



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 6 del programa provisional*

Sobre la base de la evaluación mencionada en el apartado e) del párrafo 2 de la resolución 2000/35 del Consejo Económico y Social, en relación con el examen de los parámetros de un mandato para elaborar un marco jurídico sobre todos los tipos de bosques, con miras a recomendarlos al Consejo y, por conducto suyo, a la Asamblea General

Examen de los parámetros de un mandato para elaborar un marco jurídico sobre todos los tipos de bosques, con miras a recomendarlos al Consejo Económico y Social y, por conducto suyo, a la Asamblea General

Nota del Secretario General**

Resumen

El Consejo Económico y Social, en su resolución 2000/35, decidió que el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, en un plazo de cinco años, basándose en una evaluación, examinara los parámetros de un mandato para elaborar un marco jurídico sobre todos los tipos de bosques, con miras a recomendarlos al Consejo Económico y Social y, por conducto suyo, a la Asamblea General.

La presente nota tiene por objeto facilitar los debates y ofrecer algunos antecedentes sobre esta cuestión. La nota no supone recomendación alguna sobre la adopción de un mandato ni la elaboración de un marco jurídico, ya que esas decisiones son prerrogativa de los Estados miembros.

* E/CN.18/2005/1.

** La demora en la presentación de esta nota ha sido debida a la necesidad de celebrar amplias consultas.



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1–8	3
II. Marco jurídico internacional.....	9–12	4
III. Mandato para elaborar un marco jurídico sobre todos los tipos de bosques.....	13–19	5
IV. Observaciones finales.....	20	7
Anexo		
Posibles elementos de un mandato para elaborar un marco jurídico sobre todos los tipos de bosques.....		8

I. Introducción

1. El Consejo Económico y Social, en su resolución 2000/35, estableció el acuerdo internacional sobre los bosques, con el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques como órgano subsidiario. En esa misma resolución (inciso i) del apartado c) del párrafo 3), el Consejo decidió que el Foro, entre otras cosas, en un plazo de cinco años, basándose en una evaluación¹, examinara los parámetros de un mandato para elaborar un marco jurídico sobre todos los tipos de bosques, con miras a recomendarlos al Consejo Económico y Social y, por conducto suyo, a la Asamblea General. En el proceso se podrían elaborar las disposiciones financieras necesarias para el establecimiento en el futuro de un marco jurídico convenido, y examinar además, las recomendaciones formuladas por grupos de expertos sobre el establecimiento de organismos financieros, de transferencia de tecnología y de comercio.

2. En el programa de trabajo plurianual del Foro sobre los Bosques para 2001-2005², se previó el examen de esta cuestión en el quinto período de sesiones del Foro. Cabe observar que otros dos temas del programa del quinto período de sesiones están estrechamente relacionados con el tema 6 y podrán ser examinados al mismo tiempo. Esos dos temas son: el tema 5, Examen de la eficacia del acuerdo internacional sobre los bosques a que se hace referencia en el párrafo 17 de la resolución 2000/35 del Consejo Económico y Social (E/CN.18/2005/6), que también aborda el marco institucional del Foro, incluida su posición en el sistema de las Naciones Unidas, y el tema 4, Examen de los progresos alcanzados y examen de futuras medidas (E/CN.18/2005/8).

3. Por recomendación del Foro sobre los Bosques, el Consejo Económico y Social estableció un 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. Durante los debates sobre el establecimiento del Grupo Especial de Expertos, en el tercer y cuarto períodos de sesiones del Foro, los Estados miembros delimitaron el ámbito de la labor del Grupo para que se centrara en las futuras modalidades del acuerdo internacional sobre los bosques. El Grupo Especial de Expertos se reunió en septiembre de 2004, en Nueva York.

