



Consejo Económico y Social

Distr. general
4 de enero de 2002
Español
Original: inglés

Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques

Segundo período de sesiones

4 a 15 de marzo de 2002

Tema 4 h) del programa provisional*

Programas forestales nacionales

Programas forestales nacionales

Informe del Secretario General

Resumen

En el proceso del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques/Foro Intergubernamental sobre los Bosques se ha reconocido que los programas forestales nacionales constituyen marcos normativos amplios de utilidad para la ordenación sostenible de los bosques. En el presente documento se muestra un panorama general de la situación actual de los programas forestales nacionales que se están aplicando en distintos grados en unos 100 países. Se destacan en él las experiencias recogidas en una gama intersectorial de países. Se examinan las cuestiones y problemas a los que tienen que hacer frente los países para poner en práctica sus programas forestales nacionales, señalando especialmente los correspondientes a los países en desarrollo y a los países con economías en transición. Con las recomendaciones sometidas a la consideración del segundo período de sesiones del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques se trata de mejorar la ejecución de los programas forestales nacionales.

* E/CN.18/2002/1.



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–3	3
II. Antecedentes	4–8	3
III. Actual estado de ejecución	9–62	4
A. Panorama general de las tendencias de los programas forestales nacionales	10	4
B. Progresos realizados en la elaboración y ejecución de los programas forestales nacionales	11–42	4
C. Cooperación regional	43–50	9
D. Medidas adoptadas por los miembros de la Asociación de Colaboración en materia de Bosques y otras organizaciones internacionales	51–54	10
E. Cuestiones y situaciones problemáticas	55–62	10
IV. Conclusión y experiencia adquirida	63–71	12
V. Sugerencias para su examen por el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, en su segundo período de sesiones	72	13

I. Introducción

1. El presente informe responde al programa de trabajo multianual del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, que entre otras cosas, pide que los programas forestales nacionales se examinen en cada período de sesiones como tema común. El objetivo del informe es proporcionar una base para las deliberaciones del segundo período de sesiones del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques sobre la formulación y ejecución de programas forestales nacionales. Basándose en la información disponible en el momento de escribirlo, el informe proporciona una evaluación preliminar de los progresos realizados en la formulación y ejecución de los programas forestales nacionales, de conformidad con las propuestas de acción correspondientes del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques (GIB) y el Foro Intergubernamental sobre los Bosques (FIB).

2. El informe fue preparado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en estrecha comunicación con la Secretaría del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques y en colaboración con la Asociación de Colaboración en materia de Bosques.

3. El Grupo Intergubernamental sobre los Bosques y el Foro Intergubernamental sobre los Bosques llegaron a la conclusión de que los programas forestales nacionales constituyen marcos viables para abordar las cuestiones del sector forestal, incluida la aplicación de las correspondientes propuestas del GIB/FIB, de forma holística, amplia e intersectorial. Se señaló asimismo que, para la aplicación de esas propuestas, se podrían utilizar los programas forestales nacionales como base para la ayuda al desarrollo prestada a los países en desarrollo y a los países con economías en transición.

II. Antecedentes

4. Las conclusiones del informe del cuarto período de sesiones del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques (véase E/CN.17/1997/12, párrs. 8 a 16) dan una idea general de los programas forestales nacionales. Las propuestas de acción incluidas en ese informe (especialmente en el apartado a) del párrafo 17) proporcionan los atributos y principios generales acordados para los programas forestales nacionales y otras consideraciones y dimensiones de dichos programas (apartados b) a i) del párrafo 17). Se llegó a la conclusión de que los programas forestales nacionales inclu-

yen una gran variedad de criterios para la consecución de una ordenación forestal sostenible. Los programas forestales nacionales deberán basarse en la soberanía nacional, las condiciones específicas de cada país y la legislación nacional, y deberían ser compatibles con las políticas y estrategias nacionales, subnacionales o locales y, si procediera, con los acuerdos internacionales.

5. El Grupo Intergubernamental sobre los Bosques puso de relieve la importancia de las siguientes directrices para la elaboración, ejecución, vigilancia y evaluación de los programas forestales nacionales: a) mecanismos de asociación y participación en los que intervengan las partes interesadas; b) reconocimiento y respeto de los derechos consuetudinarios y tradicionales; c) un régimen seguro de tenencia de la tierra; d) aplicación de criterios holísticos, intersectoriales e iterativos; e) métodos en relación con los ecosistemas que integren la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos biológicos, y f) disponibilidad y valoración adecuadas de bienes y servicios forestales.

6. El Grupo recomendó la utilización de los programas forestales nacionales como base para la cooperación internacional en el sector forestal. Alentó asimismo a los países a que establecieran mecanismos o estrategias nacionales idóneos de coordinación y a que desarrollaran aún más el concepto y la práctica de asociación en la ejecución de los programas forestales nacionales.

7. El GIB exhortó asimismo a los países a utilizar criterios e indicadores para la ordenación forestal sostenible en el proceso general de formulación, ejecución y supervisión de los programas forestales nacionales. Éstos pueden asimismo contribuir al fomento de la capacidad, mejorar la cooperación internacional y facilitar el flujo de la asistencia oficial para el desarrollo hacia los países en desarrollo y los de economías en transición.

8. Las experiencias de los países demuestran que los programas forestales nacionales se están formulando y ejecutando en una serie de contextos y mediante diferentes tipos de procesos, dependiendo de factores tales como el contexto macroeconómico, el nivel de desarrollo socioeconómico, la estructura de los gobiernos y el tipo y condiciones de los recursos forestales. En la elaboración y ejecución de los programas forestales nacionales se tiene cada vez más en cuenta las propuestas del GIB/FIB. En los países en desarrollo, las políticas, estrategias y programas relacionados con el objetivo de reducir la pobreza y el hambre a la mitad para el año 2015, están influyendo cada vez más en el

foco de atención de todas las actividades de desarrollo, incluidos los programas forestales nacionales.

