



Consejo Económico y Social

Distr. general
24 de marzo de 2005
Español
Original: inglés

Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques

Quinto período de sesiones

Nueva York, 16 a 27 de mayo de 2005

Tema 4 del programa provisional*

Examen de los progresos alcanzados y de futuras medidas

Informe del Secretario General**

Examen de los progresos alcanzados y de futuras medidas

Resumen

En el programa de trabajo plurianual del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques se preveía que en el quinto período de sesiones del Foro se examinaran los progresos alcanzados y las medidas a adoptar en el futuro. El presente informe se ha preparado para facilitar el debate sobre el tema.

En el informe se examinan los progresos alcanzados en la ordenación sostenible de los bosques y en la ejecución del plan de acción y el programa de trabajo plurianual del Foro, se explica cómo éstos han contribuido a promover la ordenación sostenible de los bosques y se definen los elementos catalíticos y los obstáculos que condicionan dichos progresos.

En cuanto al examen de futuras medidas, en el informe se indican las que son prioritarias, se analizan las metas y los objetivos fijados y se examinan nuevas cuestiones y las cuestiones más apremiantes, así como la financiación de la ordenación sostenible de los bosques.

En el informe también se examina el mejoramiento del acuerdo internacional, principalmente sobre la base de las deliberaciones del Grupo especial de expertos encargado de un estudio orientado a recomendar los parámetros de un mandato para elaborar un marco jurídico sobre todos los tipos de bosques y de los debates celebrados en enero de 2005 en Guadalajara (México) en el marco de la iniciativa impulsada por los países en apoyo del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques en relación con el futuro del acuerdo internacional sobre los bosques.

* E/CN.18/2005/1.

** La publicación del presente informe se ha demorado debido a la necesidad de incluir información actualizada.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1–2	3
II. Examen de los progresos alcanzados.....	3–33	3
A. Progresos alcanzados en la ordenación sostenible de los bosques	3–12	3
B. Ejecución del plan de acción	13–14	6
C. Ejecución del programa de trabajo plurianual	15–18	6
D. Elementos catalíticos y obstáculos para aplicar las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques/Foro Intergubernamental sobre los Bosques	19–33	8
III. Examen de las medidas que se han de adoptar en el futuro	34–45	11
A. Objetivos, principales funciones y prioridades.....	34–36	11
B. Fijación de objetivos y metas.....	37–39	14
C. Cuestiones nuevas y de importancia crítica para la ordenación sostenible de los bosques	40	15
D. Financiación de la ordenación sostenible de los bosques	41–45	16
IV. Mejoramiento del acuerdo internacional sobre los bosques.....	46–55	17
A. Opciones para mejorar el acuerdo en el futuro.....	46–47	17
B. Fortalecimiento del acuerdo internacional sobre los bosques	48–52	19
C. Elaboración de un marco jurídico	53–55	21
V. Conclusiones	56–59	22
VI. Temas del debate	60	23

I. Introducción

1. En su primera sesión, el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques aprobó la resolución 1/1, en que figuraba el programa de trabajo plurianual correspondiente al período 2001-2005, y la resolución 1/2¹, en que figuraba el plan de acción para impulsar la aplicación de las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques/Foro Intergubernamental sobre los Bosques. En el programa de trabajo plurianual se pedía que el Foro examinara en su quinto período de sesiones los progresos alcanzados y las medidas a adoptar en el futuro.

2. El presente informe se ha preparado para facilitar el examen de los progresos alcanzados y de futuras medidas. En él se examinan los progresos alcanzados en la ordenación sostenible de los bosques y en la ejecución del plan de acción y el programa de trabajo plurianual del Foro, y se definen los elementos catalíticos y los obstáculos que condicionan dichos progresos. También se examinan los elementos de posibles medidas a adoptar en el futuro, incluidos los objetivos, las funciones y prioridades principales, el establecimiento de metas y objetivos, las nuevas cuestiones y las cuestiones más apremiantes, y la financiación de la ordenación sostenible de los bosques. Cuando el Consejo Económico y Social estableció el acuerdo internacional sobre los bosques decidió que debía ser dinámico y adaptarse a la evolución de las circunstancias²; en el informe se reconoce ese hecho y también se examinan las opciones para mejorar el acuerdo internacional sobre los bosques. Al presentar puntos de debate, se indica que el informe se debe estudiar conjuntamente con el informe del Secretario General sobre el examen de la eficacia del acuerdo internacional sobre los bosques (E/CN.18/2005/6) y la nota del Secretario General sobre un estudio de los parámetros de un mandato para elaborar un marco jurídico sobre todos los tipos de bosques (E/CN.18/2005/9), con miras a recomendarlos al Consejo Económico y Social y, por conducto suyo, a la Asamblea General.

II. Examen de los progresos alcanzados

A. Progresos alcanzados en la ordenación sostenible de los bosques

3. El empleo generalizado del término “ordenación sostenible de los bosques” tiene su origen en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, en particular a la Declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo (Principios de Río sobre los Bosques)³ y el capítulo 11 del Programa 21⁴. Si bien no existe una definición única y universalmente convenida del concepto de ordenación sostenible de los bosques, el término comprende la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques. La comprensión del concepto de ordenación sostenible de los bosques ha evolucionado desde 1992. El Grupo Intergubernamental sobre los Bosques y el Foro Intergubernamental sobre los Bosques acordaron más de 270 propuestas de acción con miras a la ordenación sostenible de los bosques. Tomando como punto de partida la labor de los procesos regionales sobre criterios e indicadores para la ordenación sostenible de los bosques, el Foro reconoció, en su cuarto período de sesiones⁵, que los siete elementos temáticos ofrecían un marco de referencia para la ordenación sostenible de los bosques. Dichos elementos se utilizan en el examen que figura a continuación.

4. **Extensión de los recursos forestales.** A pesar de los esfuerzos de las instancias internacionales que se ocupan de la silvicultura, la superficie forestal total sigue disminuyendo en la mayoría de las regiones del mundo. Entre las causas subyacentes de la deforestación están la merma de tierras forestales a expensas de la agricultura; el pastoreo y los asentamientos humanos; el aumento de la demanda de madera y productos forestales; y una diversidad de factores bióticos y abióticos que afectan negativamente a la salud y la productividad de los bosques. La importancia de dichos factores varía según la zona geográfica. En muchos países, las causas de la deforestación se relacionan a menudo con problemas más fundamentales como la pobreza. Además, la deforestación está ligada en muchos casos al hecho de que no se reconoce el verdadero valor de los bosques.

5. **Diversidad biológica.** Se han hecho progresos considerables en el establecimiento de redes de zonas protegidas en todas las regiones del mundo para prevenir la pérdida de la diversidad biológica de los bosques. Actualmente, más del 10% de la superficie forestal mundial se encuentra bajo algún régimen de protección (si bien con efectos y eficacia muy desiguales). Aunque la diversidad biológica de los bosques sigue decreciendo a causa de la deforestación, la degradación de los bosques y la consiguiente fragmentación de los hábitat forestales, se están redoblando los esfuerzos para contrarrestar esa tendencia regenerando las funciones de los bosques en superficies afectadas por la degradación forestal.

6. **Salud y productividad de los bosques.** En muchas partes del mundo donde el daño a los bosques a causa de la contaminación atmosférica ha sido un problema importante, las medidas adoptadas para reducir las emisiones industriales han tenido efectos beneficiosos. Continúan aplicándose medidas para vigilar los efectos de la contaminación atmosférica allí donde sigue siendo una amenaza para la salud y la productividad de los bosques. También representan una amenaza importante para la salud y la productividad de los bosques los incendios, las tormentas y otros cataclismos, la sequía, la contaminación atmosférica, los efectos del cambio climático a largo plazo, las plagas y las enfermedades y las especies invasivas. Otro factor que puede contribuir a esa situación son las prácticas de ordenación insostenibles.

