividades de las organizaciones internacionales, las instituciones multilaterales y los instrumentos relacionados con acuerdos vigentes han de tenerse en cuenta los rápidos cambios de perspectiva que ocurren sobre el tema de los bosques. Durante los últimos diez años, estas organizaciones han tenido que ajustarse a un cambio significativo en las nociones sobre los bosques y en los enfoques relativos a su ordenación. Como resultado de la mejor comprensión de los múltiples servicios y beneficios que ofrecen los ecosistemas forestales, ha surgido el concepto de la ordenación sostenible de los bosques, los cuales ya no son vistos como simples fuentes de recursos madereros ni como obstáculos para la utilización de las tierras que ocupan. En la actualidad existe un reconocimiento más adecuado de la magnitud de la función de los bosques de proporcionar diversos beneficios socioeconómicos, ambientales, industriales y culturales en los planos local, nacional, regional y mundial, cuestión ésta con la que están relacionados muchos instrumentos e instituciones regionales e internacionales.

10. En muchos países en desarrollo se recurre a los bosques para satisfacer las necesidades básicas de la subsistencia humana en los planos local y nacional. En los países que cuentan con grandes riquezas forestales, éstas contribuyen de forma notable al desarrollo económico, sirven de base para la industria de transformación, proporcionan oportunidades de empleo y constituyen una fuente de divisas por medio del comercio internacional.

11. En el plano regional, los bosques tienen funciones que van más allá de las fronteras nacionales. Se encuentran bosques en las cuencas de la mayoría de los ríos internacionales, y la intervención humana en dichos bosques puede traer consecuencias negativas sobre el uso de las aguas y los suelos río abajo. Las ecorregiones rara vez coinciden con los territorios que se encuentran dentro de las fronteras políticas, por lo que muchas de las actividades de conservación, principalmente relacionadas con la creación de zonas protegidas, se han beneficiado de la colaboración regional bilateral y multilateral. Con frecuencia, los bosques sirven de hábitat a especies migratorias que cruzan fronteras nacionales, por lo que se requiere la cooperación multilateral para la protección de esas especies.

12. En los planos internacional y mundial, si bien los bosques se han visto sometidos a tensiones transfronterizas tienen por otra parte, una función ecológica más amplia, de alcance mundial. Entre las dimensiones transfronterizas y mundiales se incluyen los efectos de la contaminación transfronteriza y la función de los bosques en los ciclos ecológicos mundiales, tales como el ciclo del carbono y los cambios climáticos. El comercio internacional de productos forestales, que también constituye objeto de preocupación, ha recibido la atención de muchas instituciones internacionales y regionales.

13. Las cambiantes perspectivas y enfoques con respecto a la ordenación sostenible de los bosques en los planos local, nacional, regional y global, hacen que siga siendo necesaria la movilización de los recursos y la experiencia de diversas organizaciones regionales e internacionales. Estas organizaciones,

en conjunto, han tenido que ampliar su alcance al prestar atención a cuestiones totalmente nuevas que exigen la adopción de muy diversas medidas en diferentes planos geográficos. En consecuencia, una de las recomendaciones importantes que surgen en muchas de las deliberaciones relativas a los bosques es la de reexaminar los mandatos, funciones y actividades de las instituciones internacionales.

II. SITUACIÓN ACTUAL

14. Las actividades y mandatos de muchas instituciones relacionadas con el tema de los bosques han cambiado con el paso de los años en respuesta a la evolución de las perspectivas sobre el desarrollo general. La importancia de los bosques para el desarrollo socioeconómico ecológicamente racional y la conciencia cada vez mayor de su complejidad y de los estrechos vínculos intersectoriales, destacan la necesidad de reexaminar la función de las organizaciones pertinentes y de determinar sus ventajas comparativas y su potencial de cooperación. La consolidación de algunos de los arreglos de asociación vigentes, y de otros que surgen, será cada vez más necesaria para fortalecer los vínculos y utilizar de manera eficaz los recursos en la búsqueda de soluciones para cuestiones complejas de escala nacional, regional y global. Las deliberaciones del Grupo podían traer como resultado un programa de prioridades sobre los bosques claramente establecido y acordado por los gobiernos pertinentes. Este programa de prioridades constituiría el marco necesario para que las organizaciones internacionales, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas, aúnen con eficiencia su experiencia y recursos financieros.

