



**Consejo Económico y
Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.17/IPF/1996/4
21 de febrero de 1996
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE
Grupo Intergubernamental ad hoc sobre
los bosques
Segundo período de sesiones
11 a 22 de marzo de 1996
Tema 2 del programa provisional*

APLICACIÓN DE LAS DECISIONES DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO RELACIONADAS CON LOS BOSQUES
A NIVEL NACIONAL E INTERNACIONAL, INCLUIDO UN EXAMEN DE LOS VÍNCULOS
SECTORIALES E INTERSECTORIALES

Elemento de programa I.5: Necesidades de los países
con una cubierta forestal reducida

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe se concentra en las necesidades de los países o zonas con una cubierta forestal reducida. Se han utilizado diferentes definiciones de cubierta forestal y de cubierta forestal reducida; sin embargo, a los fines del presente informe, se utilizan los conjuntos de datos de la FAO sobre evaluación de los recursos forestales a nivel mundial, a saber, con un mínimo de cubierta de copas de un 20% en los países desarrollados y de un 10% en los países en desarrollo.

Si bien la mayoría de las definiciones de cubierta forestal reducida se basan en la superficie de las tierras y el porcentaje de la cubierta de copas, en el presente informe se sostiene que la cuestión principal es la escasez de productos y servicios forestales de que se dispone para apoyar el desarrollo sostenible, de manera que los principales indicadores son la superficie de bosques per cápita y la seguridad en el suministro de bienes y servicios forestales.

* E/CN.17/IPF/1996/1.

Casi un 75% de los países tiene menos de una hectárea de cubierta forestal por habitante. Los factores que contribuyen a la cubierta forestal reducida son:

- a) Escasa dotación original;
- b) Deforestación histórica;
- c) Presiones actuales sobre el aprovechamiento de la tierra.

Sin embargo, la importancia relativa de estos factores varía en cada país y entre distintos países.

Las estadísticas de la FAO indican que la pérdida de los bosques en la mayoría de los países con una cubierta forestal reducida es baja (menos de un 1%). Sin embargo, las presiones son mayores en los países que tienen una cubierta forestal reducida per cápita, debido principalmente a la demanda de numerosos interesados que utilizan los productos y servicios de los bosques, como combustible, forraje, madera y, en algunos casos, tierra agrícola. En esos casos, también es importante la cuestión de la tenencia de la tierra.

Los bosques de características singulares son los bosques que proporcionan un hábitat para gran número de especies (centros de diversidad biológica), así como los bosques que proporcionan productos y servicios especiales a las comunidades que dependen de ellos.

En general, el nivel de protección en los países con una cubierta forestal reducida es bajo, con una media de sólo un 3,6%, en comparación con una media mundial de un 6% de los bosques. Sin embargo, los países deben adoptar sus propias decisiones y compromisos respecto de las superficies que han de ser objeto de protección.

En la redacción del presente informe, se ha determinado que escasea la información sobre la disponibilidad de productos y servicios procedentes de los bosques por persona, tanto a nivel nacional como a nivel mundial.

La información de que se dispone es con frecuencia insuficiente en lo que se refiere a los temas tratados, la frecuencia, la medida de la superficie de la tierra, la calidad y la utilidad. Si bien se han presentado diversas iniciativas a nivel nacional e internacional para mejorar la reunión, el análisis y la disponibilidad de información, tal vez sea necesario un criterio más sistemático, mediante la evaluación de los recursos forestales.

El problema es lograr la seguridad en la esfera de los productos y servicios forestales para cada persona, cada nación y para la Tierra. En consecuencia, resulta prioritario que los interesados se pongan de acuerdo en qué productos y servicios son escasos y en la forma de mejorar y mantener el suministro correspondiente.

Estas cuestiones se pueden tratar con eficacia únicamente a nivel nacional, en que las opciones parecen ser:

- a) El desarrollo y la ordenación de los bosques;
- b) La obtención de productos y servicios de los bosques a partir de la utilización de tierra agrícola y otras tierras no forestales;
- c) La importación de dichos productos y servicios de otras partes;
- d) La determinación y promoción de los sucedáneos de dichos productos y servicios.

La selección y combinación de opciones variará inevitablemente con la situación social y económica y a nivel local, nacional e internacional. Sin embargo, una cuestión fundamental es asegurar el acceso a la información actualizada y pertinente sobre la situación actual, las necesidades de los interesados y las opciones para el suministro de productos y servicios de los bosques.

En el informe se sugiere que los países tal vez deseen considerar la posibilidad de crear mecanismos nacionales, como foros de interesados en los bosques o en la industria forestal, para examinar opciones, intercambiar información, formular nuevas ideas, ayudar a determinar y abordar cuestiones multisectoriales y otras cuestiones complejas y crear un consenso para la adopción de medidas.

Para concluir, en el presente informe se toma nota de la diversidad de países con cubierta forestal reducida y se destaca el hecho de que las soluciones a nivel mundial se pueden lograr únicamente mediante la realización de análisis, el logro de consenso y la ejecución de actividades a nivel nacional.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 6	6
I. CUBIERTA FORESTAL REDUCIDA	7 - 17	7
A. Definición del término "bosque"	7 - 9	7
B. Países con cubierta forestal reducida	10 - 14	8
C. Factores que contribuyen a una cubierta forestal reducida	15 - 17	10
II. TENDENCIAS ACTUALES	18 - 42	11
A. Bienes y servicios	22 - 27	12
B. Bosques singulares	28 - 35	14
C. Zonas protegidas	36 - 42	16
III. REQUISITOS DE INFORMACIÓN	43 - 46	18
IV. ENFOQUES Y OPCIONES DE POLÍTICAS	47 - 72	20
A. Opciones	47 - 66	20
B. Criterios de selección y conjugación de las opciones	67 - 72	23
V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PRELIMINARES PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS	73 - 76	25
A. Conclusiones	73 - 74	25
B. Propuestas preliminares para la adopción de medidas	75 - 76	25

Gráficos

1a. Número de países en clases de cubierta forestal (porcentaje de superficie terrestre)	31
1b. Número de países en clases de porcentaje de tierra cubierta por bosques y otras tierras de monte	31
1c. Número de países en clases de cubierta forestal per cápita	31
2. Procesos para lograr la seguridad de bienes y servicios procedentes de los bosques	32

ÍNDICE (continuación)

Página

Mapas*

1. Porcentaje de superficie terrestre cubierta por bosques y otras tierras de monte
2. Cubierta forestal per cápita
3. Distribución de los países con cubierta forestal reducida por principales dominios ecológicos regionales

* Se facilitarán mapas al Grupo.

Los límites que figuran en este mapa no cuentan necesariamente con la aprobación o aceptación oficial de las Naciones Unidas.

I. INTRODUCCIÓN

1. El presente informe se refiere al elemento de programa I.5, "Necesidades de los países con una cubierta forestal reducida", del programa de trabajo del Grupo Intergubernamental ad hoc sobre los bosques.
2. El presente informe se preparó sobre la base de las decisiones adoptadas por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en su tercer período de sesiones y se amplió con la información proporcionada por el Grupo en su primer período de sesiones.
3. La Comisión definió el elemento de programa I.5 como una necesidad de proponer medidas destinadas a atender las necesidades de los países en desarrollo y otros países con cubierta forestal reducida, a fin de promover actividades encaminadas a conservar la cubierta existente, prestando particular atención a los bosques de características singulares.
4. El Grupo, en su primer período de sesiones, destacó la necesidad de preparar un informe sobre las necesidades concretas de los países con una cubierta forestal reducida, en particular los países en desarrollo y otros países con una cubierta forestal reducida, a fin de promover actividades que tiendan a conservar la cubierta existente, prestando especial atención a los bosques de características singulares. En el informe debe considerarse la situación especial de las comunidades y los habitantes de zonas boscosas que dependen de los bosques para satisfacer sus necesidades básicas, como combustible, alimentos, forraje, pastoreo para el ganado, vivienda y plantas medicinales y también debe delimitar las zonas de cubierta forestal reducida, los bosques protegidos y las zonas boscosas secas.
5. El presente informe fue elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en su calidad de organismo principal respecto del elemento de programa I.5, en consulta con la secretaría del Grupo en la División de Desarrollo Sostenible del Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible de la Secretaría de las Naciones Unidas. El informe se basa en un estudio preparado por la Dirección de Desarrollo de Ultramar, del Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.
6. El informe se concentra en las necesidades de los países o zonas con una cubierta forestal reducida, incluidos los países desarrollados y los países en desarrollo. En el informe se considera lo que se entiende por cubierta forestal reducida en lo que respecta a la escasez de los productos y servicios que proporcionan los bosques, se estudian las razones de la cubierta forestal reducida y se intenta determinar los países con una cubierta forestal reducida sobre la base de las actuales estadísticas mundiales. Se presenta una síntesis de la situación actual de los recursos y valores forestales en esos países y se determinan las lagunas en la información disponible y algunas opciones para promover la seguridad de los productos y servicios de los bosques en los países con una cubierta forestal reducida.