III. Actual estado de ejecución

9. A continuación se da un panorama general de las tendencias de los programas forestales nacionales y de las experiencias de los países, seguidas de una descripción de las medidas regionales, subregionales e internacionales que facilitan la actividad nacional. La información se agrupa en: a) países en desarrollo, b) países con economías en transición y c) países industrializados. La intención del presente informe no es exponer con detalle la iniciativa de cada país sino más bien resumir los aspectos relevantes con miras a describir una serie de experiencias.

A. Panorama general de las tendencias de los programas forestales nacionales

10. En 1998-1999 145 países respondieron a una encuesta realizada por la FAO sobre programas forestales nacionales. Aproximadamente 100 de esos países indicaron que habían alcanzado la fase de ejecución mientras que otros señalaron que se encontraban en varias fases de elaboración. En el cuadro 1 se indica la situación de los programas forestales nacionales, por regiones.

Cuadro 1

Situación de los programas forestales nacionales en varias regiones

Región	Situación del programa forestal nacional		Número total de programas forestales nacionales
	Planificación	Ejecución	
África	21	22	43
Asia	10	14	24
Cercano Oriente	—	3	3
América Latina y el Caribe	—	33 ^a	33
Economías en transición	3	11	14
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos	—	21	21
Total	34	104	138

^a En América Latina y el Caribe, de 33 países, siete notificaron que en sus programas forestales nacionales los progresos realizados eran insuficientes.

B. Progresos realizados en la elaboración y ejecución de los programas forestales nacionales

11. En la presente sección, se da una breve perspectiva general de los programas forestales nacionales para determinados países. La intención no es evaluar estos programas forestales nacionales sino más bien dar ejemplos de la situación actual a nivel nacional en distintas regiones.

Países en desarrollo

12. Los programas forestales nacionales de Asia son tan variados en lo que respecta a los criterios para la ordenación forestal, como lo son los sistemas políticos y económicos de la región. La mayor parte de los 14 países que notificaron estar ejecutando programas forestales nacionales, habían iniciado estas actividades en la época anterior a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Lo más habitual es que el programa forestal nacional se iniciara en el marco del Plan de Acción Forestal Tropical o como planificación general del sector forestal con ayuda de alguna institución financiera como el Banco Mundial o el Banco Asiático de Desarrollo.

13. El programa forestal nacional de Viet Nam comenzó como proyecto del Plan de Acción Forestal Tropical en 1988. Hoy día el Programa Nacional de Reforestación de 5 Millones de Hectáreas sirve como ejemplo de una importante acción dirigida por el país en materia de ordenación forestal sostenible, diseñada específicamente a la medida para alcanzar los objetivos de desarrollo nacionales. La acción forma parte de la estrategia del Gobierno para reducir la pobreza y dar preeminencia a la función que desempeña el sector forestal en este sentido. Se presentan informes periódicos a la Asamblea Nacional y al Primer Ministro, quienes toman decisiones al efecto. Además, el Gobierno de Viet Nam y los donantes internacionales han firmado un acuerdo para elaborar el programa basándose en principios y elementos de un programa forestal nacional. En 2000 se llevó a cabo un examen conjunto del sector forestal, con la participación de todos los principales agentes, que dio lugar al Programa de Apoyo al Sector Forestal que integra y coordina el apoyo de la asistencia oficial para el desarrollo y de las organizaciones no gubernamentales a la planificación y presupuestación del Gobierno. Dentro de la Secretaría de Asociación del Programa Nacional de Reforestación

de 5 Millones de Hectáreas, se ha creado una dependencia especial para coordinar el proceso y que está financiada conjuntamente mediante un fondo fiduciario administrado por el ministerio responsable.

14. Se están examinando las cuestiones relativas a la movilización de recursos nacionales y financiación exterior y al establecimiento de condiciones propicias para la inversión del sector privado. Además, la ordenación de los recursos forestales por los agentes locales está vinculada al proceso de descentralización en curso y a las reformas económicas. Las partes interesadas están colaborando de forma más estrecha como consecuencia de un diálogo más abierto, mayor acceso a la información y un proceso de adopción de decisiones más participativo. Los principales problemas que se plantean son, entre otros, la falta de recursos, especialmente los humanos; la divergencia de expectativas por parte de los diferentes grupos de interés; las dificultades para movilizar la participación de la sociedad civil y el sector privado, y las dificultades para aplicar un criterio descentralizado sin contar con estructuras institucionales subnacionales suficientes. Ha resultado difícil realizar una evaluación sistemática de las propuestas de acción del GIB/FIB.

15. En la India el Ministerio de Medio Ambiente y Bosques ha encabezado la formulación de un Programa Nacional de Acción en materia de Ordenación Forestal. Se trata de un plan sectorial amplio para los próximos 20 años, encaminado a detener la deforestación y aumentar la cubierta forestal y de árboles al 33%, como se pedía en la Política Forestal Nacional de 1988. Se reconocía asimismo la función que desempeña el sector forestal en la sostenibilidad ambiental, el desarrollo agrícola y la mitigación de la pobreza, y la importancia de la participación de la población local en la ordenación forestal sostenible. En 1999 se terminó de formular el programa, que está actualmente siendo ejecutado.

16. El Programa Nacional de Acción en materia de Ordenación Forestal de la India se centra en las cuestiones que hay que abordar y en los programas que hay que ejecutar para alcanzar una ordenación forestal sostenible, armonizando las actividades de todas las partes interesadas, y pone de relieve algunos de los temas a que tiene que hacer frente un país de estructura federal para desarrollar dicho criterio. El documento integra elementos de los Programas Estatales de Acción en Materia de Ordenación Forestal, formulados por los gobiernos estatales, con vinculaciones intersectoriales bien definidas que se combinan con los pla-

nes nacionales de desarrollo. Durante la preparación del Programa Estatal de Acción se ha generado una gran cantidad de información, incluidos varios estudios e informes especiales sobre el sector forestal. Se celebraron talleres nacionales y regionales para examinar el alcance y contenido de los programas estatales de acción en los que hubo una amplia participación de las partes interesadas.