Organizaciones de las Naciones Unidas

15. Cada una de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tiene un mandato concreto, por lo que sus enfoques en relación con los bosques se basan en sus propias perspectivas. Los órganos rectores de cada organización, constituidos por representantes de los gobiernos, quienes provienen de una amplia gama de ministerios sectoriales, son los que establecen y modifican esos mandatos. Los Principios relativos a los bosques y el capítulo 11 del Programa 21 constituyen el programa acordado y común de prioridades de las Naciones Unidas sobre el tema de los bosques. La creación del Grupo proporciona la oportunidad de elaborar una respuesta coordinada de las Naciones Unidas y otras instituciones. Las siguientes organizaciones de las Naciones Unidas participan en actividades relativas a los bosques:

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Banco Mundial

Programa Mundial de Alimentos

Organización Mundial de la Salud

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

Otras organizaciones e instituciones internacionales

16. Además del sistema de las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales multilaterales y regionales, así como institutos de investigación y organizaciones e institutos no gubernamentales de carácter internacional están vinculados desde sus propios puntos de vista sectoriales, a las cuestiones relativas a los bosques. Entre las actividades que desempeñan y las esferas de interés que les atañen se cuentan la investigación, la manufactura, los negocios, las actividades de conservación y de desarrollo, el comercio, etc. A continuación figura una lista de algunas de esas organizaciones:

Organizaciones internacionales

Organización Internacional de Maderas Tropicales (OIMT)

Bancos regionales de desarrollo

Instituciones de investigación

Centro de Investigaciones Forestales Internacionales (CIFOR)

Centro Internacional para Investigación en Agrosilvicultura (ICRAF)

Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal (UIOIF)

Organizaciones no gubernamentales

Consejo de administración de bosques

Proyecto Mundial sobre Política Forestal

Greenpeace International

Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED)

Comisión Mundial de bosques y desarrollo sostenible

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (UICN)

Instituto Mundial sobre Recursos (WRI)

Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF)

Instrumentos jurídicos vigentes

17. Muchos acuerdos jurídicos internacionales, como los convenios sobre la diversidad biológica, la desertificación, los cambios climáticos, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) y el Acuerdo Internacional sobre las Maderas Tropicales, fueron negociados en relación con cuestiones e intereses concretos. Muchos de esos acuerdos atañen a los bosques y se pueden aplicar a cuestiones como la ordenación forestal sostenible y el comercio internacional de productos

forestales. No obstante, esos acuerdos no siempre están interrelacionados, lo que trae como consecuencia que, al aplicarlos, se sigan enfoques poco integrados respecto a la conservación, ordenación y desarrollo sostenible de los bosques. Por otra parte, también se han establecido acuerdos institucionales con el fin de ofrecer apoyo y servicios a estas convenciones e instrumentos jurídicos. Además, existen varios acuerdos regionales que, de una manera u otra, están relacionados con los bosques.

Estudios realizados

18. En el pasado se han hecho pocos intentos de trazar vínculos institucionales en el contexto de las cuestiones relativas a los bosques. Tras la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en el marco de algunos proyectos internacionales, como por ejemplo la iniciativa Canadá-Malasia, se han elaborado documentos y propuesto distintas medidas para atender los problemas relacionados con las estructuras institucionales internacionales[3]. Ha habido peticiones de que se evalúe de forma independiente la labor de las organizaciones internacionales y existen varios ejemplos de análisis realizados por organizaciones no gubernamentales. Por ejemplo, el Consejo de Derecho Ambiental de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos hizo un examen de los acuerdos jurídicos internacionales relativos a los bosques en un documento de debate, en el que se analizan las actividades que se han realizado en virtud de dichos acuerdos y otras actividades de organizaciones internacional[4]. En un informe (E/CN.17/1995/3) presentado por el Secretario General a la Comisión en su tercer período de sesiones se examinó la respuesta del sistema de las Naciones Unidas al capítulo 11 del Programa 21, "Lucha contra la deforestación", así como los "Principios relativos a los bosques".

III. ENFOQUES

Equipo de tareas interinstitucional sobre los bosques

19. En el tercer período de sesiones de la Comisión se adoptó la decisión de crear el Grupo y se hizo un llamamiento para que se aprovecharan los recursos y la experiencia técnica de las organizaciones pertinentes. En respuesta a este llamamiento se creó un grupo de trabajo oficioso que se encargaría de coordinar la labor preparatoria para el cumplimiento de las tareas acordadas y de garantizar la movilización de la experiencia y los recursos de las organizaciones. En este grupo de trabajo oficioso, conocido como el Equipo de tareas interinstitucional sobre los bosques, participan, entre otras, las siguientes organizaciones: la División de Desarrollo Sostenible del Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible de la Secretaría de las Naciones Unidas; el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); el Banco Mundial, la Organización Internacional de Maderas Tropicales y la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. En la primera reunión del equipo de tareas oficioso, celebrada en julio de 1995, se dio el paso inicial de designar a los organismos rectores y a los organismos que proporcionan insumos activos con miras a preparar la labor relacionada con cada elemento de programa (véase el cuadro). Este enfoque de cooperación sigue el

modelo del Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible, en el que se determinan los jefes de proyectos que se harán cargo de cuestiones concretas. Por ejemplo, se puso a la secretaría del Grupo a cargo del elemento de programa V.I. Además, el Centro de Investigaciones Forestales Internacionales proporciona una valiosa contribución al proceso preparatorio de las reuniones del Grupo. Con arreglo a las disposiciones establecidas por el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible, la FAO sigue estando a cargo de la presentación de información con respecto al capítulo 11 del Programa 21 y con los Principios relativos a los bosques.