I. CUBIERTA FORESTAL REDUCIDA

A. Definición del término "bosque"

7. El término "bosque" comprende una enorme variedad de ecosistemas naturales y hechos por el hombre que pueden diferir en casi todas sus características, salvo en que están constituidos principalmente por árboles. Un importante problema en la definición de un bosque es la forma de determinar el umbral en que la cubierta forestal pasa a ser suficientemente densa como para constituir un bosque y no, por ejemplo, un bosque claro. En algunos sistemas de clasificación de la vegetación se distinguen los bosques de otras formaciones leñosas mediante la aplicación de ese tipo de umbral (véase el recuadro 1).

<u>Recuadro 1</u>		
<u>Definiciones de cubierta forestal</u>		
UNESCO	Bosques densos	Árboles que tienen por lo menos 5 metros de altura, cuyas copas se entrelazan
	Tierras arboladas	Árboles que tienen por lo menos 5 metros de altura, cuyas copas por lo general no se tocan, pero con una cubierta de copas igual o superior a un 40%
Clasificación de los Estados Unidos	Cubierta de copas densa	Árboles cuyas copas se entrelazan, y forman una cubierta de 60% a 100%
	Cubierta de copas clara	Árboles cuyas copas por lo general no se tocan, y forman una cubierta de 10% o de 25% a 60%
FAO	Bosques (países en desarrollo)	Cubierta de copas de 10% de árboles o bambríos
	Bosques (países desarrollados)	Cubierta de copas (densidad de rodal) superior a un 20% de la superficie
	Otras tierras forestales (países en desarrollo)	Incluyen barbechos forestales, arbustos
	Otras tierras forestales (países desarrollados)	Incluyen bosques claros (cubierta de copas de 5% a 20%), chaparrales, matorrales, bosques cortables
	Bosques densos (países tropicales)	Cubierta de copas superior a 40%

8. La escasez de productos forestales (leñosos y no leñosos, comerciales y no comerciales) y de servicios forestales puede sentirse más profundamente en los países que carecen de bosques, especialmente los países en desarrollo, y es fuente de inquietud respecto de la cubierta forestal reducida: en muchos países en desarrollo, un número cada vez mayor de personas depende para su subsistencia diaria de recursos forestales excesivamente utilizados, que disminuyen en forma alarmante.

9. La escasez de productos y servicios forestales debe evaluarse en diversas escalas, ya que diferentes productos o servicios son importantes en diferentes niveles de la sociedad (por ejemplo, a nivel individual, nacional o mundial). Sin embargo, no se dispone en forma amplia de datos integrados sobre productos y servicios de los bosques. Como consecuencia de ello, a los fines del presente informe, ha sido necesario calcular los datos sobre la base de la cubierta forestal, aunque puede que la cubierta forestal no refleje exactamente la disponibilidad de productos y servicios forestales, porque en muchos casos éstos pueden ser suministrados por otras cubiertas terrestres. Tampoco refleja la accesibilidad de dichos productos y servicios ya que ésta podría verse afectada por cuestiones de propiedad del bosque o de tenencia de la tierra. Sin embargo, los conjuntos de datos que figuran en la evaluación de los recursos forestales, a nivel mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) proporciona efectivamente la base más estandarizada de la que se dispone para evaluar los recursos forestales de los distintos países.

B. Países con cubierta forestal reducida

10. La extensión de la zona forestal se ve fuertemente influida por la definición utilizada: un bajo umbral de cubierta de copas puede hacer que se incluya vegetación leñosa que normalmente no se considera bosque (véase el recuadro 2).

Recuadro 2

Muestra del efecto de utilizar diferentes definiciones de bosques

El Senegal tiene un 40% de tierras boscosas si se utiliza la definición de la FAO de cubierta forestal de un 10%, que incluye tierras arboladas secas, pero tiene bosque denso en sólo un 2% de la superficie.

Australia tiene un 5% de tierras boscosas según el umbral de la cubierta forestal de un 20%, de la FAO, pero tiene bosque denso únicamente en un 0,4% de la superficie (con una cubierta de copas superior a un 70%).

11. Los análisis del presente informe se basan en las definiciones de bosque de la FAO, con un mínimo de cubierta de copas de un 20% en los países desarrollados y de un 10% en los países en desarrollo. Aunque no son efectivamente comparables a nivel mundial, estas estadísticas son las únicas disponibles para todos los países boscosos.

12. Respecto de cualquier definición de bosque, la cubierta forestal nacional se puede evaluar en función del porcentaje de la superficie cubierta, la

superficie de cubierta forestal per cápita, o la proporción de los recursos forestales mundiales que contiene el país, entre otras medidas. La evaluación de cubierta que sea más útil dependerá del propósito de la evaluación, por ejemplo, en los casos en que interesa la cubierta terrestre y los servicios proporcionados por los bosques como cubierta terrestre, como protección del suelo y de las cuencas hidrográficas, hábitat, almacenamiento de carbono, el orden de medida que interesa es la cubierta forestal como porcentaje de la superficie total. Por ejemplo:

a) De los países o zonas que figuran en la evaluación de los recursos forestales de la FAO, más de un 25% tiene menos de un 7% de su tierra con cubierta forestal, y un 50% tiene menos de un 25% de zonas forestales (véase la figura 1 a);

b) Si se incluyen otras tierras forestales, los 45 países con menos cubierta forestal tienen menos de un 19% de su superficie con cubierta leñosa, y, en este sentido más amplio, un 50% de los países con menos cubierta forestal tiene menos de un 40% de cubierta forestal (véanse la figura 1 b y el mapa 1).

13. La capacidad de los bosques de un país de proporcionar productos y servicios a sus habitantes se puede evaluar mejor en función de la cubierta forestal per cápita. Por ejemplo:

a) Prácticamente las tres cuartas partes de los países del mundo tienen menos de una hectárea de cubierta forestal por habitante (véase la figura 1 c). Aproximadamente un 25% de los países comprendidos en la evaluación de recursos forestales de la FAO tienen menos de 0,07 hectáreas de bosque per cápita y un 50% tiene menos de 0,25 hectáreas per cápita (véase el mapa 2);

b) La inclusión de otras tierras forestales aumenta enormemente la superficie de cubierta forestal per cápita en algunos países, aunque no en otros; así 58 países o zonas tienen menos de 2 hectáreas de bosques y otras tierras forestales per cápita.

14. El 25% de los países o zonas incluidos en la evaluación de los recursos forestales de la FAO que cuentan con la menor proporción de cubierta forestal según cada uno de los criterios mencionados figuran en el cuadro en orden de proporción de cubierta forestal. Muchos países o zonas quedan comprendidos en el grupo de los que tienen menos cubierta forestal sobre la base de los tres criterios mencionados en el párrafo 12 supra, aunque algunos aparecen según uno sólo o dos criterios. La comparación entre las columnas del cuadro destaca las diferencias entre los países con cubierta forestal reducida. Por ejemplo, países que tienen zonas reducidas de cubierta forestal, pero también poblaciones pequeñas, como el Afganistán, son países con cubierta forestal reducidas sobre la base de la cubierta forestal pero no sobre la base de bosques per cápita. En forma análoga, los países que tienen zonas relativamente grandes de matorrales leñosos y otras tierras forestales como Australia y Kenya son países con cubierta forestal reducidas sobre la base de la cubierta forestal pero no sobre la base de la cubierta forestal y otras tierras forestales.

C. Factores que contribuyen a una cubierta forestal reducidaEscasa dotación original

15. Muchos de los países con cubierta forestal reducida que figuran en el cuadro se encuentran en las regiones áridas del mundo, que, en lo que respecta al clima, no son adecuadas para sustentar la cubierta forestal (véase el mapa 3). En esos países, los bosques que existen pueden estar limitados a lugares en que haya condiciones más favorables de crecimiento, como cimas de montañas cubiertas de niebla o zonas de oasis con altas capas creáticas. Las condiciones polares también limitan la cubierta forestal original en algunos países, como Islandia.