17. Se está tratando de movilizar recursos tanto exteriores como interiores para ejecutar el Programa Nacional de Acción en materia de Ordenación Forestal de la India y se ha pedido a los gobiernos estatales que aumenten la asignación al sector forestal.

18. Los principales obstáculos para pasar de la fase de planificación a la de ejecución giran en torno a contar con suficientes compromisos de financiación tanto internos como procedentes de los asociados para el desarrollo. Cada vez hay mayores posibilidades para reforzar los vínculos entre el desarrollo del sector forestal y los objetivos más amplios de la reducción de la pobreza, tal como se reflejan en las prioridades de la India y en el programa internacional.

19. En respuesta al estudio realizado por la FAO (véase el párrafo 10 *supra*), todos los países de América Latina y el Caribe informaron que contaban con algún tipo de programa forestal en sus países, si bien en diferentes grados de progreso.

20. La política forestal y la estrategia sectorial de Costa Rica han incorporado muchas de las características de un programa forestal nacional, tal como vienen definidas por el GIB/FIB, incluyendo: a) una participación de amplia base, b) la descentralización de las responsabilidades, c) valoración económica de los productos y servicios forestales, d) elaboración de instrumentos normativos basados en el mercado y e) la integración con marcos ambientales más amplios y planificación en la utilización de la tierra. Costa Rica ha trabajado sistemáticamente para integrar muchas de las propuestas de acción en su programa forestal nacional, especialmente las relacionadas con la valoración de los servicios ambientales de los bosques, y puede considerarse pionera en este sector.

21. Las recientes actividades han dado los siguientes resultados: a) se ha actualizado la política forestal, con la participación de una serie de interesados y se han definido las prioridades estratégicas en un Plan Nacional para el Desarrollo Forestal; b) los partidos políticos y los grupos parlamentarios han participado en el diálogo

sobre política y estrategia forestales y, de resultados de ello, entienden mejor las funciones que desempeñan los distintos agentes en el proceso, y c) la política y la estrategia forestales han sido integradas en el programa del gobierno y en la sociedad civil, creando así un programa que tiene al mismo tiempo carácter práctico y que corresponde a las necesidades de la sociedad.

22. Los principales retos con que se enfrenta Costa Rica en su programa forestal nacional son entre otros: a) la institucionalización del proceso para defenderlo de las influencias habituales derivadas de los cambios políticos y electorales, b) el mantenimiento del impulso al pasar de la planificación a la ejecución, c) la continuación de la sensibilización y creación de compromisos a todos los niveles, y d) la consecución de la sostenibilidad financiera.

23. En el Brasil el Programa Forestal Nacional se estableció oficialmente en el año 2000 y fue lanzado por el Presidente de la República como una nueva política y marco institucional para la ordenación forestal sostenible. En las consultas sobre el proceso del programa forestal nacional han intervenido ya más de 600 instituciones representantes de los productores forestales, los movimientos sociales, las organizaciones ecologistas, las universidades, el sector privado y las instancias gubernamentales a distintos niveles. El objetivo es incorporar una serie de propuestas de acción del GIB/FIB en el marco del Programa Forestal Nacional. El Programa se centra en la acción intersectorial vinculada a los objetivos nacionales de desarrollo, con miras a avanzar hacia una ordenación sostenible de los bosques del país. La meta a corto plazo es iniciar una acción apropiada a todos los niveles gubernamentales: federal, estatal y local. El objetivo a medio plazo es consolidar el marco normativo e iniciar una serie de acciones para invertir la utilización no sostenible de los bosques y estimular el desarrollo socioeconómico. El objetivo a largo plazo es que todas las actividades forestales sean compatibles con los "Principios Forestales" de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro (Brasil), en 1992.

24. El Plan Forestal Nacional del Brasil se ocupará de: a) la ampliación de la superficie de bosques plantados, b) la mejora de la ordenación de los bosques naturales en zonas públicas, c) la mejora de la ordenación de los bosques naturales de propiedad privada, d) la vigilancia y la evaluación, y e) las cuestiones relativas a las poblaciones tradicionales e indígenas, f) la educa-

ción, la ciencia y la tecnología forestales, g) la valoración de los servicios ambientales de los bosques y h) el refuerzo institucional y la extensión forestal.

25. En Colombia una serie de ministerios federales se ocuparon del proceso del programa forestal nacional a fin de facilitar la armonización normativa intersectorial. El país ha tenido también un éxito considerable en la movilización de financiación nacional para las actividades forestales y en conseguir préstamos considerables del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

26. En África aproximadamente la mitad de los países informaron a la FAO de que han iniciado el proceso de planificación de un programa forestal nacional, mientras que la otra mitad han alcanzado ya la etapa de ejecución. Sin embargo, ninguno de los programas forestales nacionales cuenta con financiación suficiente y todos los países de la región se ven entorpecidos por la insuficiencia de recursos humanos capacitados. En muchos países no está bien desarrollado el aspecto participativo del proceso. Los países con guerras civiles son los que más dificultades tienen para llevar a la práctica sus programas forestales nacionales y se enfrentan con las tasas de deforestación más altas del mundo. Por ejemplo, durante los años 90 Burundi ha perdido el 40% de su cubierta forestal.