7. **Funciones productivas de los recursos forestales.** A nivel mundial, la capacidad de los bosques y la extensión de las tierras susceptibles de regeneración forestal son teóricamente suficientes para satisfacer el aumento de la demanda de productos forestales a corto y mediano plazo. Sin embargo, en la práctica, las limitaciones debidas a las condiciones de acceso, la tecnología y los acuerdos institucionales dan lugar a que la oferta local y regional sea insuficiente, con lo cual algunos bosques se ven expuestos a niveles excesivos de explotación maderera (especialmente para obtener leña y productos forestales no destinados a la construcción). La importación de productos forestales, derivada de condiciones de escasez a nivel local y regional, puede afectar a los recursos forestales de otras regiones, sin olvidar la actividad ilícita.

8. **Funciones de protección de los recursos forestales.** Los árboles y los bosques tienen importantes beneficios para la conservación de los recursos hídricos y para muchos sistemas agrícolas, y contribuyen de ese modo a los medios de vida rurales. Aunque en muchos casos no se dispone de datos cuantitativos sobre la importancia y el valor monetario de los bosques en relación con la protección del suelo, los recursos hídricos y los litorales, las evaluaciones cualitativas indican que se reconoce cada vez más su importancia en este sentido.

9. **Funciones socioeconómicas.** La contribución de los bienes y servicios forestales es a menudo mucho mayor de lo que revelan las estadísticas oficiales. Las actividades forestales y la industria forestal proporcionan empleo e ingresos a millones de trabajadores y habitantes de los bosques. Es necesario salvaguardar los derechos consuetudinarios y legales, especialmente allí donde los recursos forestales son importantes para los medios de vida de la población, como es el caso de las comunidades indígenas. También es necesario que se reconozca el verdadero valor de los bosques, especialmente su valor no comercial y su valor como bien público, y que en las políticas nacionales de desarrollo se tenga en cuenta adecuadamente el potencial de los bosques. En el informe del Secretario General sobre los vínculos entre los bosques y los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, inclusive los contenidos en la Declaración del Milenio (E/CN.18/2005/7) se pone de relieve la especial contribución que pueden hacer los bosques a los esfuerzos por alcanzar esos objetivos.

10. **Estructura jurídica, política e institucional.** El establecimiento de un acuerdo internacional sobre los bosques, que incluye el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, y el apoyo a la labor del Foro por parte de la Asociación de colaboración en materia de bosques, son pasos importantísimos en la elaboración de un marco institucional para la ordenación sostenible de los bosques. Entre otras novedades recientes destaca la estrategia revisada del Banco Mundial en materia de bosques⁶. A nivel regional se han producido también importantes novedades, como los nueve procesos sobre criterios e indicadores, la aplicación rigurosa de la ley e iniciativas de gobernanza en materia de bosques, así como la toma de conciencia sobre la tala ilegal de árboles y el comercio conexo. A nivel nacional se han producido novedades importantes como la formulación y puesta en marcha de programas forestales nacionales y las reformas de la legislación nacional en materia de bosques, uso de la tierra y recursos naturales, sin olvidar la descentralización y el traspaso a las comunidades de competencias en materia de ordenación forestal.

11. En resumen, los progresos hacia la ordenación sostenible de los bosques a nivel mundial, regional y nacional han sido desiguales. Por una parte, la mayoría de los países se ha sumado ya a iniciativas convenidas internacionalmente relativas a la ordenación sostenible de los bosques. Los procesos sobre criterios e indicadores han ayudado a alcanzar una comprensión común de las características de la ordenación sostenible de los bosques y a llevarla a la práctica. Por otra parte, las actividades forestales ilícitas siguen siendo una amenaza importante para la ordenación sostenible de los bosques. Un reto particular será facilitar reformas, por parte de instituciones nacionales e internacionales, que permitan hacer frente a cuestiones normativas y de gobernanza, así como a las deficiencias del mercado que originan y perpetúan la tala ilegal de árboles y el comercio conexo.

12. El ritmo alarmante de deforestación y degradación de los bosques sigue siendo un problema grave. También se tiene la impresión de que en los últimos diez años la problemática forestal ha perdido importancia relativa en el programa internacional. Es necesario adoptar nuevas medidas para promover la ordenación sostenible de los bosques, clarificando el papel positivo de los bosques en el desarrollo socioeconómico de los países, especialmente de las poblaciones que dependen de los bosques. Los responsables de la adopción de decisiones y el público en general prestarán más atención a la necesidad de la ordenación sostenible de los bosques si tienen claro que dicha ordenación es beneficiosa para las prioridades generales de desarrollo.

B. Ejecución del plan de acción

13. El objetivo explícito del plan de acción¹ es avanzar en la aplicación de las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques/Foro Intergubernamental sobre los Bosques y alcanzar progresos verificables en la ordenación sostenible de los bosques para fines de 2005. En el informe del Secretario General sobre el examen de la eficacia del acuerdo internacional sobre los bosques (E/CN.18/2005/6) se examinan más a fondo los progresos en la aplicación de las propuestas de acción, con arreglo a los 16 elementos que se especifican en el plan de acción. En el marco para 2005 de la Asociación de colaboración en materia de Bosques (E/CN.18/2005/INF/1) figura información detallada sobre las medidas adoptadas por los miembros de la Asociación en apoyo de la ejecución del plan de acción. Entre los aspectos positivos de la ejecución del plan cabe señalar el mejoramiento y la consolidación de programas forestales nacionales (o marcos similares) que muchos países indican haber puesto en marcha desde el primer período de sesiones del Foro celebrado en 2000, la participación, en la mayoría de los casos, de las partes interesadas en la formulación y ejecución de esos programas forestales nacionales, la labor de los nueve procesos regionales sobre criterios e indicadores y la designación de coordinadores nacionales en 125 países.

14. Sin embargo, la evaluación de los progresos en la ejecución del plan de acción se ve obstaculizada por el número relativamente escaso de países que presentan informes nacionales de carácter voluntario al Foro. En los últimos cuatro años, 66 países (32 países en desarrollo, 23 países desarrollados y 11 países de economía en transición), incluida la Unión Europea, han presentado al Foro un total de 134 informes de carácter voluntario. Son pocos los países que han establecido mecanismos y procesos institucionales para supervisar y evaluar de manera continua la marcha de la aplicación de las propuestas de acción, como se pide en el plan de acción. Aunque en el plan se subraya la importancia de aportar recursos financieros a los países en desarrollo y a los países de economía en transición para que apliquen las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques/Foro Intergubernamental sobre los Bosques, la insuficiencia de recursos financieros en esos países sigue siendo una limitación importante.

C. Ejecución del programa de trabajo plurianual

15. El programa de trabajo plurianual para el período 2001-2005 contiene la estructura general de la labor de los períodos de sesiones del Foro. En períodos de sesiones anteriores, el Foro examinó informes del Secretario General sobre la aplicación de las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques/Foro Intergubernamental sobre los Bosques: en cada informe se estudiaba un elemento específico, sus medios de aplicación, aspectos comunes (como los programas forestales nacionales, el comercio, la promoción de la participación pública, y la supervisión, la evaluación y la presentación de informes) y nuevas cuestiones en materia de ejecución nacional. El Foro aprobó resoluciones basadas en las enseñanzas adquiridas con recomendaciones de medidas dirigidas a los Estados miembros, a los miembros de la Asociación de colaboración en materia de bosques, a otras organizaciones internacionales y a la comunidad de donantes, al objeto de seguir impulsando la aplicación de las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre

los Bosques/Foro Intergubernamental sobre los Bosques. Todas esas resoluciones se señalaron a la atención del Consejo Económico y Social.

16. El programa de trabajo plurianual incluye dos series de sesiones ministeriales de alto nivel y diálogos de políticas con los jefes de las organizaciones que son miembros de la Asociación de colaboración en materia de bosques. La primera se celebró durante el segundo período de sesiones del Foro y brindó a los Estados miembros la oportunidad de poner de relieve sus objetivos y estrategias para aplicar las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques/Foro Intergubernamental sobre los Bosques. Uno de los resultados más importantes de la serie de sesiones de alto nivel fue la declaración ministerial y el mensaje del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible⁷, que formó la base de la sección sobre bosques y ordenación sostenible de los bosques del Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible⁸.