Países con cubierta forestal reducida sobre la base de la superficie con cubierta forestal, superficie de bosques y otra cubierta forestal y superficie de bosques per cápita

País o zona	Superficie de bosques (cubierta de copas superior a 10%)	Superficie de bosques y otra cubierta forestal	Superficie de bosques per cápita	País o zona	Superficie de bosques (cubierta de copas superior a 10%)	Superficie de bosques y otra cubierta forestal	Superficie de bosques per cápita
Samoa Americana	*	*	*	Níger	*	*	
Bahrein	*	*	*	Kenya	*		*
Barbados	*	*	*	Pakistán	*	*	*
Bermuda	*		*	Santa Elena	*		
Islas Caimán	*		*	Túnez	*	*	
Polinesia Francesa	*		*	Cabo Verde	*		*
Guam	*	*	*	Uruguay	*	*	
Islandia	*	*	*	Comoras	*	*	*
Kiribati	*	*	*	Israel	*	*	*
Antillas Neerlandesas	*	*	*	Australia	*		
Niue	*		*	Marruecos	*	*	
Omán	*	*	*	Irlanda	*	*	
Islas del Pacífico	*		*	Mauricio	*		*
Qatar	*	*	*	Mongolia	*		
San Pedro y Miquelón	*	*	*	El Salvador	*		*
Tonya	*	*	*	Singapur		*	*
Yemen	*	*	*	Bangladesh		*	*
Egipto	*	*	*	Países Bajos		*	*
Arabia Saudita	*	*	*	Líbano		*	*
Iraq	*	*	*	Santa Lucía			*
Jamahiriya Árabe Libia	*	*		Rwanda			*
Lesotho	*	*	*	Reino Unido		*	*
Kuwait	*	*	*	Seychelles		*	*
Mauritania	*	*		Burundi			*
Jordania	*	*	*	Bélgica			
Emiratos Árabes Unidos	*	*	*	Swazilandia		*	
Argelia	*	*		Dinamarca		*	
Djibouti	*		*	Ucrania		*	
Irán	*	*	*	China		*	
Haití	*	*		Hungría		*	
Somalia	*			Bahamas		*	
República Árabe Siria	*	*		Argentina		*	
Afganistán	*	*					

Nota: Los países o zonas figuran en orden de creciente cubierta forestal.

La deforestación en el pasado

16. Muchos de los países con cubierta forestal reducida quedaron deforestados por la explotación antes del siglo XX: la suerte de sus bosques dependía de una combinación de factores relacionados con el clima, la ubicación y fiscalización, así como de las demandas de tierra agrícola y productos forestales, que a su vez se relacionaban con las tendencias demográficas y los controles institucionales. Los bosques del Reino Unido y de Irlanda sufrieron una etapa de agotamiento durante los siglos XVII a XIX, en que se utilizaban para abastecer a la industria de la construcción naval. La región del Mediterráneo experimentó grave deforestación durante la época clásica por la explotación del combustible y de la madera. También se ha culpado a la guerra y la inestabilidad por la disminución de los bosques: el Líbano perdió un 60% de sus bosques en los tres primeros años de la primera guerra mundial.

Presiones actuales sobre el aprovechamiento de la tierra

17. Algunos de los países con cubierta forestal reducida pueden haber tenido originalmente una considerable dotación de bosques, que se ha agotado más recientemente por la explotación y por demandas de conversión a otros usos de la tierra (véase E/CN.17/IPF/1996/2). Ello puede afirmarse especialmente de los países en que la superficie total per cápita es relativamente restringida, de manera que hay pocas posibilidades de expandirse en tierras no boscosas. Las islas son un ejemplo clásico: la posibilidad de expansión y de explotación de otras fuentes de productos y servicios forestales están absolutamente restringidas; 23 de los 65 países o zonas que figuran en la lista son islas.

II. TENDENCIAS ACTUALES

18. La FAO registra tasas de deforestación de cero para la mayoría de los países con cubierta forestal reducida enumerados en el cuadro supra, con una pérdida media de bosque natural de menos del 1% para los países con cubierta forestal reducida para los cuales se dispone de datos. Estas bajas tasas de desmonte pueden obedecer a diversos factores tales como:

a) La FAO no registra el desmonte en los países con cubierta forestal reducida cuya cubierta forestal es inferior al umbral mínimo;

b) Los países con cubierta forestal reducida probablemente valoren sus bosques sobremanera;

c) Los bosques residuales suelen estar muy bien protegidos, ya sea por ley o por su ubicación en zonas que son inaccesibles para otros usos de las tierras o inconvenientes por otro motivo.

19. Sin embargo, las presiones sobre los bosques restantes pueden ser bastante intensas, especialmente en países con reducida cubierta forestal per cápita. En el Pakistán, el crecimiento anual en el decenio de 1980 sólo correspondió al 62% de la cosecha anual de madera (Biswas, 1987, citado en Mather, 1990). Las demandas de combustible y forraje son especialmente intensas en esas zonas y quizás sean menos fáciles de controlar por instrumentos jurídicos a causa de problemas de accesibilidad.

20. Algunos países con cubierta forestal reducida en efecto han venido aumentando su cubierta forestal en años recientes gracias a programas de reforestación y repoblación, de modo que los países con cubierta forestal reducida registraron un aumento neto medio del 0,3% en la superficie de los bosques naturales y de plantaciones en el período 1980-1990, en comparación con una pérdida neta mundial de bosques en el mundo entero de entre el 0,1% y el 0,2%. En general, los países con cubierta forestal reducida tienen un mayor porcentaje de sus recursos de montes en plantaciones (24%, en comparación con el 10% a nivel mundial). Las plantaciones pueden mejorar la disponibilidad de los bienes y servicios provenientes de los bosques, pero, ya que con frecuencia son monocultivos de especies exóticas, quizás apenas contribuyan a proteger la diversidad biológica autóctona.

21. En el pasado, los debates sobre la conservación de los montes se han centrado principalmente en países con cubierta forestal relativamente densa. Ahora se ha venido reconociendo cada vez más la importancia de la ordenación de los bosques en los países con cubierta forestal reducida; varios de dichos países han elaborado programas nacionales de acción silvícola y la mayoría han ratificado el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Sin embargo, pocos de aquéllos han elaborado planes nacionales de acción sobre biodiversidad.

A. Bienes y servicios

22. Como ya se ha analizado, los bosques proporcionan una amplia variedad de bienes y servicios (véase el recuadro 3); en los países con cubierta forestal reducida es probable que una gran proporción de dichos bienes y servicios provengan de otras tierras boscosas, tierras de labrantío o plantaciones.

23. Los países con cubierta forestal reducida como porcentaje del total de su superficie terrestre por lo general son importadores netos de madera o productos de la madera. Por ejemplo, El Salvador importa el 80% de las necesidades anuales de sus industrias basadas en la madera (250.000 metros cúbicos (m³)) de otros países centroamericanos. Kenya ha prohibido desde 1983 las exportaciones de madera de frondosas autóctonas sin elaborar e importa dicho tipo de madera.

24. Los países con cubierta forestal reducida pueden exportar pequeñas cantidades de maderas para fines especiales de especies como Dalbergia spp. y Diospyros spp., pero es difícil conseguir información sobre los volúmenes de las transacciones.

25. La madera es la principal fuente de energía en muchos países, incluidos aquéllos con cubierta forestal reducida. Por ejemplo, se ha estimado que la leña de árboles y arbustos corresponde a más del 60% de las necesidades energéticas de Lesotho. En El Salvador, el consumo anual de productos forestales para obtención de energía se estima en 4,9 millones de m³. Y en Haití el empleo predominante de la madera es como combustible, con un 75% del consumo de energía del país proveniente de la biomasa. La aguda escasez de leña es un importante problema de carácter mundial y reviste especial interés en los países con cubierta forestal reducida.

Recuadro 3

Importancia nacional de los recursos madereros
y otros productos del monte

En Kenya, más del 75% de la energía que se utiliza proviene de la leña y el carbón vegetal. No se ha hecho una evaluación de la contribución a la economía de la leña y otros productos forestales como la miel, la goma, los alimentos, los medicamentos y las hojas, pero dichos productos indudablemente incrementan la importancia de los recursos forestales de Kenya. La madera es uno de los productos más importantes derivados de los bosques de Kenya. Sin embargo, la demanda actual de madera de construcción autóctona sobrepasa con creces la oferta legalmente disponible.

Aunque Somalia tiene muy escasa proporción de cubierta forestal, más del 50% del país cuenta con cierta cubierta forestal, por lo general en forma de sábana abierta. Entre los usos importantes de los árboles se cuentan la leña, la construcción de chozas, cercados para el ganado y forraje. Se ha estimado que los bosques contribuyen con alrededor del 6% del producto interno bruto (PIB) de Somalia. Esta cifra sería considerablemente mayor si se tuvieran en cuenta los productos y servicios proporcionados por el monte a otros sectores de la economía de Somalia, como el mantenimiento de los recursos hídricos y el suministro de forraje, leña y productos comestibles.