27. El Gobierno de Malawi lanzó su Programa Forestal Nacional en enero de 2001. Se trata de un marco estratégico en el que las partes interesadas se han puesto de acuerdo sobre las prioridades para el desarrollo del sector forestal. El Programa Forestal Nacional de Malawi refleja muchos de los principios básicos de esos programas, tal como están definidos por las propuestas de acción del GIB/FIB. Se encarga de su coordinación el Departamento de Bosques y de su orientación un Foro de amplia base del Programa Forestal Nacional. El proceso ha sido muy útil en demostrar hasta qué punto la silvicultura contribuye a la reducción de la pobreza, tal como se expone en el documento de estrategias de reducción de la pobreza (DERP) de Malawi, y al sustento sostenible.

28. El Programa Forestal Nacional de Malawi ha provocado también una serie de cambios entre los cuales están: a) la reforma del proceso de presupuestación forestal nacional en el que se reflejan las prioridades del Programa Forestal Nacional; b) la mejora de las vinculaciones entre la ordenación de recursos naturales, el medio ambiente y la reducción de la pobreza,

y c) la iniciación de la financiación conjunta por parte de los asociados a través de enfoques sectoriales para aprovechar la sinergia y reducir la complejidad administrativa de la ejecución de los programas. Se espera que el proceso del Programa Forestal Nacional conduzca a la revisión de la política forestal de 1996 en cuestiones tales como la función de los líderes tradicionales, la flexibilidad de las instituciones de las aldeas, la aprobación de los estatutos comunitarios, y la participación en los beneficios obtenidos en la silvicultura comunitaria. El proceso de los programas forestales nacionales se inició con el apoyo del Departamento de Bosques, las principales organizaciones no gubernamentales y algunos organismos donantes. Actualmente muchos más donantes, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado están utilizándolo como marco para canalizar su apoyo al sector forestal, lo cual no tiene precedentes en Malawi.

29. Las principales dificultades estriban en garantizar que el impulso creado durante la fase de elaboración se mantenga al pasar a la de ejecución. Es necesario elaborar criterios viables para aumentar la participación del sector privado y descentralizar el poder. También resulta imprescindible la creación de un sistema de vigilancia participativa que garantice que el Programa Forestal Nacional evoluciona a tenor de la experiencia adquirida.

30. La República Unida de Tanzania ha emprendido también en los últimos años una profunda reforma de su sector forestal. A mediados de los años noventa se reformó la política forestal del país mediante un proceso participativo encaminado a redefinir la función del Gobierno, las comunidades locales y el sector privado en la ordenación forestal sostenible y a determinar los cambios institucionales y legales necesarios. Con ello se llegó a una reformulación del Programa de Acción Forestal de Tanzania (elaborado a último de los años 80 y primeros de los 90) convirtiéndolo en un Programa Forestal Nacional oficialmente adoptado en noviembre de 2001. En el Programa Forestal Nacional de Tanzania, al igual que en el similar de Malawi, se intenta que participen todos los agentes sociales relevantes en el diálogo sobre el sector forestal y su futura función. Todos los que en mayor medida prestan su ayuda externa al sector, tanto con carácter multilateral como bilateral, se han comprometido ahora a canalizar su futura ayuda a través de programas definidos en el Programa Forestal Nacional, y el Gobierno ha adoptado una posición firme en la coordinación de los insumos externos, de acuerdo con las prioridades nacionales.

31. Entre los principales problemas se incluyen la introducción de reformas institucionales a nivel del gobierno central así como la descentralización y privatización de la autoridad para la ordenación forestal. Esto requerirá redoblar el esfuerzo para aumentar la capacidad de los distritos y comunidades así como idear instrumentos normativos eficaces para la participación del sector privado. Hay que procurar asimismo aumentar la capacidad del sector para su autofinanciación y su avance hacia un enfoque sectorial, en colaboración con las comunidades de donantes.

Países con economías en transición

32. En muchos países con economías en transición, el acento del proceso de programas forestales nacionales está en revisar las estructuras de las políticas, legislación y las instituciones forestales, para adecuarlas al cambio de una economía centralmente planificada a otra de mercado. Las cuestiones clave son la restitución de los recursos forestales, la revitalización de la silvicultura privada, las nuevas funciones de las instituciones estatales y otros agentes sociales, la creación y aplicación de incentivos financieros apropiados y los aspectos sociales del cambio.

33. De los países que respondieron a la encuesta de la FAO, 11 notificaron que sus programas forestales nacionales se encontraban en la fase de ejecución y tres en la de planificación. En general, todos los países en transición situados en Europa se han comprometido a la aplicación de las resoluciones de Helsinki de la Segunda Conferencia Ministerial para la Protección de Bosques en Europa (1993) y han iniciado programas forestales nacionales.

34. La Federación de Rusia, con la zona forestal mayor del mundo, sentó las bases para iniciar el proceso del programa forestal nacional en 1997, adoptando un nuevo código del bosque. Al igual que otros países con economías en transición, entre las principales cuestiones a las que tiene que prestar atención están la necesidad de establecer y administrar nuevos acuerdos institucionales que faciliten la interacción entre el Estado, que continúa poseyendo los recursos forestales, y el sector privado.

35. En Letonia, el proceso de creación del programa forestal nacional está encaminado a: a) hacer participar a la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y otros sectores interesados en la planificación y ordenación del sector forestal; b) mejorar los acuerdos

institucionales sobre los bosques; c) elaborar legislación relativa a los bosques en consonancia con la economía de mercado, y d) realizar una planificación estratégica del sector. Se está prestando atención a elementos y principios tales como: participación, criterios holísticos e intersectoriales y fomento de la capacidad. Se ha establecido un comité directivo interorganismos para coordinar el proceso, y un grupo especial que supervise las actividades de campo. Algunos de los problemas principales son: a) definir unos objetivos y programas estratégicos efectivos, b) encontrar la forma de elevar la competitividad de la industria forestal de Letonia en los mercados internacionales y c) intensificar la colaboración de las industrias forestales con los sectores de la educación, la investigación y las finanzas.