Cuadro

Contribución del Equipo de tareas interinstitucional sobre los bosques al programa de trabajo del Grupo

Elemento de programa	Organismo rector Organismos que proporcionan insumos activos
I.1	FAO
	PNUD/OIMT/PNUMA/Banco Mundial/Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica
I.2	PNUD
	FAO/Banco Mundial
I.3	Convenio sobre la Diversidad Biológica
	FAO/Banco Mundial
I.4	FAO
	PNUD/FAO/Banco Mundial/PNUMA
I.5	PNUMA
	Banco Mundial
II	PNUD
	FAO/Banco Mundial/OIMT/PNUMA/Convenio sobre la Diversidad Biológica. División de Desarrollo Sostenible del Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible
III.1	Evaluación de la FAO
	PNUMA
	Valoración del Banco Mundial
	PNUMA/FAO

Cuadro (continuación)

Elemento de programa	Organismo rector Organismos que proporcionan insumos activos
III.2	FAO
	PNUMA/OIMT
IV	OIMT
	PNUMA/FAO
V.1	Secretaría del Grupo
	PNUMA/FAO/PNUD/OIMT/Convenio sobre la Diversidad Biológica/Banco Mundial

Iniciativa de Suiza y el Perú

20. Durante el primer período de sesiones del Grupo Intergubernamental sobre los bosques, Suiza y el Perú hicieron la propuesta conjunta de patrocinar un "Estudio sobre la labor de organizaciones internacionales e instituciones multilaterales del sector forestal", con el fin de apoyar este elemento de programa. El propósito del estudio es examinar las actividades relativas a los bosques que realizan diversas instituciones o que se llevan a cabo en virtud de instrumentos internacionales vigentes y señalar las deficiencias existentes y las esferas que requieren mejoras o son objeto de duplicaciones, de conformidad con el elemento de programa V.I del programa de trabajo del Grupo. En esta iniciativa se incluye la creación de un grupo independiente de expertos que gocen de reconocimiento internacional, al cual se le asignaría la tarea de preparar un estudio sobre las actividades realizadas por las organizaciones internacionales y las instituciones multilaterales o con arreglo a instrumentos jurídicos vigentes que estén relacionados con los bosques. Este grupo de expertos estaría formado por tres representantes de cada uno de los cinco grupos regionales y tres representantes de las organizaciones no gubernamentales. El grupo de expertos tendría dos copresidentes, uno de Suiza y otro del Perú, y celebraría su primera reunión en Ginebra del 5 al 8 de marzo de 1996. Posteriormente, presentaría un informe sobre la marcha de los trabajos al grupo durante su segundo período de sesiones, que se celebrará del 11 al 22 de marzo de 1996. El grupo de expertos celebraría otra reunión a principios del verano de 1996 y luego realizaría consultas regionales sobre los resultados preliminares de sus deliberaciones. Antes del tercer período de sesiones del Grupo, que se prevé celebrar del 2 al 13 de septiembre de 1996, el grupo de expertos prepararía un informe final.

IV. PREPARATIVOS PARA EL DEBATE SUSTANTIVO

21. El Secretario General elaborará un informe para el tercer período de sesiones del Grupo sobre este elemento de programa en el que se ofrecerán un análisis general y una descripción de las instituciones e instrumentos vigentes, incluidas sus funciones y mandatos en relación con los elementos de programa I a IV expuestos anteriormente, y se señalarán los vínculos y ejemplos de cooperación institucionales, las deficiencias existente y las esferas que requieren mejoras o son objeto de duplicaciones. En la medida de lo posible, y dentro del plazo de que se dispone, se tomarán en cuenta en el informe los nuevos arreglos institucionales y los proyectos en marcha patrocinados por los gobiernos para prestar apoyo a este elemento de programa. En el informe también se tendrán en cuenta las propuestas sobre aspectos institucionales que puedan formularse en los debates relacionados con los elementos de programa I.1 a IV.

V. PROPUESTAS DE ADOPCIÓN DE MEDIDAS

22. El Grupo tal vez desee tomar nota de este informe sobre la marcha de los trabajos, en su segundo período de sesiones y seguir dando orientaciones para la preparación del informe que será objeto de un debate sustantivo de su tercer período de sesiones.

Notas

[1] Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1995, Suplemento No. 12 (E/1995/32), cap. I, secc. D, anexo I, elemento de programa V.I.

[2] E/CN.17/IPF/1996/3, párr. 18, elemento de programa V.I.

[3] "Institutional linkages", informes finales y documentos de antecedentes preparados para la segunda reunión del Intergovernmental Working Group on Forests (IWGF) (Ottawa, Canadian Forest Service, 1994).

[4] "Developing the current international forest regime: Some legal and policy issues", documento de debate, Consejo de Derecho Ambiental de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos (Bonn, Alemania, septiembre de 1995).