En Barbados cerca del 2% de su superficie terrestre tiene algún tipo de cubierta forestal. La recolección de árboles para fines industriales es realizada por una empresa integrada directamente en la industria del mobiliario. La recolección consiste en la tala selectiva de árboles de caoba nativos. Hay 57 empresas en la isla que participan en la fabricación de productos madereros que contribuyeron con cerca de 4,2 millones de dólares al PIB y el 5% del empleo en el sector manufacturero en 1989. Una apreciable industria de artesanía también usa madera y productos del bosque no leñosos.

Los limitados recursos forestales del Pakistán están comprendidos en dos categorías: bosque de producción (27,6%) que (potencialmente) están destinados a la extracción de madera de construcción, y bosques de protección (72,4%), cuya función principal es proteger los recursos de suelos e hídricos. Las plantaciones de regadío cubren casi 0,23 millones de hás en las llanuras del Pakistán. Dichas plantaciones, establecidas hace más de 100 años, se administran para la obtención de leña y maderas para muebles e industrias derivadas de la madera. Las tierras de labrantío producen más madera que las reservas forestales.

Fuentes: FAO; Marshall y Jenkins (1994); Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992).

26. Además de madera rolliza y leña, los bosques y las tierras de monte contribuyen en forma muy apreciable a la economía nacional gracias a los productos forestales no leñosos. Éstos revisten especial importancia para las personas que viven en los bosques y en torno a éstos, pero puesto que este proceso es un sistema no estructurado y a menudo basado en el trueque, es difícil de registrar y por lo general no se refleja en las estadísticas nacionales. Los productos forestales no leñosos pueden constituir recursos comerciales sumamente importantes en la economía local o pueden ser productos de exportación de los países con cubierta forestal reducida.

27. En los países con cubierta forestal reducida, los bosques pueden ser fuentes importantes de alimentos, tanto para el consumo local como para la exportación. También hacen un aporte importante a la protección de los recursos genéticos de importantes especies de cultivo.

B. Bosques singulares

28. Los ecosistemas forestales singulares revisten especial importancia para la conservación de la diversidad biológica. Pueden ser zonas con números apreciables de especies singulares, es decir, endémicas, o pueden ser zonas con comunidades o asociaciones singulares de especies no endémicas. En general se dispone de mayor información sobre la existencia de especies endémicas que sobre las comunidades singulares. Dos índices a nivel mundial del endemismo que dan una buena indicación de las zonas de importancia y los ecosistemas singulares son las zonas de aves endémicas y los centros de fitodiversidad.

29. La existencia de zonas de aves endémicas (zonas que contienen por lo menos dos especies de aves cuya extensión geográfica total es de menos de 50.000 kilómetros cuadrados (km²)) (Bibby y otros, 1992) puede servir como forma alternativa de determinar zonas con ecosistemas singulares que poseen números apreciables de especies endémicas. Las zonas de aves endémicas se han clasificado a grandes rasgos en diferentes tipos de hábitat. Hay unas 21 zonas de aves endémicas con bosques (o bien puro bosque o mixtas) en países con cubierta forestal reducida, de las cuales 15 están limitadas en su totalidad a países de dicha índole. Puede considerarse que éstas zonas de aves endémicas, y en especial las 11 que han recibido clasificación 1 de prioridad de BirdLife International en sus análisis de dichas zonas (Bibby y otros, 1991) probablemente representen una gran proporción de las principales prioridades de conservación entre las zonas boscosas en los países con cubierta forestal reducida.

30. El Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos (UICN) están en proceso de terminar un importante proyecto para seleccionar centros mundiales de fitodiversidad (WWF y UICN, 1994). Se han escogido cerca de 234 sitios en el mundo entero para tratarlos mediante hojas de datos, aunque un gran número de otras zonas también satisfacen los criterios de selección. De los sitios escogidos, 28 se hallan en su totalidad o en parte dentro de los 49 países con cubierta forestal reducida, aunque al menos tres de éstos no son sitios forestales. Diez de los 28 se hallan en Australia y siete en el Oriente Medio, siendo este último una región sin zonas de aves endémicas. Sin embargo, un número notable de países con cubierta forestal reducida en las regiones del Pacífico y el Caribe se cuentan

entre las regiones que reúnen los requisitos para un centro de fitodiversidad pero que no cuentan con hojas de datos.

31. Es más probable que los ecosistemas forestales singulares o raros que no están integrados por números apreciables de especies endémicas se hallen en zonas que anteriormente tenían una cubierta forestal más continua, pero en que ésta se ha fragmentado y reducido en época relativamente reciente (desde el punto de vista evolucionario) debido al cambio climático, la influencia humana o una combinación de ambos.

32. Es preciso considerar dos factores distintos al evaluar la singularidad de los bosques: el aporte que hagan a la diversidad biológica mundial y el aporte que hagan a la diversidad biológica nacional. No existe una relación obvia entre la extensión de la cubierta forestal y la importancia de los bosques para la diversidad biológica.

33. En términos generales, la importancia de una zona para la diversidad biológica, en el sentido de diversidad de especies, es función de la riqueza y el endemismo de las especies. La primera es simplemente el número de especies que existen en la zona, el segundo es el número de especies limitadas a la zona. Además, para los efectos de la planificación de la conservación, el número de especies amenazadas en una zona también reviste importancia.

34. El Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación (CMVC) ha examinado la riqueza y el endemismo de especies en todos los países de más de 1.000 km² de superficie. En términos generales los países con cubierta forestal reducida tienen una diversidad biológica inferior al promedio, como cabría esperar, en vista de la correlación generalmente reconocida entre los bosques y la diversidad biológica terrestre. Más en particular, sólo uno de los que probablemente sean los 20 países más importantes del mundo a los efectos de vista de la diversidad biológica para Australia está representado entre los 49 países con cubierta forestal reducida.

35. Sin embargo, esto es sólo un vislumbre de la importancia de los bosques como tales; por ejemplo, gran parte de la diversidad biológica de Australia se halla fuera de los ecosistemas forestales. Es posible que las zonas boscosas dentro de un país con cubierta forestal reducida determinado tengan importancia mundial para la diversidad biológica; lamentablemente, a menudo se carece de datos sobre los valores de la riqueza y el endemismo de especies en hábitat diferentes dentro de los países. En general cabe prever que su importancia, de tenerla, estriba más en su endemismo que en la riqueza de sus especies. Esto obedece a que los países con cubierta forestal reducida tienen pequeñas extensiones boscosas en términos absolutos, y que existe una pronunciada correlación entre la riqueza de las especies y la superficie del hábitat, de modo que cabría esperar que la riqueza en los países con cubierta forestal reducida fuese inferior al promedio. Sin embargo, el carácter fragmentado y a menudo aislado de la cubierta forestal en los países con cubierta forestal reducida, cuando es de larga data desde el punto de vista evolucionario (como por ejemplo en islas o en zonas climáticamente aisladas), puede ocasionar niveles de endemismo superiores al promedio. El clima y el aislamiento son factores importantes que determinan la diversidad biológica en los países con cubierta forestal reducida, y su importancia cada vez mayor en lo relativo al endemismo y la riqueza en especies a causa del aislamiento debido a la deforestación se ilustra en el recuadro 4.

Recuadro 4Factores que afectan el acervo de diversidad biológicaClima

La diversidad biológica terrestre por lo general es mayor en las regiones tropicales que en las templadas o polares; también es mayor en las zonas húmedas que en las más áridas. Por consiguiente, los países en las zonas tropicales húmedas son generalmente los más diversificados, en especial sus ecosistemas forestales. Las regiones húmedas, tanto tropicales como no tropicales son también las que en general tienen una mayor densidad boscosa.

De los 49 países con menos cubierta forestal, 12 se encuentran en su totalidad o en parte en zonas húmedas de los trópicos, y por lo general poseen los bosques con la mayor diversidad entre los países con cubierta forestal reducida; de aquéllos, nueve son islas y los tres países restantes continentales son Australia, El Salvador y Kenya.

Islas

A igualdad de otras condiciones, las islas tienen menor riqueza de especies pero mayor diversidad de especies que zonas continentales comparables. Así, pues, puesto que hay más islas entre los países con cubierta forestal reducida de lo que cabría esperar estadísticamente, el endemismo en los bosques de aquellos países es superior al promedio.