36. En Eslovaquia, se está poniendo el acento en la elaboración de políticas, estrategia y legislación forestales y en armonizarlas con los correspondientes acuerdos institucionales de la Unión Europea. Se han elaborado nuevos instrumentos con la activa participación de las principales instancias interesadas y se han realizado encuestas en las comunidades forestales y entre los líderes del sector público y la sociedad civil. Los resultados han sido publicados y ampliamente difundidos y se ha invitado al público en general a que haga sus aportaciones como parte del proceso de perfeccionamiento. Se elaboraron estos instrumentos a fin de que constituyeran la base para preparar el programa forestal nacional del país. Se desplegaron esfuerzos especiales para el fomento de la capacidad a través de cursos intensivos de planificación forestal para los profesionales que trabajan en el sector. Además, se elaboró material didáctico para su uso en cursos de grado profesional a nivel universitario. Otro rasgo característico fue la adopción de un criterio participativo para la planificación y programación forestales que posteriormente el Gobierno hizo extensivo al sector agrícola.

Países industrializados

37. En 1999, el Ministerio Federal de Protección al Consumo, Alimentación y Agricultura de Alemania, invitó a otros Ministerios Federales, los *Laender* y las organizaciones no gubernamentales a que participaran en la formulación de un programa forestal nacional. Derivado de los principios y elementos del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques, y basándose en la iniciativa de seis países "Cómo poner en práctica las propuestas de acción de GIB", en apoyo del Foro Inter-

gubernamental sobre los Bosques, el proceso se está llevando a cabo de una forma participativa y escalonada. El proceso comprende a) una evaluación científica de la pertinencia de las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques para Alemania y los progresos realizados en su aplicación; b) debates con las partes interesadas sobre sus conclusiones y para establecer directrices de procedimiento, y c) ulterior diálogo entre las partes interesadas como una segunda fase para otros dos años.

38. La estrategia de Alemania para ejecutar las propuestas de acción del GIB/FIB se basa en las experiencias del Estado Federal de Baden-Württemberg que sirvió como acción experimental en la elaboración del programa forestal nacional de Alemania y en el diálogo sobre política forestal nacional que siguió a continuación. En Baviera se ha comenzado actualmente una iniciativa estatal similar.

39. Los principales problemas se centran en garantizar que el programa forestal nacional: a) tenga una dimensión intersectorial, b) esté integrado en la estrategia de sostenibilidad nacional, c) sea transparente y de alta calidad, d) goce de una gran participación de las partes interesadas, e) se base en el consenso y la vinculación de los agentes sociales y f) se ejecute mediante actividades concretas con recursos suficientes.

40. El Programa Forestal Nacional de Finlandia de 2010 que se aprobó en 1999, continúa la tradición de los anteriores programas finlandeses y se basa en el Nuevo Programa Ambiental para la Silvicultura. Abarca una gran variedad de cuestiones como la utilización de los bosques desde una perspectiva económica, ecológica, social y cultural. Además de las necesidades internas, el programa está diseñado de forma que se adapte a la nueva política forestal internacional. Elaborado mediante un proceso de amplia participación de la sociedad civil, el programa está destinado a abordar los problemas de los grupos de interés participantes así como del público en general. Antes de su ejecución se realizó una evaluación del impacto ambiental.

41. El programa se actualizará y supervisará para que se adapte a las demandas cambiantes e incorpore la información obtenida durante su ejecución. Aparte de las acciones gubernamentales, el programa depende de las decisiones y medidas adoptadas por la industria forestal y por los propietarios de los bosques. Un Consejo Forestal elegido y de una amplia base, con varios comités de trabajo, se encarga de la vigilancia y

seguimiento de la ejecución. Los centros forestales regionales han elaborado asimismo 13 programas forestales subnacionales de la misma forma participativa y están tratando de establecer criterios e indicadores a este nivel. Un factor clave en la ejecución y ulterior formulación del programa forestal nacional son los debates en curso sobre las zonas de conservación.

42. La publicación *Estrategia Forestal Nacional (1998-2003)*, *Bosques Sostenibles: un Compromiso Canadiense*, del Canadá, surgió de una serie de consultas realizadas en todo el país y un examen realizado por las múltiples partes interesadas para definir y desarrollar más ampliamente el concepto de bosques sostenibles en todo el Canadá. Se basa en los éxitos de la anterior estrategia quinquenal y en sus puntos de vista. Las partes interesadas definieron por consenso nueve directivas estratégicas y 121 elementos de acción. El Consejo Canadiense de Ministros de Bosques compuesto por ministros federales, provinciales y territoriales responsables de los bosques, es el fideicomisario público de la estrategia y garantiza que se revisen los progresos realizados y se informe sobre ellos a través de grupos de expertos independientes. La Coalición Nacional de Estrategia Forestal representa a una gran variedad de intereses forestales de todo el país y se encarga de supervisar la ejecución y evaluación de la Estrategia y de informar al Consejo.

C. Cooperación regional

43. Dado el amplio alcance de los programas forestales nacionales, es difícil separar la cooperación regional en el sector forestal del apoyo a los programas forestales nacionales. En esta sección se hace un resumen de varios ejemplos de cooperación regional.

44. La FAO coordina la información sobre programas forestales nacionales en tres regiones: África, Asia y el Pacífico, y América Latina y el Caribe. La FAO cuenta con un consultor a tiempo completo para los programas forestales nacionales, destacado en cada oficina regional, que actúa como agente de información, organiza las redes regionales y subregionales y hace resúmenes periódicos sobre la situación de los programas forestales nacionales.

45. Las seis comisiones forestales regionales de la FAO actúan también como foro para la creación de redes y la participación en la información. Las comisiones se reúnen cada dos años y, en esas reuniones,

los jefes de los organismos forestales nacionales de la región debaten cuestiones y temas actuales y temas de interés común, incluidos los programas forestales nacionales.