17. La participación de los principales grupos en la labor del Foro fue un aspecto destacado del programa de trabajo plurianual. Desde su segundo período de sesiones, el Foro ha celebrado diálogos con múltiples partes interesadas para facilitar el intercambio de opiniones entre delegados gubernamentales y representantes de los principales grupos. En dichos diálogos ha participado la totalidad de los principales grupos, salvo las autoridades locales. Además, los principales grupos han aportado documentos de debate para su examen en los períodos de sesiones del Foro, muchos de ellos relativos a su contribución a la aplicación de las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques/Foro Intergubernamental sobre los Bosques.

18. En el programa de trabajo plurianual también se preveían actividades entre los períodos de sesiones, como las reuniones de los grupos especiales de expertos y actividades dirigidas por diversos países y organizaciones en apoyo de la labor del Foro. En su decisión 2003/299, el Consejo Económico y Social aprobó la propuesta del Foro de establecer tres grupos especiales de expertos para que llevaran a cabo la labor entre los períodos de sesiones. El Grupo especial de expertos en los criterios y mecanismos de supervisión, evaluación y presentación de informes se reunió en Ginebra del 8 al 12 de diciembre de 2003. El Grupo especial de expertos en financiación y transferencia de tecnologías ecológicamente racionales se reunió en Ginebra del 15 al 19 de diciembre de 2003. El Foro examinó sendos informes de los dos grupos de expertos en su cuarto período de sesiones, examen que culminó en la aprobación de la resolución 4/3⁵, titulada “Supervisión, evaluación y presentación de informes sobre los bosques: criterios e indicadores relativos a la ordenación sostenible de los bosques” y la decisión 4/2⁵, en la que decidió seguir considerando, en el marco de su programa de trabajo, las cuestiones de financiación y transferencia de tecnologías ecológicamente racionales, incluidas las recomendaciones del Grupo especial de expertos en dicha materia. El Grupo especial de expertos encargado de un estudio orientado a recomendar los parámetros de un mandato para elaborar un marco jurídico sobre todos los tipos de bosques se reunió en Nueva York del 7 al 10 de septiembre de 2004 y en su informe (E/CN.18/2005/2) figuran importantes consideraciones que se han incorporado al presente informe. Entre 2000 y 2005 hubo 18 iniciativas dirigidas por diversos países y organizaciones en apoyo de la labor del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques. La mayor parte de esas iniciativas fueron copatrocinadas por países

desarrollados y países en desarrollo, así como por organizaciones internacionales, entre ellas organizaciones no gubernamentales.

D. Elementos catalíticos y obstáculos para aplicar las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques/ Foro Intergubernamental sobre los Bosques

19. Al examinar las medidas a adoptar en el futuro y el mejoramiento progresivo del acuerdo internacional sobre los bosques, es importante considerar los elementos catalíticos y los obstáculos que condicionan actualmente la aplicación de las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques/Foro Intergubernamental sobre los Bosques. Dichos elementos catalíticos y obstáculos fueron analizados por el Grupo especial de expertos encargado de un estudio orientado a recomendar los parámetros de un mandato para elaborar un marco jurídico sobre todos los tipos de bosques⁹.

Elementos catalíticos

20. **Fortalecimiento del compromiso político a largo plazo.** La novedad más significativa en el fortalecimiento del compromiso internacional ha sido el establecimiento del acuerdo internacional sobre los bosques, claro signo con el que la comunidad internacional respondió a diversas peticiones de creación de un órgano central que pudiera hacer frente a cuestiones prioritarias relativas a todos los tipos de bosques de una manera equilibrada, integrada y mutuamente efectiva. En la Declaración del Milenio¹⁰ y en el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo⁸ se reconoció la importancia de la ordenación sostenible de los bosques como condición esencial para alcanzar el desarrollo sostenible. El Foro juega un papel central en la promoción de la función de los bosques en los esfuerzos por alcanzar los objetivos internacionales de desarrollo.

21. **Buena gestión de los asuntos públicos.** Las políticas eficaces, el imperio de la ley y la transparencia son los requisitos indispensables para la ordenación sostenible de los bosques. Otros elementos esenciales son la democratización, la descentralización, la estabilidad política y social, la continuidad del personal, la toma de conciencia y la aplicación rigurosa de la ley. Un mayor apoyo a los países productores de madera para que aprovechen las nuevas oportunidades de los mercados y cumplan los requisitos de mercados más exigentes, puede ayudarles en sus esfuerzos por hacer frente a la tala ilegal de árboles. También es necesaria la cooperación de los consumidores y los comerciantes para desalentar las actividades ilícitas e impedir que los productos procedentes de explotaciones ilícitas entren en los mercados de los países consumidores. Los propios gobiernos son consumidores importantes y su intervención puede tener efectos más allá de sus proveedores inmediatos.

22. **Ejecución de los programas forestales nacionales.** Las propuestas de acción han configurado efectivamente los programas forestales nacionales y sus equivalentes en muchos países y han servido para transformar los programas forestales nacionales en marcos institucionales nacionales para el logro de la ordenación sostenible de los bosques. También han contribuido a ampliar el alcance de esos programas para que se centren en problemas y cuestiones intersectoriales conexos, y a impulsar la participación efectiva de las partes interesadas. Los programas forestales nacionales

también han pasado a ser instrumentos para cumplir los compromisos contraídos en virtud de acuerdos internacionales.

23. Elaboración y aplicación de criterios e indicadores para la ordenación sostenible de los bosques. Los criterios e indicadores desempeñan un papel fundamental para llegar a una visión común de lo que constituye la ordenación sostenible de los bosques y para cuantificar y observar los progresos alcanzados. Unos 150 países participan en uno o más de los nueve procesos sobre criterios e indicadores. Esos marcos de cooperación internacional, entre los cuales existe un alto grado de complementariedad y similitud, han sido particularmente eficaces en la promoción de la ordenación sostenible de los bosques.

24. Marcos de cooperación mundial y regional. Los siete elementos temáticos a que se hace referencia en los párrafos 3 a 10 *supra* pueden servir de base para que los marcos de cooperación mundial y regional adopten un planteamiento simplificado y armonizado a la hora de hacer frente a nuevas cuestiones y a las cuestiones más apremiantes. Los procesos regionales, como el Tratado de Cooperación Amazónica, constituyen un valioso mecanismo para el intercambio de información, experiencias y enseñanzas adquiridas en relación con las propuestas de acción y con miras a mejorar su aplicación. Las comisiones regionales de las Naciones Unidas y las comisiones forestales regionales de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) también ayudan a reforzar el apoyo político a la aplicación de las propuestas de acción¹⁴. La cooperación regional juega por tanto un papel importante a la hora de impulsar el programa para la ordenación sostenible de los bosques.

25. Asociaciones. La Asociación de colaboración en materia de bosques es una asociación internacional que presta asistencia a los países en la aplicación de las propuestas de acción en esferas como la creación de capacidad para la ejecución de los programas forestales nacionales, la investigación científica relacionada con los bosques, la supervisión, la evaluación y la presentación de informes y la elaboración de criterios e indicadores. Las medidas adoptadas por la Asociación para alcanzar una comprensión común en materia de conceptos, terminología y definiciones también han sido beneficiosas y han contribuido a una mayor armonización de los programas forestales nacionales y sus equivalentes. A nivel regional, asociaciones como la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), la Alianza para la protección forestal de la cuenca del río Congo y la Asociación para la colaboración forestal en Asia han demostrado su eficacia como agentes catalizadores. A nivel nacional, las asociaciones entre los gobiernos y las partes interesadas no gubernamentales han sido instrumentos eficaces para promover la aplicación de las propuestas de acción.

26. Participación de las partes interesadas. La participación de las partes interesadas en la ordenación sostenible de los bosques es un factor cada vez más importante a nivel nacional. Reviste especial importancia la ampliación en número y variedad de las partes interesadas en los bosques y el establecimiento de mecanismos innovadores para su participación equitativa en la formulación de políticas y programas forestales, así como en actividades de planificación y ordenación forestal. Por ejemplo, la integración de las comunidades locales e indígenas en la ordenación sostenible de los bosques ha contribuido a una mejor aplicación de las propuestas de acción.