Bosques residuales

Varias zonas boscosas biológicamente importantes han quedado reducidas por la deforestación a pequeños restos de bosques anteriormente extensos. Los bosques litorales de Kenya y la República Unida de Tanzania en su tiempo se extendían en forma ininterrumpida desde la frontera con Somalia casi hasta Mozambique en el sur. Eran la residencia de un acervo singular de animales y se reconocen como una zona de aves endémicas, con ocho especies de dichas aves. La presión humana y la conversión a tierras de cultivo hoy en día las han reducido a un pequeño número de rodales residuales, como el bosque Sokoke de Kenya. Aunque algunas especies hoy están extintas, unas pocas, como el búho de Sokeke Scops y el tejedor de Clarke, mantienen una existencia precaria en estos últimos rodales de bosques. Se puede observar una situación análoga en los bosques litorales del Brasil.

C. Zonas protegidas

36. La definición internacionalmente aceptada de una zona protegida es la siguiente: una zona de tierra o mar que está especialmente dedicada a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, al igual que de los recursos naturales y los recursos culturales que les están asociados, y que se ordena por medios jurídicos u otros medios efectivos.

37. En la práctica, el objetivo para el cual se ordenan los sitios varía sobremanera, y puede abarcar desde la investigación científica, pasando por el turismo y la recreación, hasta el empleo sostenible de los recursos de los ecosistemas naturales. La UICN ha elaborado un sistema de categorías generales que clasifica las zonas protegidas desde el punto de vista de sus objetivos de ordenación predominantes (UICN, 1994). Los análisis que figuran en el presente informe solamente incluyen las zonas protegidas clasificadas en las categorías de ordenación I a V de la UICN; se han excluido zonas polivalentes, como ciertas reservas forestales. Sin embargo, hay indicios de que este método puede ocasionar una subestimación apreciable de la dotación total de zonas protegidas (CMVC, 1992). Algunos hechos pertinentes son los siguientes:

a) En general el nivel de protección en los países con cubierta forestal reducida del mundo es exiguo, con una media del 3,6% en comparación con una media mundial de más del 6% de superficie protegida;

b) Cerca de 36 de los 49 países con menor cubierta forestal tienen una red de zonas protegidas que es inferior a la media mundial, y sólo 11 países o zonas superan el promedio a este respecto;

c) Los datos para varios países o zonas con redes de zonas protegidas superiores al promedio, como Australia, las Bermudas, las Islas Caimán, Kiribati y Samoa Americana, pueden incluir vastas zonas marinas protegidas, como el Parque Marino del Arrecife de la Gran Barrera de 34.000 km², una consideración que puede causar una sobreestimación de los cálculos de la protección basados en la superficie terrestre;

d) De los diez países o zonas con menos del 0,15% de su superficie terrestre protegida, seis se hallan en África septentrional y el Oriente Medio. En términos generales, los países en esta región aún no han elaborado redes amplias de zonas protegidas, siendo la excepción Israel, con un 16% de protección. La UICN actualmente está elaborando con los organismos gubernamentales un plan de acción regional para alentar la creación de más zonas protegidas en esta región (Dean, 1995).

38. Estadísticas tan simples como las que se acaban de mencionar no explican la relación entre la distribución de las zonas protegidas y los bosques u otros tipos de hábitat. En las directrices elaboradas por la UICN (UICN, 1993) se sugiere que los gobiernos se empeñen en proteger por lo menos el 10% de cada bioma dentro de su territorio nacional. En el caso de los países que han convertido áreas apreciables de bosques, el 10% del bioma puede constituir a la vez una vasta superficie total y una elevada proporción de las extensiones de bosques restantes. En contraste, aquellas partes del mundo que nunca han tenido una superficie boscosa apreciable podrán lograr el objetivo de un 10% con relativa facilidad. Por ejemplo, en la Arabia Saudita los bosques cubren menos del 0,1% del territorio cuya extensión total podría fácilmente caber incluso en el relativamente moderado 2,6% de zonas protegidas.

39. Se han realizado varios estudios a fin de evaluar la proporción de los bosques sujetos a protección. En una reseña de las principales zonas ecobotánicas protegidas en los trópicos (Murray y otros, 1995) se indica que el 8,8% de los bosques tropicales húmedos están protegidos, en comparación con un 7,7% de todos los tipos de vegetación originales. La protección más extensa de

los bosques tropicales húmedos sugiere que la estrategia para proteger hábitat de gran diversidad biológica está dando buenos resultados.

40. Con respecto a la conservación de las principales zonas ecobotánicas, las zonas húmedas están mejor representadas entre las zonas protegidas que las zonas secas. Si bien la prioridad que se otorga a las zonas húmedas quizás se justifique desde el punto de vista de la conservación de la diversidad biológica, Murray y otros (1995) demuestran la necesidad de que se aumente el ámbito de las zonas protegidas en las zonas más áridas, las que predominan en los países con cubierta forestal reducida.

41. En general es verdad que los rodales de bosques en los países con cubierta forestal reducida serán pequeños y fragmentados, lo que tiene importantes consecuencias para la concepción y la ordenación de zonas protegidas. La eficacia en el largo plazo de las zonas protegidas está determinada en grado considerable por efectos marginales, especialmente en lo referente a la conservación, la explotación furtiva y otras amenazas. Los sitios más extensos tendrán una razón más favorable de perímetro a área y tendrán mayor vigor como zonas de conservación efectivas. En el caso de las zonas protegidas de menor extensión habría que hacer mayor hincapié en la creación de zonas de aislamiento que desvíen las presiones de las zonas protegidas sin atraer asentamientos e invasiones adicionales.

42. El aporte que pueden hacer las zonas protegidas a la conservación en los países con cubierta forestal reducida depende en gran medida del origen de su cubierta forestal reducida; si el bosque se ha destruido en fecha relativamente reciente debido a las presiones del desarrollo, los fragmentos de hábitat restantes tendrán valor excepcional como refugios para especies que antes tenían una amplia distribución. A la inversa, tierras áridas que no han tenido bosques extensos por largos períodos de tiempo probablemente no sean más importantes con respecto a la diversidad biológica que otros hábitat que se hallen en la región. En el primer caso debe darse preferencia a la creación de zonas protegidas en las zonas de monte restantes, mientras que en el segundo se necesitará una distribución más uniforme para asegurar la representación de ecosistemas y especies de zonas áridas.

III. REQUISITOS DE INFORMACIÓN

43. Como se expuso anteriormente, la cuestión principal que se examina en relación con los países con cubierta forestal reducida es la disponibilidad por persona, en los planos nacional y mundial, de bienes y servicios derivados de los bosques. En el plano mundial, y en ocasiones en el plano nacional y local, no se cuenta con información suficiente comprender hasta qué punto son escasos estos bienes y servicios.

44. Esto se debe en gran medida a que los sistemas de información que se utilizan normalmente no son apropiados, por diversas razones, como se expone a continuación:

a) Temas: está restringido el ámbito de la información y por ende los bosques no se valoran debidamente en cuanto a toda la variedad de bienes y servicios que proporcionan. Por ejemplo, no se suele observar la utilización de

/...

los productos forestales no leñosos, y existe poca documentación sobre la dependencia de las comunidades rurales de estos productos. Por otra parte, no existe casi ninguna información sobre los servicios que prestan los bosques, como la protección de la diversidad biológica y la retención del carbono;

b) Frecuencia: la información no se actualiza con suficiente regularidad, por lo que la adopción de decisiones no se basa en situaciones y tendencias actualizadas;

c) Área territorial: la información sobre este tema es muy limitada. Por ejemplo, los tipos de cubierta vegetal no boscosa que pueden ser fuentes de bienes y servicios forestales por lo común no se incluyen, y el hecho de que existen umbrales de área mínima implica que pueden quedar excluidas importantes fuentes de recursos forestales que ocupan áreas reducidas;

d) Calidad: también es insuficiente la calidad de la información en cuanto a su precisión y facilidad de comparación. Por ejemplo, las diferentes definiciones y umbrales que se han establecido respecto a la cubierta forestal impiden las comparaciones entre países, y a veces dentro de un mismo país;

e) Utilización: el proceso de compilación de la información no se halla integrado con los fines para los que se compila dicha información.

45. Recientemente han ocurrido cambios desde el plano mundial hasta el local que han dado como resultado diversas mejoras en la calidad de la información de que se dispone. Por ejemplo, el aumento de la utilización de metodologías de participación ha hecho que mejore el nivel de incorporación en la información sobre bienes y servicios forestales de las perspectivas de los interesados en el plano local. Los programas mundiales de teleobservación de los recursos forestales están facilitando la evaluación de las cubiertas vegetales no boscosas que pueden servir como fuentes de bienes y servicios forestales. También va en aumento la ejecución de programas nacionales de supervisión, con lo que es posible obtener datos más precisos y de compilación más frecuente. La puesta en marcha de métodos de sistema, como el sistema de contabilidad de los recursos forestales (Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo y Centro Mundial para la Vigilancia de la Observación, 1994), permite que la información reunida se ajuste cada vez más a las necesidades de los encargados de la adopción de políticas y de otros usuarios de la información.