46. En Asia, hay varios órganos regionales que prestan apoyo a los países que participan en procesos de programas forestales nacionales, incluido el Instituto Asiático de Tecnología; la Asociación de Instituciones Forestales de Investigación de Asia y el Pacífico; la Comisión Forestal para Asia y el Pacífico; la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental; el Programa de Desarrollo de la Cuenca del Mekong; el Centro regional de formación sobre silvicultura comunitaria y Teaknet.

47. En América Latina y el Caribe hay cuatro órganos subregionales que apoyan activamente el proceso para mejorar la ordenación de los bosques, si bien no se ocupan exclusivamente en los programas forestales nacionales. El Tratado de Cooperación Amazónica abarca los 10 países de la Cuenca del Amazonas y promueve activamente los procesos regionales en apoyo de los planes forestales y del medio ambiente, insistiendo sobre todo en las cuestiones relativas a criterios e indicadores. La Comunidad del Caribe (CARICOM) continúa actuando de canal para las actividades regionales relativas a la formulación de programas forestales nacionales. La Comisión Centroamericana del Medio Ambiente y el Desarrollo (CCAD) tiene un mandato de los Presidentes de los siete países miembros de América Central para facilitar la formulación de programas forestales nacionales en la región y coordina la Estrategia Forestal Centroamericana. El Mercado Común de Sur (MERCOSUR) es un agente clave en la elaboración de programas forestales nacionales y cuenta con un Centro de Desarrollo Forestal, integrado por miembros del sector privado.

48. En África, la cooperación regional relativa a los programas forestales nacionales se ha mantenido en una escala relativamente modesta. No obstante, algunas organizaciones subregionales están facilitando apoyo a sus países miembros en ámbitos normativos conexos. Por ejemplo, la Organización Africana de la Madera, el Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel y la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo han participado en una serie de iniciativas subregionales en los últimos años, incluidos seminarios organizados en colaboración con la FAO. Además, la Academia Africana de Ciencias lanzó en 1998 un proyecto para ofrecer capacitación a los

agentes más importantes sobre el nuevo paradigma en el sector forestal de 16 países africanos. El proyecto está asimismo facilitando información y asesoramiento sobre políticas a otros países africanos para promover el seguimiento de los procesos nacionales.

49. En los últimos pocos años se han terminado de realizar tres estudios sobre la adaptación de los principios y orientaciones de los programas forestales nacionales en las distintas subregiones de África, que abarcan África central, África oriental y África meridional y los países del Sahel. Continúan los esfuerzos para reforzar la capacidad a través de talleres técnicos regionales con la coordinación de la FAO.

50. En Europa la Conferencia Ministerial para la Protección de Bosques en Europa ha organizado varios talleres para debatir los programas forestales nacionales en el contexto europeo. Dichos talleres han confirmado su importancia como instrumentos normativos para los países europeos y han contribuido a definir el concepto de programa forestal nacional para Europa con mayor claridad. En varias reuniones de expertos se ha examinado un proyecto de documento sobre programas forestales nacionales, que figurará en el programa de la cuarta Conferencia Ministerial que se celebrará en 2003. La Conferencia Ministerial para la Protección de Bosques en Europa ha facilitado también el debate sobre cuestiones conexas en la Europa central y oriental.

D. Medidas adoptadas por los miembros de la Asociación de Colaboración en materia de Bosques y otras organizaciones internacionales

51. En el marco de la contribución de la Asociación de Colaboración en materia de Bosques a los trabajos del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques se describen las acciones llevadas a cabo por las organizaciones miembros de la Asociación en apoyo de los programas forestales nacionales. A continuación se enumeran las principales iniciativas.

52. Además de prestar su apoyo a los programas forestales nacionales de la región, la FAO, en colaboración con los distintos organismos de cooperación internacional, ha establecido recientemente un Mecanismo para los Programas Forestales Nacionales, para ayudar

a los países en desarrollo en la ejecución de sus programas forestales nacionales. Su principal modo de operar consistirá en el fomento de la capacidad y la participación en la información, así como la absorción de los conocimientos locales. El Mecanismo cuenta con el apoyo de una serie de donantes y con la participación de los países en desarrollo.

53. El Programa Forestal es otra importante iniciativa que facilita la elaboración y ejecución de los programas forestales nacionales y que ha estado funcionando durante cuatro años. Acogido previamente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y actualmente por el Banco Mundial, el Programa Forestal refuerza la capacidad nacional para la planificación y ordenación de los bosques y genera información sobre programas forestales nacionales y cuestiones conexas, sobre todo sobre los medios de vida, la gestión pública, y las estrategias de financiación. Sus actuales actividades están centradas en Camerún, Costa Rica, Guyana, Malawi y Viet Nam.

54. La FAO continúa prestando apoyo a los países que solicitan ayuda en el marco del Programa de Cooperación Técnica. Recientemente, una serie de países en desarrollo y de países con economías en transición han utilizado esta ayuda para iniciar programas forestales nacionales. La Organización Internacional de las Maderas Tropicales facilita ayuda financiera para una gran variedad de proyectos en países productores tropicales, insistiendo sobre todo en el fomento de la capacidad, que complementa asimismo los programas forestales nacionales. Hay algunas organizaciones bilaterales y multilaterales que prestan también apoyo a los programas forestales nacionales de los países en desarrollo.

E. Cuestiones y situaciones problemáticas

Países en desarrollo

55. Las distintas condiciones de los países y de los programas forestales nacionales dificultan el poder hacer observaciones generales sobre las cuestiones a resolver, la experiencia adquirida y las situaciones problemáticas. Sin embargo pueden encontrarse algunas circunstancias comunes, especialmente a nivel regional.