27. Iniciativas dirigidas por países y organizaciones. Las iniciativas dirigidas por países y organizaciones han servido para impulsar las tareas de aplicación de las propuestas de acción en relación con diversas cuestiones muy específicas. Dichas iniciativas brindan la oportunidad de debatir y analizar cuestiones complejas y políticamente

delicadas antes de que éstas se aborden y negocien oficialmente en los períodos de sesiones del Foro. También son instrumentos valiosos para intercambiar información sobre experiencias y enseñanzas adquiridas y para promover propuestas de acción pertinentes, con miras a la posible adopción de medidas sobre el terreno.

Obstáculos

28. El diálogo de políticas guarda escala relación con las actividades sobre el terreno. En general, no se tiene conciencia de la función económica y social general de los bosques. En muchos países, los bosques y la ordenación de los bosques no son temas prioritarios en los programas económicos, sociales y políticos. Esto es especialmente cierto cuando el diálogo de políticas no guarda relación con las actividades y las necesidades sobre el terreno. La existencia de metas y objetivos claros podría facilitar un enfoque ascendente, consolidando compromisos y garantizando que la ordenación sostenible de los bosques contribuya plenamente al programa general de desarrollo.

29. Evaluación del progreso en la aplicación de las propuestas de acción. El gran número de propuestas de acción refleja la complejidad del programa internacional en materia de bosques. Sin embargo, muchas de las personas que trabajan en el sector desconocen esas propuestas de acción o no las comprenden bien, lo cual dificulta su aplicación. Este obstáculo se ha puesto de manifiesto en varias actividades recientes de concienciación y creación de capacidad. Además, no se dispone de datos de referencia a nivel nacional y subnacional. La necesidad de una mayor racionalización y armonización de los informes sobre los bosques ha captado la atención del Grupo de Tareas de la Asociación de colaboración en materia de bosques.

30. Limitaciones financieras. Los progresos para aumentar la financiación de la ordenación sostenible de los bosques han sido lentos e insuficientes. En sus informes nacionales, los países en desarrollo en particular afirman verse limitados en la aplicación de las propuestas de acción en todas las esferas temáticas debido a la insuficiencia de recursos financieros para la ejecución de los programas. Los factores externos, problemas de acceso común y el carácter de bien público de determinados beneficios importantes de los bosques significan que los bosques no generan ingresos que reflejen su verdadero valor. En consecuencia, el incentivo para realizar inversiones en la ordenación sostenible de los bosques es en muchos casos demasiado bajo, en comparación con otros usos de la tierra u otros sectores. En el informe del Grupo especial de expertos sobre financiación y transferencia de tecnologías ecológicamente racionales figura un análisis más detallado de las limitaciones financieras que dificultan la ordenación sostenible de los bosques, así como diversas recomendaciones para solucionarlas.

31. Desincentivos para la ordenación sostenible de los bosques. El Grupo especial de expertos sobre financiación y transferencia de tecnologías ecológicamente racionales también observó que la ordenación sostenible de los bosques podía verse gravemente dificultada por políticas formuladas fuera del sector forestal. Los desincentivos tienen su origen en políticas que hacen aumentar los costos de oportunidad de las tierras forestales, en particular para la agricultura o el desarrollo; la integración inadecuada de cuestiones relativas a la ordenación sostenible de los bosques en los planes de desarrollo nacionales, sectoriales, regionales y locales, incluidas las estrategias nacionales de reducción de la pobreza; las limitaciones al cobro de renta y otros incentivos nefastos, como las políticas fiscales; la falta de rigor en la aplicación de la ley y la poca claridad de los derechos de propiedad y tenencia de la tierra. La corrupción y la falta de rigor en la aplicación de la ley pueden dar lugar a mercados distorsionados y a

un comercio perjudicial para las empresas que actúan de manera responsable y en el marco del respeto a la ley. A causa de esos factores, las prácticas no sostenibles pueden resultar más rentables que la ordenación sostenible de los bosques.

32. Transferencia inadecuada de tecnologías ecológicamente racionales para la ordenación sostenible de los bosques. Aunque se han hecho progresos en este ámbito, la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales para la ordenación sostenible de los bosques es en general inadecuada, especialmente en lo que atañe a la elaboración de sistemas de gestión de la información para la ordenación sostenible de los bosques y al uso de tecnologías modernas de supervisión y evaluación, especialmente sistemas de teleobservación y de información geográfica e instrumentos para la alerta temprana de amenazas concretas, como incendios, mejores prácticas de recolección forestal y de silvicultura y tecnologías más eficientes de procesamiento y utilización de la madera. Los bancos multilaterales de desarrollo, los donantes bilaterales y las organizaciones internacionales están promoviendo la transferencia de tecnología mediante proyectos específicos, pero aún queda mucho por hacer¹².

33. Creación inadecuada de capacidad. Los países en desarrollo y los países de economía en transición insisten repetidamente en su gran necesidad de creación de capacidad y de la asistencia financiera correspondiente para poder aplicar muchas de las propuestas de acción. Cabe citar, por ejemplo, la necesidad de servicios de divulgación eficaces, recursos e instalaciones adecuadas para la investigación y el desarrollo y capacidad humana. La labor de creación de capacidad abarca políticas favorables e incentivos, legislación y normativas apropiadas y rigor en su aplicación, información adecuada y recursos humanos suficientes, además de tecnologías económicamente racionales. También incluye la tarea de determinar a qué partes interesadas se debe dirigir específicamente la creación de capacidad.

III. Examen de las medidas que se han de adoptar en el futuro

A. Objetivos, principales funciones y prioridades

34. En el informe del Secretario General sobre el examen de la eficacia del acuerdo internacional sobre los bosques se llega a la conclusión de que el objetivo y las funciones principales del acuerdo internacional sobre los bosques siguen siendo válidos, pero que es menester seguir fortaleciendo el acuerdo internacional para que sea más eficaz en el cumplimiento de su mandato. El informe demuestra que, en una situación en que tantas cuestiones prioritarias compiten entre sí en los programas internacionales, se ha llevado a cabo una apreciable y útil labor, pero aún no se ha realizado plenamente el potencial del acuerdo internacional sobre los bosques. En el ámbito internacional, se debe dar mayor visibilidad a las cuestiones relacionadas con los bosques, para que el sector de la silvicultura pueda contribuir plenamente al logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los que figuran en la Declaración del Milenio. Muchos de los participantes en la reunión del Grupo especial de expertos encargado de un estudio orientado a recomendar los parámetros de un mandato para elaborar un marco jurídico sobre todos los tipos de bosques, celebrada en septiembre de 2004, y en la reunión de la iniciativa impulsada por varios países en apoyo del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques para tratar del acuerdo internacional sobre los bosques, celebrada en Guadalajara (México)

del 25 al 28 de enero de 2005¹³, llegaron a una conclusión similar. Las sugerencias formuladas en los informes de esas reuniones acerca de los objetivos y las funciones del acuerdo internacional sobre los bosques se asemejan al objetivo y las funciones que ya se habían enunciado en la resolución 2000/35 del Consejo Económico y Social por la que se establecía el acuerdo internacional sobre los bosques.

35. Tanto el informe de la reunión del Grupo especial de expertos¹⁴ como el informe de la reunión de Guadalajara hacen hincapié en la necesidad de demostrar la contribución de la ordenación sostenible de los bosques a prioridades mundiales como la mitigación de la pobreza (incluso mediante el fomento de los medios de vida sostenibles de las personas dependientes de los bosques), la atención de la salud, la sostenibilidad del medio ambiente y la equidad entre los géneros, y en la importancia que reviste promover alianzas eficaces con grupos interesados que no pertenezcan al sector silvícola. Para ello hay que proporcionar medios adecuados de ejecución y financiación, establecer un mecanismo que preste apoyo a los procesos regionales y les dé participación y mejorar la comunicación con el público sobre cuestiones relacionadas con los bosques. Con esos fines, el Foro tal vez desee considerar la posibilidad de determinar las prioridades sobre las que se habrán de adoptar medidas en el futuro. Esas prioridades podrían ser comunes a todas las opciones que se examinan más adelante y podrían utilizarse para definir la política forestal internacional.