46. En muchos casos, se necesita información nueva para elaborar políticas apropiadas para la ordenación de los escasos recursos forestales, así como para analizar los mercados de bienes y servicios forestales, determinar responsabilidades y funciones institucionales y planificar la ordenación de los bosques. La información que se necesita es muy variada, por lo que se requieren sistemas intersectoriales que permitan integrarla en un contexto común. Los sistemas de información deben funcionar de manera integral con los procesos de elaboración de políticas y de ordenación de los bosques, y no deben operar por separado, sino estar guiados por estos últimos. El sistema de contabilidad de los recursos forestales puede servir con este fin; ofrece una base común para comparar valores y establecer prioridades y combina la información (por lo general compilada mediante la ordenación sistemática) sobre las condiciones, utilización, situación jurídica y de ordenación, área que ocupan y propiedad de los bosques. La contabilidad de los recursos forestales puede proporcionar gran

parte de la información que se necesita para la valoración económica de bienes y servicios forestales heterogéneos.

IV. ENFOQUES Y OPCIONES DE POLÍTICAS

A. Opciones

47. La seguridad de los suministros de bienes y servicios forestales reviste importancia de modos diversos en los planos local, nacional y mundial. Los mecanismos que se establezcan para evaluar dicha importancia y para garantizar la seguridad de los suministros a largo plazo requerirán la adopción de políticas adecuadas, la participación de las instituciones pertinentes y la creación de corrientes de información.

48. En el gráfico 2 se ilustra un proceso según el cual se le daría consideración plena a la seguridad forestal, el cual se basa en el trabajo de Upton y Bass (1995). El proceso es participatorio e iterativo y hace hincapié en la necesidad de mejoras sostenidas. En él se reconoce que la información de que se dispone actualmente es incompleta, que se necesita crear mayor capacidad y poner a prueba enfoques de adaptación, y que las prioridades pueden cambiar con el paso del tiempo.

49. En el proceso se incluyen cuatro opciones para asegurar los bienes y servicios forestales:

- a) Desarrollar y ordenar los bosques sobre la base de una dotación forestal permanente;
- b) Obtener bienes y servicios forestales a partir de terrenos agrícolas y otros terrenos no boscosos;
- c) Importar dichos bienes y servicios de otras partes;
- d) Buscar sustitutos para dichos bienes y servicios.

50. Cada una de las opciones tiene diferentes consecuencias en los planos local, nacional e internacional. Dado que los países con cubierta forestal reducida tienen situaciones muy diversas, las consecuencias de cada opción serán distintas en cada país. En la práctica, estos países podrán conjugar estas diversas opciones, en vez de insistir en una sola.

1. Dotación forestal permanente

51. Esta opción incluye:

- a) Bosques y otras tierras arboladas de cualquier forma de propiedad;
- b) Categorías de protección, producción y uso mixto.

52. En el proceso de creación de una dotación forestal permanente se determinan los tipos de bosques necesarios para satisfacer la demanda de bienes y servicios

/...

forestales en la actualidad y en el futuro previsible. En este proceso se hacen concordar dichas dotaciones con las clasificaciones existentes de bosques y tierras cultivables de cualquier tipo de propiedad, con lo que los valores forestales quedan vinculados a los distintos tipos de bosques. Así es más fácil determinar en qué casos es necesario invertir y quién debe ser responsable en cada caso. Se pueden introducir entonces incentivos para fomentar, en el grupo correspondiente, la producción sostenible de bienes y servicios.

53. En los casos en que la dotación forestal permanente propuesta sea mayor que el área que ocupan los bosques en la actualidad (lo que ocurre con frecuencia en los países con cubierta forestal reducida), puede recurrirse a la plantación de árboles. En cambio, en los casos en que el área que ocupan los bosques sea mayor, a nivel local, que la dotación forestal permanente (lo que rara vez ocurre en los países con cubierta forestal reducida), puede permitirse la conversión planificada de los bosques.

54. La seguridad alimentaria depende en gran medida de la protección que ofrecen los bosques a las aguas y los suelos. Muchos países con cubierta forestal reducida han perdido gran parte de dicha cubierta, lo que acarrea problemas relacionados con la seguridad alimentaria. De ahí que los programas nacionales de seguridad alimentaria exijan asegurar cierto grado de seguridad forestal. Además, los requisitos nacionales de suministro de fibras en tiempos de guerra o de desastre hacen que sea necesario establecer un mínimo estratégico de dotaciones forestales permanentes.

55. En algunas circunstancias, se da el caso de que los intereses locales favorecen la obtención de beneficios no comerciales (de valor recreativo o estético), mientras que, a nivel local, puede no haber sustitutos para los alimentos de subsistencia, las fibras y los combustibles. En estos casos es necesario buscar la manera, dentro de lo posible, de integrar los intereses, o de llegar a acuerdos de transacción.

56. Se necesita plantar una gran cantidad de árboles para satisfacer las demandas mundiales cada vez mayores de fibras, especialmente de pulpa y de papel. Por motivos relacionados con la protección del medio ambiente, la plantación de árboles habrá de llevarse a cabo en tierras no boscosas o tierras degradadas, las cuales son abundantes en muchos países con cubierta forestal reducida. En los casos en que se planifica la plantación comercial de árboles para satisfacer dichas demandas, los consorcios financieros del sector privado podrán contrarrestar los riesgos mediante la inversión en distintos proyectos y países. También puede verse justificada la asistencia gubernamental e intergubernamental para enfrentar los crecientes costos, en términos sociales y ambientales, de la buena gestión de los bosques en dichas plantaciones, al igual que la ejecución conjunta de planes para contrarrestar la producción de carbono, que se encuentran ahora en pleno desarrollo comercial, puede hacer más atractiva la plantación de árboles a gran escala.

57. Los países con cubierta forestal reducida necesitarían divulgar de forma más intensa la información sobre la ordenación y conservación de los bosques en toda la dotación forestal permanente (véase en la sección III supra un análisis de la cuestión del mejoramiento de la capacidad de información). Sin embargo, en muchos países con cubierta forestal reducida existe un límite práctico para la creación de dotaciones forestales permanentes, que está relacionado con la

disponibilidad de estructuras de apoyo y de mano de obra calificada. En el programa de trabajo del Grupo Intergubernamental se incluye el análisis de la función de los instrumentos internacionales, como las convenciones y convenios sobre el cambio climático, la diversidad biológica y la desertificación, tanto para instaurar planes nacionales de acción como para coordinar el apoyo internacional para el fomento de la capacidad que permitan llevar a cabo dichos planes (elemento V.1 del programa).

2. Bienes y servicios forestales procedentes de tierras no boscosas

58. Esta opción comprende bienes y servicios provenientes de tierras agrícolas, agrosilvicultura, tierras de pastoreo y bosques urbanos.

59. En muchos países las tierras no boscosas son tan importantes como los bosques para la producción de leña y fibras y, en cierta medida, para el mantenimiento de la diversidad biológica relacionada con los árboles. En efecto, los árboles plantados en tierras no boscosas constituyen recursos de gran valor, pues fueron plantados y se han mantenido por sus valores concretos. No obstante, las instituciones y las políticas relacionadas con el uso de las tierras y de los bosques por lo general no reflejan esta realidad, de modo que las autoridades forestales tienden a hacer caso omiso de los árboles plantados en tierras agrícolas.

60. Algunos países con cubierta forestal reducida pueden decidir que sus políticas relacionadas con la producción de bienes y servicios forestales se basen en tierras no boscosas, lo que implicaría que la producción puede quedar esparcida entre tierras de diferentes tipos de propiedad, sobre las cuales tienen poder de decisión diversas autoridades gubernamentales. De ahí que pueda ser necesario cambiar algunos mandatos y responsabilidades, introducir mecanismos de asociación e incentivos coherentes aplicables en diferentes sectores, y mejorar la capacidad relacionada con la silvicultura de las autoridades encargadas de tierras no boscosas. Puede ser necesario también que se establezca un servicio de asesoría y coordinación en materia forestal.

3. Importación de bienes y servicios forestales

61. Esta opción comprende:

- a) Importar madera, pulpa o papel reciclado;
- b) Contribuir al financiamiento en otros países de proyectos de retención del carbono y de protección de la diversidad biológica, en caso de carecer de bosques y locales.

62. A este respecto están en juego dos cuestiones: la posibilidad de sustituir recursos forestales concretos y las consecuencias ecológicas y sociales para los países exportadores de estos recursos. El polémico tema de la sustitución de los recursos forestales se analiza a continuación. Cuando un país decide no explotar ni mantener sus propios bosques, sino importar recursos forestales, hace que los costos sociales y ecológicos de la producción de bienes y servicios

forestales recaigan sobre otros países, por lo que esos costos no se pueden ignorar.