4. El documento de antecedentes, preparado para el Grupo Especial de Expertos, en el que se recopilaban las opiniones de los países, así como el informe del propio Grupo (E/CN.18/2005/2), contenían información detallada y un análisis de una serie de opciones jurídicamente vinculantes y no vinculantes. En el informe resultante de la iniciativa impulsada por países en apoyo del Foro sobre el futuro del acuerdo internacional sobre los bosques, que tuvo lugar en enero de 2005 en Guadalajara, en México, “el informe de Guadalajara”, se analizaban e investigaban diferentes modalidades para el futuro del acuerdo internacional sobre los bosques. Esas fuentes de información y sus análisis fueron muy útiles para proporcionar algunos parámetros destinados a la consideración del Foro. El informe del Grupo Especial de Expertos y el informe de Guadalajara se presentan por separado al Foro para su consideración en el quinto período de sesiones.

5. En el informe del Secretario General al Foro sobre el tema 4 del programa “Examen de los progresos alcanzados y examen de futuras medidas” (E/CN.18/2005/8), se sugiere que las opciones debatidas en esas dos reuniones se combinen y reduzcan a dos opciones principales: a) fortalecimiento del acuerdo internacional sobre los bosques; y b) elaboración de un marco jurídico.

6. El objetivo de la presente nota es el de facilitar los debates sobre el tema 6 del programa presentando información de antecedentes sobre marcos jurídicos internacionales pertinentes y cuestiones concretas relativas a los bosques, y sugiriendo un posible mandato.

7. La referencia a un “marco jurídico” en la resolución 2000/35 implica que incluiría algunos elementos jurídicamente vinculantes. Incumbiría a las partes negociadoras determinar qué aspectos del marco adoptarían la forma de reglas jurídicamente vinculantes y qué elementos podrían figurar en instrumentos no vinculantes conexos. En el mandato se podría indicar que el régimen tuviera un elemento vinculante mínimo y dejar abierta la cuestión de qué otros elementos se adoptarían como normas vinculantes, o bien podría tratarse esta cuestión con mayor detalle. En cualquier caso, las partes trabajarían con arreglo al mandato para determinar la medida en que el régimen fuera jurídicamente vinculante.

8. La presente nota no supone recomendación alguna sobre la elaboración de un marco jurídico, ya que tal decisión es prerrogativa de los Estados miembros.

II. Marco jurídico internacional

9. Si los Estados convienen en un marco jurídico internacional sobre todos los tipos de bosques, éste pasaría a formar parte del cuerpo de normas que constituye el derecho internacional. El derecho internacional establece normas jurídicamente vinculantes para los Estados en sus interacciones recíprocas, fijando así reglas y normas en beneficio colectivo de la comunidad internacional, acrecentando la cooperación y colaboración internacionales en la solución de problemas relativos al medio ambiente y al ser humano, y promoviendo la paz y la seguridad.

10. En general, cabría esperar que ese marco jurídico cumpliera tres funciones básicas con arreglo al derecho internacional: legislativa, administrativa y judicial. La función legislativa prevé la creación de principios y normas jurídicas, que imponen obligaciones vinculantes por las que los Estados y otros miembros de la comunidad internacional han de ajustarse a ciertas normas de comportamiento. La función administrativa asigna tareas a diversos agentes para garantizar la aplicación de las normas impuestas por los principios y reglas del derecho internacional. La función judicial ofrece mecanismos para la solución de las controversias que se hayan suscitado o puedan suscitarse entre Estados en el contexto de los derechos y obligaciones contenidos en el marco jurídico.

11. Por lo común, los instrumentos (o acuerdos) internacionales concretos contienen una articulación de los principios generales seguida de un programa de acción más detallado para ocuparse de problemas específicos incluidos en el ámbito de aplicación de los instrumentos. De este modo, un marco jurídico sobre todos los tipos de bosques tendría que establecer una perspectiva, compromisos y estrategias de alcance mundial para abordar problemas de prácticas insostenibles y pedir la ejecución de medidas concretas a nivel nacional, como la adopción de normas reguladoras y estrategias de aplicación nacionales. Entre otras disposiciones comunes que figuran invariablemente en esos instrumentos están las obligaciones de cooperación internacional, vigilancia y presentación de informes, investigación, intercambio de información, procedimientos adecuados de solución de controversias, coordinación entre acuerdos conexos y el establecimiento de arreglos institucionales para el

funcionamiento del acuerdo, incluida la creación de una secretaría independiente y un reglamento que regule las reuniones de las partes.