56. En Asia, las limitaciones para la formulación de los programas forestales nacionales son, entre otras, las siguientes:

a) En muchos países existe una percepción limitada del proceso GIB/FIB y de sus resultados, lo que no facilita la amplia aplicación de las propuestas de acción relativas a los programas forestales nacionales;

b) La resistencia por parte de algunos países a iniciar procesos de programas forestales nacionales debido a la pasada experiencia y a la falta de apoyo, en especial apoyo financiero, de la comunidad internacional;

c) La falta, en muchos países de capacidad en comunicaciones públicas y del proceso participativo necesario para emprender un programa forestal nacional que tenga éxito, y

d) La carencia de datos e información pertinentes sobre el sector, así como sobre los recursos financieros, que dificulta la puesta en práctica del proceso de programas forestales nacionales.

57. En América Latina las principales limitaciones son entre otras:

a) La falta del apoyo político a alto nivel necesario para reformar el sector forestal en muchos países. La mayoría de ellos siguen teniendo dificultad para que las autoridades participen, por ejemplo en el Ministerio de Finanzas o en el Ministerio de Agricultura, en un diálogo eficaz sobre los aspectos intersectoriales de la ordenación forestal sostenible;

b) La debilidad de las instituciones forestales del sector público en la mayoría de los países para poder tener mucha influencia en cuestiones de dentro y fuera del sector forestal;

c) Una limitada participación efectiva de la sociedad civil, especialmente de los pobres y marginados;

d) Los datos e información suelen estar anticuados o ser incompletos, lo que dificulta la planificación eficaz y las actividades de supervisión, y

e) Una gran dependencia de la mayoría de los países latinoamericanos de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) de ultramar, que está disminuyendo, para financiar sus programas forestales nacionales.

58. En general los países africanos se enfrentan con graves limitaciones para la elaboración de sus programas forestales nacionales. Se trata de las mismas limitaciones institucionales, financieras y políticas que se

han señalado para los países de Asia y América Latina, pero todavía más pronunciadas. La histórica dependencia de la financiación externa es un rasgo característico del sector forestal de África, que hace fundamental la necesidad de racionalizar los mecanismos para la cooperación. En muchos países de África son muy graves los impactos intersectoriales, especialmente los relativos a la pobreza y a la utilización de la tierra y ha resultado difícil su eficaz incorporación a los programas forestales nacionales.

59. La inestabilidad política vigente en varias zonas de la región hace casi imposible ejecutar los programas forestales nacionales de forma efectiva en los países afectados.

Países con economías en transición

60. Los principales problemas de los países con economías en transición son los siguientes: a) la vinculación del apoyo exterior con el liderazgo interno y la iniciación, b) la coordinación intrasectorial e intersectorial, c) el poder encontrar el ritmo y el alcance oportunos para el proceso de transición en cada país, d) la participación de los agentes más importantes, e) la recepción del apoyo y respaldo políticos, f) el contar con suficiente comunicación, corrientes de información y transparencia, g) el uso sistemático de la experiencia de otros países, h) la combinación de la experiencia local y de los conocimientos internacionales, i) la definición de tareas y funciones claras para todos los agentes, j) la elaboración de criterios para la evaluación de la ejecución y de los instrumentos, k) la utilización de soluciones financieras innovativas y certificación voluntaria y l) el fomento de la capacidad y la inversión en recursos humanos.

Países industrializados

61. Los países europeos tienen en general una larga historia en lo que se refiere a la formulación y ejecución de políticas forestales. La dificultad estriba en cómo compaginar éstas con el criterio introducido por el GIB/FIB. En el proyecto de documento de la Conferencia Ministerial para la protección de los Bosques en Europa, sobre programas forestales nacionales, se resumen las principales tareas como sigue:

a) Esbozar mecanismos eficaces para la participación pública;

b) Emplear criterios holísticos e intersectoriales, en los que se tengan en cuenta el impacto de los

bosques en otros sectores así como el de éstos sobre los bosques; crear políticas nacionales que sean compatibles con los compromisos internacionales; sensibilizar a otros sectores sobre los objetivos de la silvicultura, y aprovechar los instrumentos y mecanismos de cooperación; y

c) Instituir programas forestales nacionales como procesos iterativos y a largo plazo que creen compatibilidad y continuidad de las políticas forestales, se adapten a los cambios en el medio ambiente y al estado de los conocimientos y que se basen en una sistemática supervisión y evaluación.

62. El proyecto de documento de la Conferencia considera el fomento de la capacidad especialmente importante en los países de Europa central y oriental, e insiste asimismo en la pertinencia de los siguientes elementos y principios para Europa: a) compatibilidad con las políticas nacionales y los compromisos internacionales, b) integración con las estrategias de desarrollo sostenible del país y c) sinergia entre las iniciativas y las convenciones internacionales relacionadas con los bosques.

IV. Conclusión y experiencia adquirida

63. Los países han desplegado esfuerzos considerables para poner en marcha procesos de programas forestales nacionales que se adapten a la definición general y a los amplios principios descritos por el GIB/FIB. Las siguientes tendencias resultan indicativas:

a) Los programas forestales nacionales, en general, son un proceso a largo plazo iterativo y susceptible de adaptación y sus sistemas de supervisión cada vez están más vinculados a la evolución de los criterios y los indicadores nacionales para una ordenación forestal sostenible;

b) Muchos países en desarrollo están intentando crear medios propicios para el desarrollo sostenible del sector forestal;

c) Se han elaborado mecanismos para una mejor coordinación y colaboración intersectorial;

d) Se han propuesto nuevas políticas e instrumentos para las reformas estructurales, la capacidad sectorial de autofinanciación y la inversión privada;

e) En todas las agrupaciones de países pueden encontrarse buenos ejemplos de una mayor par-

ticipación por parte de un número más elevado de interesados en la formulación de programas forestales nacionales;

f) La descentralización y la delegación de autoridad constituyen estrategias clave como lo es también el régimen de tenencia de tierras.