4. Sustitutos de bienes y servicios forestales

63. Esta opción comprende la producción o importación de productos como combustibles de origen mineral en lugar de leña, o concreto, plástico y metal en lugar de madera.

64. La posibilidad de sustituir productos o servicios forestales concretos es una cuestión de importancia capital. Algunos de los productos y servicios de valor ambiental o social son insustituibles o, a nivel local, resultaría muy caro sustituirlos. Mediante el análisis del ciclo biológico podrían compararse las consecuencias que traería para el medio ambiente la sustitución de los productos forestales por productos no forestales.

65. Además la sustitución de un producto o servicio puede afectar la producción de otros. Por ejemplo, la decisión de importar la pulpa y el papel en su totalidad puede hacer que se reduzca el mercado local de la madera, si esto acarrearla la falta total de incentivos de mantener los bosques para la obtención de otros productos y servicios, entonces la sustitución quizás no sea la medida adecuada.

*

* *

66. Para cualquiera de las cuatro opciones, existe por añadidura la necesidad de reducir los desechos y aumentar la eficiencia de la producción y el consumo, lo que reviste importancia especial para los países con cubierta forestal reducida que enfrentan situaciones de escasez. El análisis de las modalidades de producción y consumo puede incluirse en la iniciativa propuesta por Noruega de llevar a cabo un estudio sobre las tendencias y perspectivas a largo plazo de oferta y demanda de productos madereros, y sus posibles consecuencias sobre la ordenación sostenible de los bosques.

B. Criterios de selección y conjugación de las opciones

67. Las decisiones en materia de políticas referentes a la seguridad de los productos y servicios forestales han de adoptarse en el plano nacional. La mayoría de los países seleccionarán más de una opción, por lo que el problema importante será determinar cómo conjugarlas. Ya se ha esbozado qué tipo de información se requiere para contribuir a esas decisiones. No obstante, en muchos países con cubierta forestal reducida la capacidad de información no es la más adecuada y la adopción de decisiones estratégicas se lleva a cabo en ocasiones en medio de un clima de incertidumbre extrema y de múltiples demandas de los interesados. En última instancia, la conjugación de las opciones debe lograrse tanto en el plano local como en el plano mundial pues, por ejemplo, no todos los países pueden convertirse en importadores. Dicha conjugación puede estar orientada por la información sobre existencias forestales, sobre el valor económico de éstas, la posibilidad de sustitución de los productos forestales y

/...

la evaluación de riesgos y de márgenes de error; de ahí la importancia de que se compile y se comparta la información.

68. La posibilidad de sustituir productos forestales está relacionada con el carácter singular de los bosques desde los puntos de vista ambiental, social, cultural y económico. De estas consideraciones, las dos primeras se prestan a la polémica, aunque existen lineamientos científicos relacionados con la diversidad biológica, como los lineamientos de la UICN, al igual que los relacionados con el patrimonio natural y cultural. Es necesario investigar más sobre la relación fundamental que existe entre la seguridad forestal y la obtención de servicios ambientales relativos a la seguridad alimentaria. Quizás el Grupo Intergubernamental desee continuar la búsqueda de posibles definiciones nacionales del carácter singular de los bosques.

69. Va en aumento la incertidumbre, especialmente en las condiciones del mercado y como resultado de los posibles cambios climáticos. De ocurrir ciertos cambios climáticos, las cuencas fluviales cubiertas de bosques cobrarían mayor importancia en relación con la seguridad alimentaria y el suministro de agua. A la inversa, algunos bosques existentes en los países con cubierta forestal reducida pueden resultar inviables desde el punto de vista ecológico, pues en muchos casos ya se encuentran en los límites de la viabilidad forestal. Resulta evidente, por lo tanto, que seguir una sola opción sería muy riesgoso, mientras que conjugar varias opciones permitiría disminuir el riesgo.

70. Los mecanismos de consulta y de debate entre los interesados facilitan el proceso de selección y conjugación de opciones. El establecimiento de un foro adecuado, por ejemplo, un foro donde se reúnan los interesados de la esfera forestal con los interesados del sector forestal, podría contribuir a que, en los planos local, nacional y mundial, se combine la información científica con las perspectivas de los interesados. Dichos foros permitirían mejorar las corrientes de información y contribuirían a que surgieran nuevas ideas y a que se buscaran soluciones a cuestiones intersectoriales, al posibilitar la elaboración de opciones sobre la base de asociaciones y fijar los fundamentos para decisiones posteriores.

71. Para la adopción de dichas decisiones quizás sea conveniente que se siguiera el principio de subsidiariedad, es decir, que cada decisión se elabore en la instancia que se vea más afectada por la escasez del producto o servicios concretos. Por ejemplo, la escasez de diversidad biológica de los bosques de carácter singular podría analizarse en los planos regional y mundial; la escasez de maderas para la construcción, en el plano nacional; y la escasez de leña, en el plano local.

72. A continuación se exponen algunos de los criterios que deben seguir los interesados para seleccionar y conjugar opciones:

- a) Criterios económicos:
 - i) Valor de los bosques existentes y ventajas comparativas;
 - ii) Eficacia en función de los costos de la obtención del producto o servicio;

- iii) Tendencias de precios y del mercado;
- b) Criterios sociales y ambientales:
 - i) Carácter singular de los bosques en cuanto a la obtención de un producto o servicio dados, o posibilidad de sustitución de éstos;
- ii) Consecuencias ambientales;
- iii) Consecuencias sociales;
- iv) Conjugación de las prioridades de los interesados y de las generaciones venideras;
- c) Criterios políticos, institucionales y de otra índole:
 - i) Necesidades estratégicas, militares y relativas a la seguridad alimentaria;
 - ii) Precedentes históricos, culturales y de otra índole.

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PRELIMINARES PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS

A. Conclusiones

73. Muchos países, de los tipos más diversos, carecen de cubierta forestal suficiente. Esos países producen pocos bienes y servicios forestales, y con frecuencia dependen en gran medida de otros países, principalmente para obtener maderas y fibras, pero también para obtener otros productos y servicios. Esta situación influye en la producción de bienes y servicios a nivel mundial. La escasez de los recursos forestales también es un problema mundial; el aumento de la seguridad forestal debería revestir interés prioritario en lo relativo al desarrollo sostenible.

74. Tras analizar todos los factores, el carácter esencial de algunos productos y servicios forestales y las pocas posibilidades de sustitución de éstos - especialmente en lo relativo a la seguridad alimentaria, las reservas de agua y la diversidad biológica -, así como el alto grado de incertidumbre y la falta de información en esta esfera, pueden hacer que incluso los países de escasa cubierta forestal decidan invertir en una dotación forestal permanente mínima. Esto implicaría la necesidad de desplegar grandes esfuerzos de rehabilitación, y de proteger los bosques de carácter singular.

B. Propuestas preliminares para la adopción de medidas

75. El Grupo podría examinar las cuestiones siguientes a fin de atribuirles un alto grado de prioridad con respecto a los países que tienen una cubierta forestal reducida:

- a) Bienes y servicios forestales:
 - i) La existencia de bienes y servicios derivados de los bosques, por persona y en los planos nacional y mundial, y sus efectos para los países con cubierta forestal reducida;
 - ii) El extendido problema de la escasez de leña, que interesa especialmente a los países en desarrollo con escasa cubierta forestal reducida;
 - iii) La evaluación adecuada de los productos forestales no leñosos y el registro de estos productos en las estadísticas nacionales y en los análisis mundiales;
 - iv) La necesidad de formular políticas y crear instituciones que reflejen la importancia y el valor de las tierras no forestales para la producción de leña y fibra, así como para garantizar la diversidad biológica relacionada con los bosques;
- b) Zonas protegidas y diversidad biológica:
 - i) Para las zonas protegidas menos extensas, insistir más en la creación de zonas de amortiguación a fin de que desvíen las presiones sobre estas zonas protegidas sin atraer asentamientos ni invasiones adicionales;
 - ii) Si el bosque ha mermado en época relativamente reciente debido a las presiones del desarrollo y los restos de hábitat tienen valor excepcional como refugio para especies que antes estaban muy difundidas, establecer de preferencia zonas protegidas en las zonas boscosas que sigan existiendo;
 - iii) En el caso de tierra áridas en que no hayan existido bosques extensos durante largos períodos de tiempo, crear zonas protegidas distribuidas equitativamente a fin de que tanto los ecosistemas como las especies de las tierras áridas estén representados;
 - iv) Incrementar la recopilación, el análisis y la difusión de datos sobre los índices de la variedad de las especies y el endemismo en distintos hábitat de los países con cubierta forestal reducida, a fin de evaluar la importancia mundial de sus bosques para la diversidad biológica;
 - v) La necesidad de examinar más a fondo los medios que pueden emplear los países para definir la singularidad de los bosques;
 - vi) La necesidad de que los países con cubierta forestal reducida formulen planes nacionales de acción para conservar la diversidad biológica;
- c) Forestación, reforestación y plantaciones:
 - i) La necesidad de plantar árboles para hacer frente al aumento de la demanda mundial de fibra, especialmente para pulpa y papel, y la iniciación de esa forestación, por razones ambientales, en las tierras

no forestales y degradadas que caracterizan muchos países con cubierta forestal reducida;