36. Las prioridades podrían agruparse según las seis funciones principales del acuerdo internacional sobre los bosques, aprobadas por el Consejo Económico y Social en su resolución 2000/35. Al elaborar la lista de prioridades que se proponen a continuación se tomaron en consideración los elementos catalizadores y los obstáculos determinados en la sección anterior, así como el informe del Grupo especial de expertos que se reunió en septiembre de 2004 y el informe de la reunión de Guadalajara:

1. Aplicación de las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques (GIB)/Foro Intergubernamental sobre los Bosques (FIB):
 - a) Proporcionar medios de ejecución adecuados, mediante la aportación de recursos financieros garantizados y predecibles y de fondos para financiar los proyectos, la creación de capacidad y el acceso a tecnologías ecológicamente racionales;
 - b) Estimular la aplicación de medidas sobre el terreno y la adopción de un criterio que facilite la participación de los más directamente interesados;
 - c) Definir más claramente el concepto de ordenación sostenible de los bosques;
 - d) Mejorar el intercambio de información sobre los problemas y aprender del trabajo de los demás.
2. Foro para la elaboración continuada de políticas y el mantenimiento del diálogo sobre cuestiones normativas:
 - a) Fomentar el diálogo en los planos regional y mundial sobre las cuestiones relacionadas con los bosques y las prioridades conexas, incluidas las que guarden relación con los objetivos de desarrollo más amplios;

- b) Promover procesos abiertos, transparentes e incluyentes, asegurando que en ellos participen plenamente todos los países;
 - c) Mantener la flexibilidad necesaria para encarar las cuestiones de reciente aparición, como las que se mencionan en el párrafo 40 *infra*;
 - d) Atraer el interés de una amplia gama de interesados, aprovechando plenamente los procesos participativos y aumentando la participación de los grupos principales, y al mismo tiempo mejorar la comunicación con el público respecto de las cuestiones relacionadas con los bosques.
3. Cooperación y coordinación de políticas y programas:
- a) Proporcionar un mecanismo para prestar apoyo a los procesos regionales y lograr su participación;
 - b) Crear un mecanismo de coordinación en el plano internacional, que incluya a la Asociación de colaboración en materia de bosques, y recurrir más a la Asociación para llevar a cabo iniciativas conjuntas y de colaboración;
 - c) Apoyar constantemente los esfuerzos coordinados, como los procesos de gobernanza y aplicación de la legislación forestal, en las regiones en las que los problemas sean más graves;
 - d) Facilitar la coordinación intersectorial en los planos nacional e internacional entre el sector de la silvicultura y otros sectores a fin de reducir los efectos negativos que puedan tener para los bosques las decisiones adoptadas fuera del sector forestal; y prestar un amplio asesoramiento y asistencia en la formulación de las políticas y leyes nacionales.
4. Cooperación internacional:
- a) Crear asociaciones dirigidas a lograr la ordenación sostenible de los bosques, como por ejemplo iniciativas entre gobiernos, organizaciones y otros grupos interesados, tanto dentro como fuera del sector silvícola;
 - b) Crear condiciones favorables para ayudar a los países a alcanzar la ordenación sostenible de los bosques;
 - c) Lograr una mejor comprensión de las causas de la deforestación y de las actividades ilícitas y ayudar a encontrar soluciones basadas en esos conocimientos.
5. Supervisión y evaluación de los progresos mediante la presentación de informes:
- a) Establecer funciones bien definidas de supervisión y evaluación de los progresos realizados con objeto de ayudar a los países a intercambiar experiencias y aprovechar las enseñanzas obtenidas, así como proporcionar un instrumento de evaluación de los progresos realizados en el proceso hacia la ordenación sostenible de los bosques;

- b) Promover actividades de creación de capacidad y un entorno propicio para que los países en desarrollo sigan desarrollando y perfeccionando sus funciones de supervisión y evaluación.
- 6. Fortalecimiento del compromiso político:
 - a) Establecer un órgano de alto nivel de las Naciones Unidas de carácter permanente para la formulación de políticas y la orientación y el diálogo sobre cuestiones normativas;
 - b) Fomentar una mayor comprensión del papel de los bosques y su contribución a los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente;
 - c) Promover la aplicación de una política coherente en las instancias de gobierno de cada país;
 - d) Ayudar a desarrollar la capacidad de la comunidad forestal de resolver las cuestiones intersectoriales con eficacia.

B. Fijación de objetivos y metas

37. Varios participantes en las reuniones del Grupo especial de expertos y en la reunión de Guadalajara destacaron los beneficios de acordar y fijar un objetivo mundial en materia de bosques que ofrezca una visión para el próximo decenio. Sobre la base de las deliberaciones que tuvieron lugar en esas reuniones, el informe del Secretario General sobre los vínculos entre los bosques y los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, incluidos los contenidos en la Declaración del Milenio (E/CN.18/2005/7) propone los elementos que podría abarcar un objetivo mundial de ese tipo. El quinto período de sesiones del Foro y, en particular, la serie de sesiones ministeriales de alto nivel del período de sesiones, dan a la comunidad internacional la oportunidad de fijar y definir claramente un objetivo mundial en el ámbito de la ordenación sostenible de los bosques. Los Ministros que participen en la serie de sesiones de alto nivel tal vez deseen enviar un mensaje a la sesión plenaria de alto nivel del sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General, en que se inste a reafirmar el compromiso de avanzar hacia la ordenación sostenible de los bosques mediante la reducción de la tasa neta de deforestación, el mantenimiento de las funciones de los bosques, el restablecimiento de los paisajes forestales degradados y no sujetos a normas de ordenación, la conservación de los bosques naturales y el mejoramiento de los medios de vida de los pobres que viven en los bosques y zonas aledañas de todo el mundo.

38. La tarea de alcanzar un objetivo mundial requerirá el compromiso decidido de los países y la ejecución de iniciativas nacionales sobre el terreno. Como ya se prevé en el plan de acción actual, la fijación de metas mensurables en el nivel nacional contribuiría notablemente a que se pusiera un mayor y más firme empeño en lograr la ordenación sostenible de los bosques, y también destacaría el papel que desempeñan los bosques en la ejecución del programa de desarrollo internacional más amplio. La tarea de fijar metas de ese tipo sería responsabilidad de los distintos países.

39. Asimismo, cabe señalar que el Convenio sobre la Diversidad Biológica está en el proceso de determinar, sobre la base de su Plan Estratégico, los objetivos y las metas de su programa de trabajo ampliado sobre diversidad biológica forestal, a fin de facilitar la evaluación de los progresos realizados en el cumplimiento de su

misión de reducir significativamente para el año 2010 el ritmo actual de pérdida de la diversidad biológica en los niveles nacional, regional y mundial. El Grupo especial de expertos técnicos sobre el examen de la aplicación del programa de trabajo sobre diversidad biológica forestal está examinando la posibilidad de elaborar otras metas que proporcionen un marco flexible para el establecimiento de metas nacionales. El Grupo propondrá las metas del sector forestal al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico, que a su vez las presentará a la octava reunión de la Conferencia de las Partes, en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, para que ésta las incluya en el programa de trabajo del Convenio.

C. Cuestiones nuevas y de importancia crítica para la ordenación sostenible de los bosques

40. Es importante que el acuerdo internacional sea flexible y que pueda hacer frente a las nuevas cuestiones. Los bosques están interrelacionados con otros sectores de la sociedad y en su ordenación debe aplicar un enfoque intersectorial que refleje los cambios más generales en las prioridades económicas, sociales y ambientales, así como las nuevas amenazas que atentan contra la ordenación sostenible de los bosques. Los informes presentados por el Secretario General a los períodos de sesiones segundo, tercero y cuarto del Foro señalaron una serie de cuestiones que comenzaban a perfilarse y que cabría abordar en el acuerdo internacional. El informe del Grupo especial de expertos¹⁴ y el informe de la reunión de Guadalajara también contienen recomendaciones valiosas para la labor futura del acuerdo internacional sobre los bosques. Entre esas cuestiones se encuentran las siguientes:

- a) La contribución de los bosques a la erradicación de la pobreza, incluso por la función que cumplen en los procesos fundamentales de planificación del desarrollo, como los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y la vinculación entre aspectos de la ordenación sostenible de los bosques y los objetivos de desarrollo del Milenio;
- b) La evaluación de los efectos sociales y la ordenación sostenible de los bosques;
- c) El apoyo a los derechos tradicionales de las comunidades locales;
- d) La descentralización y la delegación de autoridad en las instancias locales;
- e) La aplicación de la legislación forestal, la gobernanza y la gestión de los conflictos relacionados con los bosques;
- f) La tala ilegal y el comercio de productos forestales;
- g) Las subvenciones contraproducentes y sus repercusiones en la deforestación y la degradación forestal;
- h) Los incendios forestales, las plagas, las enfermedades y los factores abióticos que afectan a los bosques, incluidos los daños producidos por las tormentas y los efectos del cambio climático;
- i) La protección y ordenación de los bosques para conservar los recursos hídricos, así como para proveer servicios ambientales y sociales no comerciales;
- j) La realización de investigaciones selectivas sobre cuestiones normativas y estudios interdisciplinarios para apoyar la adopción de decisiones;

k) Los árboles situados fuera de los bosques y los bosques de las zonas urbanas y periurbanas;

l) La ética en materia forestal y la responsabilidad de las empresas;

m) Los valores espirituales de los bosques y la planificación y ordenación de los lugares sagrados y los territorios indígenas.