12. Hay pocas dudas de que un marco jurídico internacional sobre todos los tipos de bosques tendría que determinar soluciones viables y flexibles a diversas cuestiones complicadas relacionadas con el derecho internacional en general y con las características específicas de los bosques en particular. Para elaborar y aplicar eficazmente un marco jurídico internacional sobre todos los tipos de bosques habría que hacer frente al problema de armonizar el principio de la soberanía territorial con la naturaleza transfronteriza de muchos problemas relacionados con los bosques. A este respecto, en diversos informes y documentos de antecedentes preparados para el proceso del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques/Foro Intergubernamental sobre los Bosques (GIB/FIB), y para la referida reunión del Grupo Especial de Expertos del FNUB en septiembre de 2004 se ofrecen detallados particulares. En el informe del Secretario General al Foro Intergubernamental sobre los Bosques (E/CN.17/IFF/2000/4), en su cuarto período de sesiones, se identificaban sucintamente los siguientes principios básicos de: la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y de los “Principios relativos a los bosques”³, a fin de orientar las deliberaciones de política internacional sobre los bosques para equilibrar la cuestión de la soberanía territorial y la naturaleza transfronteriza de la mayor parte de los problemas ambientales.

a) Los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus recursos en cumplimiento de sus políticas nacionales;

b) Los Estados tienen el derecho al desarrollo económico de conformidad con su situación social, económica, ambiental y política;

c) Los Estados tienen una responsabilidad común, aunque diferenciada, en relación con los intereses colectivos generales y las cuestiones forestales;

d) Los Estados tienen la obligación de garantizar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción no causan daños al medio ambiente de otros Estados o a zonas que se encuentren fuera de los límites de su jurisdicción nacional;

e) La cooperación internacional debe concentrarse en fomentar una capacidad humana e institucional en los países en desarrollo a los efectos de que puedan ordenar sus bosques de manera sostenible.

III. Mandato para elaborar un marco jurídico sobre todos los tipos de bosques

13. Como ya se ha dicho, un marco jurídico podría incluir una serie de compromisos jurídicamente vinculantes que se aplicarían junto con algunos elementos no vinculantes. Las partes negociadoras tendrán que determinar qué aspectos del marco revestirían la forma de normas jurídicamente vinculantes, por ejemplo, en forma de un tratado o convención, y qué elementos podrían ir incluidos en instrumentos no vinculantes anexos.

14. Cabe prever un régimen que combine un conjunto mínimo de elementos jurídicos vinculantes, relativos tal vez a objetivos y principios generales y cuestiones de procedimiento, como la presentación de informes y el intercambio de información, con un conjunto de disposiciones no vinculantes sobre cuestiones tales como criterios e indicadores, directrices y un código de conducta para el ordenamiento forestal

sostenible. Por otra parte, cabe también prever un régimen con elementos jurídicos vinculantes más amplios, que abarquen no sólo los principios generales, sino también obligaciones concretas de actuar a nivel nacional, como la elaboración de programas forestales nacionales y la fijación de objetivos en relación con la ordenación forestal sostenible, así como medidas a nivel internacional, incluida, por ejemplo, la transferencia de tecnología.

15. Si el Foro decide proceder a la elaboración de un marco jurídico sobre todos los tipos de bosques, tal vez desee examinar, por vía de ejemplo, las características de un mandato para elaborar tal marco según se indica a continuación.