64. En resumen, persiste una creciente tendencia a que los países pongan en práctica las propuestas de acción del GIB/FIB, incluida la adopción de principios para los programas forestales nacionales y unas políticas y planificación más progresivas y participativas. Sin embargo, es demasiado pronto para determinar el impacto de estos cambios en cuanto al avance hacia una ordenación forestal sostenible.

65. Todavía se encuentran considerables dificultades, especialmente por parte de los países en desarrollo, para superar las limitaciones intersectoriales, particularmente las que requieren un alto nivel de apoyo político. Habría que hacer un mayor esfuerzo para mejorar la vinculación con un programa más amplio e instrumentos idóneos para la reducción de la pobreza, a fin de garantizar una financiación suficiente para la ejecución de los programas forestales nacionales. Hay que abordar asimismo las cuestiones relativas a la buena gestión pública, si se quiere avanzar en el proceso de descentralización y delegación de autoridad.

66. Los países pueden hacer mejor uso de los programas forestales nacionales como vehículo para aplicar las propuestas de acción del GIB/FIB, y no solamente las relativas a los programas forestales nacionales.

67. La disponibilidad de información y conocimientos de alta calidad es un elemento clave para la participación efectiva y hay que ponerlos a disposición, de forma transparente, de un amplio elenco de agentes participantes en el proceso de programas forestales nacionales. Todavía se carece de mecanismos para ello.

68. El uso efectivo del conocimiento y la información requiere que se hagan esfuerzos sistemáticos para fomentar de la capacidad, especialmente dirigidos a aquellos agentes cuya colaboración sea vital para llegar a una ordenación sostenible de los bosques, incluidos aquellos que hasta ahora han estado marginados. Es preciso contar con información sobre procesos y acuerdos internacionales relacionados con los bosques, tales como el Grupo Intergubernamental sobre los Bosques, el Foro Intergubernamental sobre los Bosques, el Foro

de las Naciones Unidas sobre los Bosques y las convenciones posteriores a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, a fin de facilitar la incorporación de los resultados de dichos procesos y acuerdos a las políticas y procesos nacionales.

69. La superación de las limitaciones financieras, a las que muchos países en desarrollo y países con economías en transición están haciendo frente para la elaboración y ejecución de sus programas forestales nacionales, requiere la concertación de esfuerzos. Están surgiendo muchas actividades multilaterales, como el Programa Forestal y el Mecanismo para los Programas Forestales Nacionales, en apoyo de una elaboración de los programas forestales nacionales flexible y dirigida por los países. Estos esfuerzos tienen que ser ulteriormente elaborados y sistemáticamente supervisados por la comunidad internacional.

70. Las organizaciones miembros de la Asociación de Colaboración en materia de Bosques continuarán desempeñando una función catalizadora en cuanto a ayudar a los países a elaborar y ejecutar programas forestales nacionales efectivos. El Mecanismo para los Programas Forestales Nacionales promete aumentar el apoyo y la coordinación internacionales. Al destinar el apoyo en varios países importantes hacia los programas forestales nacionales, el Programa Forestal, con el apoyo del PNUD, el Banco Mundial y varios donantes bilaterales, continuará también desempeñando un papel importante. Existe por otra parte la posibilidad de movilizar recursos de forma más eficaz procedentes de otras organizaciones miembros de la Asociación de Colaboración para ayudar a los países a formular y ejecutar sus programas forestales nacionales.

71. El punto de vista convencional de los programas forestales nacionales es que se trata en primer lugar de actividades de planificación del sector forestal público. Esta percepción está cambiando rápidamente a medida que cada vez más países reconocen que el sector privado es importante en la ordenación de los bosques y puede constituir una fuente importante de nueva financiación. La necesidad de aumentar la participación del sector privado es especialmente acuciante en muchos países en desarrollo donde el programa está mal organizado y carece de una visión a largo plazo. Como parte del proceso de programas forestales nacionales debería tratarse de mejorar la relación entre los sectores privado y público.

V. Sugerencias para su examen por el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, en su segundo período de sesiones

72. El Foro tal vez desee examinar los siguientes elementos como base para sus decisiones en lo que respecta a facilitar la ejecución de programas forestales nacionales:

a) Volver a insistir en la importancia del carácter intersectorial de un programa forestal nacional para que sea efectivo, subrayando la interacción entre el sector forestal y los otros sectores al ocuparse de cuestiones tales como la mitigación de la pobreza, los medios de vida sostenibles y el desarrollo económico;

b) Reconocer la necesidad de mejorar la comprensión de cuestiones temática y de procedimiento relacionadas con los programas forestales nacionales, tales como la buena gestión pública, la descentralización, los medios de vida sostenibles, la pobreza y la financiación, y la necesidad de difundir esta información a nivel nacional e internacional;

c) Instar a los países a reforzar la participación de la sociedad civil en los programas forestales nacionales a fin de abordar de manera más eficaz cuestiones tales como la buena gestión pública, la potenciación y el fomento de la capacidad;

d) Pedir a los organismos donantes que, en los países en desarrollo y en los de economía en transición, canalicen su apoyo para el fomento de la capacidad a través de los programas forestales nacionales;

e) Pedir a los países que, en su esfuerzo por promocionar los programas forestales nacionales, presten su apoyo al Mecanismo para los Programas Forestales Nacionales y al Programa Forestal;

f) Pedir a los países que intensifiquen la cooperación regional en cuanto a la participación en la información, el fomento de la capacidad y otro tipo de actividades para desarrollar, ejecutar, supervisar y evaluar los programas forestales nacionales;

g) Estimular a los países a que informen sobre la formulación y ejecución de sus programas forestales nacionales en sus informes al Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques;

h) Invitar a la FAO a que realice un amplio estudio sobre la situación de la ejecución de los programas forestales nacionales y presente sus resultados en el cuarto período de sesiones del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques.