El Foro tal vez desee examinar la forma en que se podrían abordar estas cuestiones de reciente aparición y de importancia crítica en el programa de trabajo futuro del acuerdo internacional sobre los bosques.

D. Financiación de la ordenación sostenible de los bosques

41. Como se menciona en el informe del Secretario General sobre el examen de la eficacia del acuerdo internacional sobre los bosques, los informes voluntarios y las respuestas a los cuestionarios indican claramente que muchos países atribuyen a la financiación de la ordenación sostenible de los bosques una importancia decisiva para el desarrollo futuro del acuerdo internacional sobre los bosques. El informe del Grupo especial de expertos antes mencionado y el informe de Guadalajara también señalan que es fundamental considerar la financiación, incluidas las fuentes de fondos y los mecanismos financieros, como un elemento indispensable para el mejoramiento del acuerdo internacional. Se necesitan mecanismos financieros para facilitar la aplicación de la ordenación sostenible de los bosques y la financiación del propio acuerdo internacional.

42. Si no se reconoce adecuadamente el valor íntegro de los bosques y de sus bienes y servicios, cabe la posibilidad de que se tenga que recurrir a financiación externa adicional para sufragar los gastos incurridos por las empresas de explotación forestal que aplican prácticas sostenibles, valorar justamente los beneficios no comerciales y contrarrestar los incentivos que tienen efectos negativos. La falta de mecanismos para compensar a los propietarios de bosques por los servicios ambientales y sociales no comerciales que proveen alienta las prácticas insostenibles, dificulta la financiación de la ordenación sostenible de los bosques y contribuye a la deforestación. Los instrumentos dirigidos a corregir las fallas del mercado y a ofrecer incentivos que fomenten la protección de las cuencas hidrográficas, la recreación, la retención del carbono, entre muchos otros beneficios no comerciales, contribuyen sustancialmente a la ordenación sostenible de los bosques. Dado que los beneficios forestales son a menudo de carácter regional y en ocasiones verdaderamente mundiales, sería importante abordar la cuestión de una distribución más equitativa de los costos y los ingresos.

43. El Grupo especial de expertos sobre financiación y transferencia de tecnologías ecológicamente racionales examinó aspectos importantes de la financiación, como por ejemplo la función y la situación de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y la eficacia de la actual estructura de financiación internacional. En sus conclusiones, apoyadas por el informe de la reunión de Guadalajara, el Grupo especial de expertos destacó la importancia de incorporar la ordenación sostenible de los bosques en las estrategias nacionales de desarrollo, incluidos los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, si correspondía. También es importante poner de relieve la contribución de los bosques a otros aspectos del desarrollo sostenible, como la calidad e integridad del medio ambiente y un sinnúmero de cuestiones relativas

al desarrollo económico y social. Es necesario estudiar las formas de utilizar más eficazmente la asistencia oficial para el desarrollo en beneficio del sector de la silvicultura para promover la ordenación sostenible de los bosques y fomentar la capacidad nacional. En el informe del Secretario General sobre los vínculos entre los bosques y los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, incluidos los contenidos en la Declaración del Milenio (E/CN.18/2005/7), se examina de nuevo la financiación de la ordenación sostenible de los bosques y su contribución a la ejecución de los programas de desarrollo en su sentido más general.

44. Los recursos financieros que se necesitan para lograr la ordenación sostenible de los bosques a menudo exceden la capacidad de los gobiernos, por lo que la inversión privada cobra cada vez mayor importancia. Las fuentes de inversión privada pueden ser nacionales o extranjeras. Para que la ordenación sostenible de los bosques pueda competir con éxito por los recursos, es preciso que se adopten decisiones estratégicas y medidas normativas enérgicas en el plano nacional a fin de crear un entorno atractivo para las inversiones.

45. El informe de la reunión de Guadalajara puntualiza las propuestas hechas en reuniones anteriores y presenta una nueva propuesta de establecer un fondo forestal mundial para prestar asistencia a los países en desarrollo y los países de economía en transición en su empeño por implantar la ordenación sostenible de los bosques. Ese mecanismo podría contribuir significativamente a la aplicación eficaz de las decisiones que adopte el acuerdo internacional sobre los bosques. Se podrían elaborar directrices para asegurar que esos recursos financieros se utilicen apropiadamente y que se reconozca la necesidad del buen gobierno. Se ha señalado también que la financiación internacional de la ordenación sostenible de los bosques debería facilitarse a mediano y largo plazo, más allá de los ciclos de proyectos tradicionales. El acuerdo internacional sobre los bosques también podría dar acceso a nuevos mecanismos de financiación, incluso mediante un reconocimiento más explícito y el acceso directo a fondos como los del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). También se ha advertido que al adoptar una decisión bien fundamentada sobre la manera más apropiada de financiar el acuerdo internacional sobre los bosques se deberán tener en cuenta las decisiones relativas al mejoramiento del acuerdo internacional.

IV. Mejoramiento del acuerdo internacional sobre los bosques

A. Opciones para mejorar el acuerdo en el futuro

46. Si bien, como se refleja en el informe del Grupo especial de expertos¹⁴ y el informe de la reunión de Guadalajara, hay acuerdo general sobre la necesidad de financiación para la ordenación sostenible de los bosques, las opiniones difieren en cuanto a las opciones futuras del acuerdo. El informe del Secretario General sobre el examen de la eficacia del acuerdo internacional sobre los bosques (E/CN.18/2005/6) llega a la conclusión de que debe reforzarse el acuerdo en vigor, pero también menciona que hay puntos de vista diferentes sobre cómo lograrlo. El informe de la reunión del Grupo especial de expertos presenta una amplia gama de opciones para un futuro acuerdo internacional sobre los bosques, con varias modalidades. El informe de la reunión de Guadalajara añade detalles sobre elementos de gran importancia,

centrándose en particular en las modalidades institucionales y los mecanismos de financiación. Tras reafirmar y precisar muchas de las observaciones formuladas por el Grupo especial de expertos, la reunión de Guadalajara redujo la gama de opciones y también reconoció que las opciones no eran mutuamente excluyentes. Las principales opciones comparten muchas características y no existe una delimitación precisa entre ellas. En la práctica, las opciones también podrían ser escalones sucesivos que permitirían perfeccionar gradualmente el acuerdo internacional sobre los bosques.