16. Como punto de partida, un mandato debe aportar alguna aclaración de los motivos y propósitos subyacentes del marco jurídico previsto y señalar la cuestión fundamental que debe abordarse. En consecuencia, teniendo en cuenta sobre qué base se creó el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, cabría prever que el mandato pidiera a las partes que se ocuparan del ordenamiento, conservación y desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques. El mandato podría seguidamente establecer algunos principios rectores generales para ayudar a las partes en sus negociaciones, por ejemplo, pidiéndoles que se cerciorasen de que el marco respeta los derechos soberanos de los Estados nacionales, dentro de sus obligaciones impuestas por el derecho internacional; y promueve valores democráticos y derechos humanos. Podría también especificarse que el marco se elaboraría sobre la base de los “Principios relativos a los bosques”, las disposiciones del capítulo 11 del Programa 21⁴, las propuestas de acción del GIB/FIB y la labor del Foro, así como otros instrumentos o iniciativas internacionales, regionales y nacionales pertinentes.

17. Entre otras cuestiones sustantivas podrían figurar las materias clave de que se ocuparía dicho marco jurídico. Las partes podrían estimar conveniente disponer de una lista más o menos detallada de temas, que podría incluir, por vía de ejemplo solamente, un examen del aprovechamiento ilícito y comercio transfronterizo conexo de productos forestales, la función de los programas forestales nacionales y criterios e indicadores relativos a la ordenación forestal sostenible. El mandato podría también ocuparse de cuestiones concretas, como la creación de capacidad, un mecanismo financiero, la participación pública y el intercambio de información.

18. Un mandato para elaborar un marco jurídico destinado a todos los tipos de bosques debería incluir también algunos parámetros de procedimiento, relativos, entre otras cosas, a la iniciación del proceso de negociación y la participación de los Estados miembros y otras entidades; cuestiones de organización, como la celebración de periodos de sesiones de negociación, la adopción de un reglamento, la financiación, la creación de una Mesa, de una Secretaría y de los órganos subsidiarios necesarios, y la presentación de informes sobre el estado de las negociaciones.

19. Puede precisarse más el mandato elaborando los principales elementos que podrían basarse en las resoluciones existentes de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social y procesos intergubernamentales análogos por los que se establecen procesos intergubernamentales de negociación (véase el anexo de la presente nota para los posibles elementos de un mandato).

IV. Observaciones finales

20. La presente nota tiene por objeto ayudar al Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques a tratar la cuestión a que se refiere el inciso i) del apartado c) del párrafo 3 de la resolución 2000/35 del Consejo Económico y Social. La nota no supone recomendación alguna sobre la adopción de un mandato ni la elaboración de un marco jurídico sobre todos los tipos de bosques, ya que estas decisiones son prerrogativa de los Estados miembros.

Notas

- ¹ Según se indicaba en el apartado c) del párrafo 2 de la resolución 2000/35, la evaluación consistía en: “Observar y evaluar los avances en los planos nacional, regional y mundial por medio de informes presentados por los gobiernos y las organizaciones, instituciones e instrumentos regionales e internacionales, y, sobre esa base, considerar qué medidas es preciso adoptar en el futuro”.
- ² *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2001, Suplemento No. 22* (E/2001/42/Rev.1), segunda parte, cap. I.B, resolución 1/1.
- ³ El título oficial de los “Principios relativos a los bosques” es el de 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. Tanto la Declaración de Río como los “Principios relativos a los bosques” se negociaron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en 1992.
- ⁴ *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 II.

Anexo

Posibles elementos de un mandato para elaborar un marco jurídico sobre todos los tipos de bosques

1. Proceso de negociación

- a) Establecimiento de un proceso intergubernamental de negociación;
- b) Fecha y lugar de celebración de un período de sesiones de organización dedicado fundamentalmente a elegir a los funcionarios encargados del proceso de negociación y aprobar un reglamento;
- c) Fechas y lugares de celebración del primer período de sesiones del proceso de negociación y de los ulteriores períodos de sesiones;
- d) Duración de cada período de sesiones;
- e) Proceso preparatorio nacional y regional: participación de gobiernos, organizaciones y partes interesadas;
- f) Aclaración del vínculo entre el proceso de negociación y otros órganos.