- ii) Asistencia gubernamental e intergubernamental para sufragar el aumento de los gastos sociales y ambientales de las medidas aplicadas por lograr la ordenación forestal racional de las plantaciones;
- iii) Planes conjuntos para fijar contrapartidas de las emisiones de carbono, para las que se están creando mercados, que puedan aumentar el interés por la repoblación, a mayor escala;

d) Cooperación y participación:

- i) La necesidad de organizar servicios nacionales de coordinación y asesoramiento relativos a cuestiones forestales con miras a instituir mecanismos de colaboración y crear incentivos coherentes en distintos sectores, y mejorar la capacidad de las diferentes autoridades e instituciones que se ocupan de las tierras no forestales para resolver los problemas particulares de esas tierras;
- ii) El establecimiento de mecanismos de consulta y debate entre los interesados directos a fin de facilitar el proceso de selección y examen de opciones y combinar la información científica con las perspectivas de los agentes interesados en los planos local, nacional y mundial, de modo de mejorar las corrientes de información, estimular el surgimiento de nuevas ideas y hacer frente a cuestiones multisectoriales;

e) Información:

- i) Las deficiencias de los actuales sistemas de información con respecto a temas, alcance, frecuencia de la actualización de datos, tierras representadas y tipo de tierras, calidad de los datos en cuanto a exactitud y comparabilidad, e integración del proceso de reunión de dicha información con los objetivos de esta actividad;
- ii) Necesidad de promover las más recientes medidas adoptadas desde el plano mundial hasta el local para mejorar la información disponible, como:
 - a. El empleo más extendido de los métodos de participación, a fin de que la información sobre bienes y servicios forestales incorpore en mayor medida las perspectivas de los agentes interesados locales;
 - b. La mayor utilización de programas mundiales de teleobservación de los recursos forestales, de modo de incorporar la evaluación de la cubierta vegetal no forestal que puede proporcionar bienes y servicios derivados de los bosques;
 - c. La ejecución de programas nacionales de vigilancia, que aumenten la exactitud de los datos y la frecuencia con la que se registren;

/...

- iii) La necesidad de establecer sistemas multisectoriales de información que integren la información en un contexto común y la integración de los sistemas de información impulsados por la ordenación forestal y los procesos normativos, de modo que no funcionen por separado.

76. Al prepararse para las deliberaciones sobre el elemento de programa I.5 que tendrán lugar en su tercer período ordinario de sesiones y para el examen final del elemento I.5 que se llevará a cabo en su cuarto período de sesiones, el Grupo podría pedir a la Secretaría que tuviera en cuenta las deliberaciones actuales y futuras sobre otros elementos pertinentes de su programa de trabajo, así como las iniciativas en curso promovidas por los gobiernos para apoyar la labor del Grupo.

BIBLIOGRAFÍA

- Bibby, C. J. y otros (1992). Putting biodiversity on the map: priority areas for global conservation. Cambridge: ICBP.
- Biswas, A. K. (1987). "Environmental concerns in Pakistan, with special reference to water and forests". Environmental Conservation, No. 14, págs. 319 a 328.
- CMVC (1992). "Assessing the conservation status of the world's tropical forest: a contribution to the FAO forest resources assessment 1990", cuatro volúmenes, informe inédito.
- Dean, F. A. (1995). "IUCN Protected areas regional action plan for the Middle East and North Africa". Borrador del documento presentado en el Foro de Riyadh sobre Conservación, 1º a 4 de octubre.
- FAO (1993). "Forest resources assessment 1990: tropical countries". FAO Forestry Paper, No. 112.
- ____ (1995). "Forest resources assessment 1990: global synthesis". FAO Forestry Paper, No. 124.
- FGDC (1995). "FGDC vegetation classification standards". Reston, Virginia: Federal Geographic Data Committee, trabajo inédito.
- Fisher, M., y A. S. Gardner (1995). "The status and ecology of a Juniperus excelsa subsp. polycarpus woodland in the northern mountains of Oman". Vegetation, No. 119, págs. 33 a 51.
- Friis, I. (1992). "Forest and forest trees of northeast tropical Africa: their natural habitats and distribution patterns in Ethiopia, Djibouti and Somalia". Kew Bulletin Additional Series, vol. XV.
- Instituto Internacional para el Medio Ambiente (1992). Environmental Synopsis of Pakistan. Londres: IIED.
- Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo y Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación (1994). "Forest resource accounting: stock-taking for sustainable forest management". IIED Forestry and land Use Series, No. 1.
- Marshall, N. T. y M. Jenkins (1994). Hard Times for Hardwood: Indigenous Timber and the Timber Trade in Kenya. Cambridge: TRAFFIC International.
- Mather, A. S. (1990). Global Forest Resources. Londres: Belhaven Press.
- Murray, M. G., M. J. B. Green, G. C. Bunting y J. R. Paine (1995). "Biodiversity conservation in the tropics: gaps in habitat protection and funding priorities". Cambridge: Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación, informe inédito.

UICN (1993). Parks for Life. Report of the Fourth World Congress on National Parks and Protected Areas. UICN, Gland (Suiza).

_____. (1994). Guidelines for Protected Area Management Categories. UICN, Gland (Suiza) y Cambridge: UICN.

UNESCO (1973). International Classification and Mapping of Vegetation. París.

Upton, C., y S. Bass (1995). The Forest Certification Handbook. Londres: Earthscan.

WWF y UICN (1994). Centres of Plant Diversity: A Guide and Strategy for their Conservation. Tres volúmenes. Cambridge: UICN Publications Unit.

(FOR OFFSET)

Gráfico 1a

Número de países en clases de cubierta forestal (porcentaje de superficie terrestre)

Número de países

Porcentaje de tierras cubiertas por bosques

Gráfico 1b

Número de países en clases de porcentaje de tierra cubierta por bosques y otras tierras de monte

Número de países

Porcentaje de tierra cubierta por bosques y otras tierras de monte

Gráfico 1c

Números de países en clases de cubierta forestal per cápita

Número de países

Cubierta forestal per cápita (há)

(FOR OFFSET)

Gráfico 2

Procesos para lograr la seguridad de bienes y servicios procedentes de los bosques

SISTEMAS DE INFORMACIÓN

- Información sobre la demanda de bienes y servicios procedentes de los bosques
- Información sobre fuentes actuales de bienes y servicios (1 a 4) - sostenibilidad, calidad de la ordenación, etc.
- La contabilidad de recursos forestales combina información diversa sobre los bosques
- Valoración de los bosques

LOGRO DE ACUERDOS SOBRE METAS PARA LA SEGURIDAD DE LOS BOSQUES

Los interesados del sector silvícola y la industria deberán:

- Definir la escasez de bienes y servicios procedentes de los bosques (en los planos mundial, nacional y local)
- Definir los bienes y servicios necesarios (ahora y en el futuro)
- Seleccionar una o más opciones de:
 1. Dotación forestal permanente
 2. Árboles plantados en otros tipos de tierras
 3. Importación de productos forestales
 4. Sustitutos de los productos forestales

VIGILANCIA

- Indicadores de la seguridad de los bienes y servicios procedentes de los bosques
- Indicadores de la sostenibilidad (de los bosques)
- Análisis de las consecuencias ecológicas (importaciones)
- Certificación (bosques)
- Análisis del ciclo biológico (sustitutos)

PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DE LA CAPACIDAD

Para la opción o las opciones escogidas 1. a 4.:

- Objetivos
- Responsabilidades (de los gobiernos, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, la comunidad, los órganos internacionales)
- Modificar o suprimir políticas incoherentes
- Normas
- Reglamentos o incentivos que comunican la "escasez"
- Programa de inversiones
- Financiación estable
- Fomento de la especialización y de las instituciones

PRODUCCIÓN/CONSUMO

- Investigación/demostración
- Promoción
- Asociaciones
- Acuerdos comerciales o
políticos

Modificar los objetivos

Modificar la gestión

modificar los niveles de los productos