47. El marco institucional del acuerdo internacional sobre los bosques, el método de trabajo y las modalidades institucionales determinarán en gran medida la y eficacia de las medidas que se adopten en el futuro. Con esos fines, el Grupo especial de expertos determinó siete opciones generales para el futuro acuerdo internacional sobre los bosques¹⁵:

a) El fortalecimiento del acuerdo internacional sobre los bosques con un mayor apoyo político, un mandato más claro y mecanismos de financiación y secretaría reforzados;

b) El establecimiento de un marco de colaboración en materia de bosques, que podría comprender: una declaración de compromiso sobre la ordenación sostenible de los bosques, modalidades de aplicación, un mecanismo reforzado de presentación de informes y una secretaría y una Asociación de colaboración en materia de bosques reforzadas;

c) El establecimiento de un órgano político, científico y de cooperación intergubernamental, cuyo principal objetivo sea financiar proyectos relacionados con la ordenación sostenible de los bosques y que esté integrado por los elementos siguientes: un comité político, un comité científico y un comité financiero y de cooperación; esta opción incluiría la posibilidad de celebrar consultas regionales;

d) La elaboración de directrices voluntarias basadas en los Principios relativos a los bosques aprobados en Río de Janeiro³ para apoyar la aplicación sobre el terreno de las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques/Foro Intergubernamental sobre los Bosques;

e) La adopción de un enfoque de dos niveles, según el cual un programa de reuniones regionales o temáticas aportaría contribuciones a las reuniones mundiales;

f) La elaboración de una convención marco con protocolos temáticos y regionales;

g) La adopción de un protocolo en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica o de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

El informe de la reunión de Guadalajara evalúa cuatro opciones para el acuerdo internacional sobre los bosques:

h) Cancelar el acuerdo internacional sobre los bosques en vigor;

i) Elaborar un instrumento jurídicamente no vinculante, como por ejemplo una versión enriquecida y reforzada del acuerdo internacional sobre los bosques vigente;

j) Un instrumento jurídicamente vinculante, como por ejemplo una convención marco, con disposiciones para protocolos posteriores;

k) Un instrumento jurídicamente vinculante, como por ejemplo una convención independiente.

Teniendo en cuenta el informe del Secretario General sobre el examen de la eficacia del acuerdo internacional sobre los bosques, así como las preferencias expresadas en los informes de las reuniones del Grupo especial de expertos y de Guadalajara, las opciones examinadas podrían combinarse mejor y reducirse a dos opciones principales, que se indican a continuación:

- El fortalecimiento del acuerdo internacional sobre los bosques
- La elaboración de un marco jurídico.

B. Fortalecimiento del acuerdo internacional sobre los bosques

48. El fortalecimiento del acuerdo internacional sobre los bosques es necesario para dar un impulso renovado al diálogo internacional sobre la ordenación sostenible de los bosques. La nueva perspectiva de las cuestiones de importancia clave en la arena internacional puede basarse en las prioridades indicadas en el párrafo 36 *supra* y en las cuestiones de reciente aparición y de importancia decisiva para la ordenación sostenible de los bosques enunciadas en el párrafo 40 *supra*. Como condición previa, se debe reafirmar el compromiso político, sin el cual no podrán realizarse progresos. Con ese fin, en el proceso de fortalecimiento del acuerdo internacional sobre los bosques se podrían aprovechar los aspectos positivos de los elementos catalizadores y encarar los obstáculos señalados en la sección II del presente informe. En particular, con un mecanismo de financiación reforzado de la ordenación sostenible de los bosques, el acuerdo podría contribuir a la creación de un entorno propicio y eficaz, lo que también ayudaría a fortalecer su función catalizadora.

49. Los informes del Grupo especial de expertos y de la reunión de Guadalajara indican que ese fortalecimiento del acuerdo internacional sobre los bosques no obsta para que se siga trabajando en la elaboración de un marco jurídico, si así lo desean los Estados miembros. En los informes también se formularon otras recomendaciones sobre cómo fortalecer el acuerdo; se podría, por ejemplo, potenciar el papel de la Asociación de colaboración en materia de bosques, vincular el acuerdo a la FAO y al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y cambiar la sede de su secretaría, ampliar la Mesa del acuerdo internacional sobre los bosques, dando cabida a representantes de los procedimientos regionales, y permitir la participación de la secretaría de los procesos regionales relativos a los bosques en los trabajos de la Asociación de colaboración en materia de bosques. También se propuso establecer un enfoque de dos niveles, según el cual un programa de reuniones regionales o temáticas aportaría contribuciones a las reuniones mundiales.

50. Como quedó reflejado en el informe de la reunión de Guadalajara, se planteó la interrogante de si un acuerdo internacional reforzado podría aumentar la visibilidad política del sector forestal para que dejara de ser una cuestión de menor importancia en el programa internacional. Se señaló también que la tarea de fortalecer el acuerdo podría resultar difícil, pues el acuerdo en vigor actualmente ya parecía tener toda la autoridad política necesaria.

51. Sobre la base de las propuestas que figuran en los informes del Grupo especial de expertos y de la reunión de Guadalajara, las medidas concretas que cabría adoptar para fortalecer el acuerdo internacional consistirían en:

a) Establecer un sólido mecanismo financiero como parte del nuevo programa de trabajo plurianual. Una posibilidad sería establecer un fondo forestal mundial para promover los programas dirigidos a vincular la ordenación sostenible de los bosques y el programa de desarrollo en su contexto más amplio, en particular la mitigación de la pobreza y la sostenibilidad del medio ambiente. Ese mecanismo también podría proporcionar los medios para financiar la creación de capacidad y la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales para la ordenación sostenible de los bosques;

b) Complementar el mandato actual y las principales funciones del acuerdo internacional sobre los bosques, identificando y abordando las prioridades, las cuestiones de reciente aparición y de importancia decisiva y los elementos catalizadores de la ordenación sostenible de los bosques y los obstáculos que se le plantean;

c) Fijar un objetivo mundial en materia de bosques que ayude a tener una visión para los próximos diez años, apoyado por metas mensurables adoptadas de manera voluntaria en el nivel nacional que podrían contribuir a reafirmar la voluntad de lograr la ordenación sostenible de los bosques y destacar la función de los bosques en la aplicación del programa internacional de desarrollo en su contexto más general;

d) Elaborar directrices voluntarias relativas a la ordenación sostenible de los bosques y a su aplicación, basadas en los Principios relativos a los bosques, las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques/Foro Intergubernamental sobre los Bosques y las decisiones del Foro. Esas directrices podrían articular el concepto de la ordenación sostenible de los bosques y contribuir a que se comprenda mejor su importancia. También podrían servir de base para elaborar los programas, criterios e indicadores forestales nacionales y formular las cuestiones relacionadas con la gobernanza y la aplicación de la legislación;

c) Mejorar los métodos de trabajo, haciendo especial hincapié en el ciclo de examen de la formulación de políticas y las orientaciones normativas. La aplicación de esta medida debe apoyarse en una mayor cooperación y coordinación de los programas y las políticas, incluso mediante un plan de colaboración integrada regional e intersectorial, que tenga por objeto mejorar la coordinación y aplicación de la ordenación sostenible de los bosques sobre el terreno.

52. A fin de poner en práctica las medidas concretas enunciadas anteriormente, el acuerdo internacional podría adoptar un programa de trabajo a más largo plazo, con ciclos y exámenes periódicos al final de cada ciclo. Se podrían convocar series de sesiones de alto nivel para examinar los progresos realizados y establecer un plan de acción detallado para el siguiente ciclo. Cada período de sesiones podría centrarse en un número limitado de cuestiones críticas o prioritarias. En cada ciclo, los períodos de sesiones podrían convocarse en la sede de una organización intergubernamental apropiada o de una comisión regional. Para realizar los trabajos preparatorios de esas cuestiones temáticas, como la elaboración de directrices, se podría establecer un grupo especial de expertos, un grupo de expertos científicos o un equipo de tareas de la Asociación de colaboración en materia de bosques. El Foro tal vez desee convocar también una reunión de organización para elaborar un programa de trabajo y determinar otras modalidades de trabajo.

C. Elaboración de un marco jurídico

53. El Grupo especial de expertos y la reunión de Guadalajara también examinaron la opción de elaborar un instrumento jurídicamente vinculante. Sus informes indican que un instrumento jurídico y un enfoque jurídicamente no vinculante serían muy similares por sus fines, objetivos y metas principales y señalan también que un instrumento jurídicamente vinculante fortalecería el compromiso político en torno a la ordenación sostenible de los bosques y daría mayor visibilidad política a las cuestiones forestales. Un marco de ese tipo también garantizaría la internalización de los objetivos de la política forestal mundial en los Estados miembros que ratificaran la convención y asumieran el compromiso de cumplir las metas convenidas y mejoraría la coordinación en el nivel nacional pues esos compromisos se traducirían en políticas nacionales integradas y consignaciones presupuestarias. Asimismo, se consideró que ese aumento de la coordinación en el nivel nacional conllevaría una mayor cohesión dentro de los órganos rectores de los miembros de la Asociación de colaboración en materia de bosques, lo que daría como resultado una mejor coordinación internacional y un uso más eficaz de los medios y recursos en todos los niveles. Un marco jurídico colocaría a las cuestiones relativas a los bosques en pie de igualdad con otras cuestiones sobre las que ya existen acuerdos multilaterales en materia de medio ambiente, contribuyendo también a lograr una coordinación más eficaz.