2. Participación en el proceso de negociación

- a) Participación en el proceso de negociación abierta a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los Estados miembros de los organismos especializados;
- b) Posible participación de las organizaciones intergubernamentales en calidad de observadoras;
- c) Posible participación de los principales grupos pertinentes en calidad de observadores.

3. Secretaría

- a) Autorización a la secretaría del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques para que desempeñe las funciones de secretaría del proceso de negociación o establezca una secretaría especial separada;
- b) Orientación sobre la obtención de adecuados recursos, humanos, financieros y de otra índole, para la secretaría del proceso de negociación;
- c) Elaboración de un proyecto de reglamento por la secretaría del proceso de negociación para su aprobación en el período de sesiones de organización del proceso de negociación;
- d) Prestación de apoyo por la Secretaría a cualquier órgano subsidiario del proceso de negociación.

4. Financiación del proceso de negociación

- a) Utilización de los recursos presupuestarios existentes de las Naciones Unidas, sin que ello afecte negativamente a sus actividades programadas;

b) Establecimiento de un fondo fiduciario especial con contribuciones voluntarias específicamente por la duración de las negociaciones para garantizar la participación de los países en desarrollo y los países con economías en transición;

c) Invitación a los gobiernos, organizaciones de integración económica regional y demás organizaciones interesadas para que aporten contribuciones al fondo fiduciario especial.

5. Órganos y procesos subsidiarios

a) Convocación de un grupo de trabajo especial de expertos o establecimiento de un grupo multidisciplinario de expertos para que ayude a la secretaría a determinar el alcance sustantivo de un marco jurídico sobre todos los tipos de bosques;

b) El grupo de trabajo especial de expertos o el grupo multidisciplinario de expertos podría realizar, entre otras, las siguientes tareas:

- i) Presentación de un análisis de los instrumentos y arreglos existentes;
- ii) Elaboración de diferentes posibilidades de marco jurídico sobre todos los tipos de bosques con instrumentos jurídicamente vinculantes y no vinculantes;
- iii) Presentación de las consecuencias jurídicas, institucionales y financieras del marco jurídico;
- iv) Presentación de los objetivos y metas deseados y de los medios de conseguirlos;
- v) Reconocimiento de claros vínculos con otros sectores así como con los objetivos de desarrollo más amplios, incluidos los contenidos en la Declaración del Milenio, y exposición de la manera en que el marco jurídico puede mejorar su contribución al logro de esos objetivos;
- vi) Sugerencia de modalidades de cooperación internacional, coordinación nacional y otras medidas de colaboración;
- vii) Examen de la función de las partes interesadas;
- viii) Disposiciones sobre el marco para el cumplimiento y vigilancia sistemática, evaluación y presentación de informes;
- ix) Relación con otros instrumentos, organizaciones e instituciones internacionales para evitar duplicaciones, contradicciones y complicaciones;
- x) Identificación de reglas y normas de alcance mundial, lo que acrecentaría también la complementariedad y claridad de las acciones requeridas de todas las partes/interesados;
- xi) Recomendación del tipo de marco jurídico, con justificaciones;
- xii) Recomendación de medios de aplicación, en particular mecanismos financieros a nivel nacional e internacional, prestando especial atención a la limitada capacidad de los países menos adelantados;

c) El grupo de trabajo especial o el grupo multidisciplinario podría reunirse antes del primer período de sesiones del proceso de negociación y presentar su informe para que fuera examinado en dicho proceso, en el que podría utilizarse como base para la negociación del marco jurídico.

6. Presentación de informes sobre el progreso de las negociaciones

Establecimiento de un procedimiento adecuado de presentación de informes sobre los progresos del proceso de negociación.