54. Sin embargo, se ha expresado preocupación por el hecho de que las negociaciones sobre un instrumento jurídicamente vinculante podrían absorber recursos y energía que se aprovecharían mejor para facilitar la aplicación de las medidas que ya se hayan convenido y fomentar la colaboración sobre el terreno. La diversidad de circunstancias nacionales también plantearía dificultades para la elaboración de un sólido instrumento jurídico de alcance mundial. También suscita preocupación el hecho de que los países tendrían que contraer nuevas obligaciones sin disponer de los medios financieros adicionales para asumirlas. Además, sería necesario definir la relación que guardaría ese instrumento con los instrumentos jurídicamente vinculantes en vigor que ya abordan determinados asuntos relacionados con los bosques, como la diversidad biológica y la retención del carbono. Por esa razón, se consideró importante examinar todas las consecuencias que entrañaría la adopción de un nuevo instrumento jurídicamente vinculante antes de comprometerse en ese empeño. Asimismo, se expresaron reservas acerca de la posibilidad de que algunos países se mostraran reacios a participar en el proceso de negociaciones o ratificación de un instrumento jurídicamente vinculante, el que, por tanto, no tendría alcance mundial.

55. Se ha señalado que varias de las características de un acuerdo internacional sobre los bosques reforzado también podrían aplicarse a un instrumento jurídico, en particular la necesidad de dar a conocer claramente que las cuestiones relacionadas con los bosques atañen a la comunidad internacional. Cualquiera de las dos opciones debe sentar las bases para abordar todas las cuestiones relacionadas con los bosques de manera integral, equilibrada y general, sin dejar de centrarse en las cuestiones principales. Un marco jurídico podría reforzar las obligaciones existentes en la materia en otros instrumentos y solucionar los problemas derivados del enfoque fragmentado que se aplica actualmente a los bosques. Un marco jurídico también podría combinar elementos jurídicamente vinculantes y no vinculantes.

V. Conclusiones

56. Aunque la aplicación del plan de acción y del programa de trabajo plurianual ha contribuido, junto con otras actividades realizadas en el plano nacional, regional y mundial, a promover la ordenación sostenible de los bosques en todo el mundo, la elevada tasa de deforestación y la degradación forestal siguen planteando problemas graves. Es necesario aumentar la visibilidad de las cuestiones relacionadas con los bosques en el programa internacional, estableciendo vínculos claros entre la ordenación sostenible de los bosques y el desarrollo socioeconómico de los países y las personas que dependen de los bosques. La insuficiencia de recursos financieros y la falta de capacidad, tanto en el nivel local como nacional, siguen imponiendo limitaciones a la ejecución, particularmente en los países en desarrollo y los países de economía en transición. En el informe del Secretario General sobre el examen de la eficacia del acuerdo internacional sobre los bosques se llega a la conclusión de que es necesario fortalecer el acuerdo para que pueda cumplir su mandato con eficacia. Muchos participantes en la reunión del Grupo especial de expertos encargado de un estudio orientado a recomendar los parámetros de un mandato para elaborar un marco jurídico sobre todos los tipos de bosques, celebrada en septiembre de 2004, y en la reunión de Guadalajara también se mostraron partidarios de establecer un acuerdo internacional sobre los bosques reforzado.

57. Las medidas que se tomen en el futuro en el marco del acuerdo internacional sobre los bosques deberán promover la contribución de la gestión, conservación y desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques al logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los que figuran en la Declaración del Milenio. El presente informe propone las medidas y las cuestiones nuevas y de importancia decisiva a las que se debe dar carácter prioritario. También formula la sugerencia de fijar un objetivo mundial para la ordenación sostenible de los bosques que contribuya a dar más relieve a la cuestión de los bosques y proporcione un marco para establecer metas nacionales. Además, sin perjuicio de toda decisión que se adopte sobre los posibles métodos para mejorar el acuerdo internacional, se necesitará financiación suficiente para proporcionar los medios de aplicación.

58. El informe presenta propuestas de financiación de la ordenación sostenible de los bosques y examina diversos enfoques, entre ellos la posibilidad de establecer un fondo forestal mundial, aprovechar mejor las ventajas que ofrecen los mecanismos existentes, como por ejemplo el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, en beneficio de la ordenación sostenible de los bosques y asegurar que las actividades relacionadas con los bosques estén orientadas de manera tal que contribuyan a alcanzar objetivos políticos más generales, como la consecución de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente que tienen prioridad entre los donantes.

59. Por último, en el informe se examina el mejoramiento ulterior del acuerdo internacional sobre los bosques a la luz de los resultados de la reunión del Grupo especial de expertos y del informe de la reunión de Guadalajara.

VI. Temas de debate

60. Para que el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques pueda cumplir plenamente el mandato que le fue encomendado por el Consejo Económico y Social en su resolución 2000/35, el Foro tal vez desee examinar el presente informe junto con los informes del Secretario General sobre el examen de la eficacia del acuerdo internacional sobre los bosques (E/CN.18/2005/6) y sobre el estudio orientado a recomendar los parámetros de un mandato para elaborar un marco jurídico sobre todos los tipos de bosques (E/CN.18/2005/9). Teniendo presentes estos elementos, el Foro tal vez desee:

a) Analizar el examen de los progresos realizados, incluidos los elementos catalizadores y los obstáculos, que figura en el presente informe, y hacer un balance de esos progresos;

b) Examinar los objetivos, las principales funciones y las prioridades del acuerdo internacional sobre los bosques, teniendo en cuenta la base para la adopción de medidas futuras y la necesidad de que tenga un margen de flexibilidad para hacer frente a las nuevas cuestiones;

c) Examinar la posibilidad de fijar un objetivo mundial en materia de ordenación sostenible de los bosques, con miras a convenir su inclusión en una declaración ministerial y en un mensaje de los Ministros responsables de las cuestiones forestales que se enviaría a la sesión plenaria de alto nivel del sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General;

d) Considerar la posibilidad de promover un diálogo productivo sobre la financiación de la ordenación sostenible de los bosques y avanzar en la adopción de medidas al respecto;

e) Examinar las formas de perfeccionar el acuerdo internacional sobre los bosques, incluso mediante las modalidades institucionales y financieras que sean necesarias.

Notas

¹ Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2001, Suplemento No. 22* (E/2001/42/Rev.1), segunda parte, cap. I.B.

² Resolución 2002/35, párr. 17.

³ *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y correcciones), vol. I, resoluciones aprobadas por la Conferencia, resolución 1, anexo III.

⁴ *Ibid.*, anexo II.

⁵ Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2004, Suplemento No. 22* (E/2004/42), cap. I.B, resolución 4/3, párr. 6.

⁶ Véase Banco Mundial, *Sustaining Forests: A Development Strategy*, Washington, D.C., 2004.

⁷ A/CONF.199/PC/8.

⁸ *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.03.II.A.1 y corrección), cap. I, resolución 2, anexo.

⁹ Sobre la base del documento E/CN.18/AC.3/2004/3.

- ¹⁰ Asamblea General, resolución 55/2, párr. 23.
- ¹¹ La nota del Secretario General sobre el aumento de la cooperación y la coordinación de las políticas y los programas (E/CN.18/2005/5) contiene información adicional sobre los marcos de cooperación mundial y regional y las asociaciones.
- ¹² Véase E/CN.18/2004/5; un análisis complementario con nuevas recomendaciones figura en el informe del Seminario Mundial sobre la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales y creación de capacidad para la ordenación sostenible de los bosques, celebrado en Brazzaville del 24 al 27 de febrero de 2004.
- ¹³ Iniciativa patrocinada conjuntamente por los Gobiernos de Alemania, Austria, el Canadá, los Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Luxemburgo, México, Nueva Zelandia, los Países Bajos, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Suiza, así como por la FAO y la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT).
- ¹⁴ E/CN.18/2005/2.
- ¹⁵ *Ibíd.*, párrs. 48 a 52, 61 y 62.
-