

**Informe final sobre la reunión internacional para examinar las posibilidades
de establecer un Tratado/Convención sobre Manejo Forestal Sostenible
17-19 de octubre de 2006
Gatineau, Canadá**

Resumen

Del 17 al 19 de octubre de 2006, Canadá organizó una reunión en la que participaron 34 funcionarios de alto rango procedentes de veinte países de opiniones similares de todos los continentes para estudiar las posibles ventajas y las posibilidades de iniciar la negociación de un instrumento jurídicamente vinculante (IJV) sobre el manejo forestal sostenible (MFS), paralelo y complementario al Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB). Los participantes mantuvieron un debate abierto y concreto sobre los posibles objetivos, obligaciones, medios de implementación y mecanismos de cumplimiento que podrían considerarse en el marco de dicho instrumento.

Aunque se expresaron ciertas diferencias de opiniones sobre los detalles de un IJV, hubo un consenso generalizado respecto a la conveniencia de que el grupo prosiga y que existe una necesidad de explorar más la viabilidad de un IJV. Canadá ha aceptado preparar el borrador sucinto de un documento que podría utilizarse como punto de partida preliminar para un IJV, y que podría ser debatido en la próxima reunión internacional (probablemente en la ciudad de Nueva York en abril de 2007).

Adjuntos encontrarán el programa, lista de participantes y el documento de referencia (Líneas de investigación) que les fueron transmitidos antes de la reunión para orientar las deliberaciones.

Objetivos

Los participantes se mostraron de acuerdo en que los objetivos del IJV deberían contribuir a definir la visión común y la orientación política del instrumento a fin de suscitar un mayor apoyo político al MFS (tanto a escala nacional como internacional).

El debate sobre los posibles objetivos de un IJV culminó con un amplio consenso sobre la importancia de basarse, con un enfoque intersectorial, en los cuatro objetivos generales adoptados en el sexto período de sesiones del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB-6) y utilizar el MFS como medio para reducir la pobreza. Esos cuatro objetivos son: (i) invertir la pérdida de cubierta forestal en todo el mundo mediante la ordenación sostenible de los bosques e intensificar los esfuerzos para prevenir la degradación de los bosques; (ii) potenciar los beneficios económicos, sociales y ambientales de los bosques; (iii) aumentar considerablemente la superficie de los bosques protegidos de todo el mundo y la superficie de los bosques de ordenación

sostenible, así como el porcentaje de productos forestales que se obtienen de bosques de ordenación sostenible; e (iv) invertir la disminución de la asistencia oficial para el desarrollo que se destina a la ordenación sostenible de los bosques y movilizar una cantidad significativamente mayor de recursos financieros nuevos y adicionales.

Varios participantes sugirieron que el IJV podría ir más allá de estos objetivos, dado que carecen de metas y plazos específicos cuantificables, lo que contribuiría a mejorar la credibilidad y eficacia del instrumento. Algunos sugirieron que el IJV debería establecer con claridad, teniendo en cuenta la capacidad de las Partes, cómo dar cumplimiento a los cuatro objetivos generales definiendo subobjetivos más específicos (que sean al mismo tiempo realistas y viables), mientras que otros hicieron hincapié en las obligaciones específicas que los países estarían dispuestos a considerar.

Obligaciones

El debate sobre las obligaciones se centró en torno a las dos preguntas siguientes:

1. ¿Deberían ser medibles las obligaciones?
2. ¿Debería existir un conjunto mínimo de objetivos específicos comunes que todas las Partes acepten?

La mayoría de los participantes coincidieron en que las obligaciones en virtud de un instrumento jurídicamente vinculante sobre los bosques deberían ser medibles (tanto cuantitativa como cualitativamente) y tener plazos determinados. Establecer obligaciones medibles dotaría al instrumento de credibilidad, siempre y cuando se identifique con claridad sobre qué obligaciones es necesario presentar informes y el procedimiento para hacerlo. Así coincidieron en la importancia de contemplar metas cuantificables y calendarizadas, ya que un IJV debe ir más allá de lo establecido en el FNUB.

Igualmente, los participantes parecieron llegar a un consenso sobre la noción de un nivel mínimo de compromiso para todas las Partes a fin de dotar al IJV de coherencia. Varios participantes se mostraron a favor de un enfoque progresivo y gradual según el cual algunas Partes aceptarían una lista de obligaciones más limitada y fácil de cumplir al principio, según la capacidad de cada país, con la opción de añadir nuevas obligaciones en el futuro. Un gran número de participantes mencionaron que el IJV debería reflejar una “cultura habilitadora”, en lugar de tratar de imponer el cumplimiento de objetivos específicos (esto es, el fortalecimiento de capacidades sería un componente esencial). Así, los gobiernos nacionales establecerían los objetivos, quizás mediante estrategias forestales nacionales, a modo de compromiso para cumplir las obligaciones mínimas.

Varios países manifestaron la necesidad de abordar cuestiones transversales (por ej.: agricultura, agua, biodiversidad; cambio climático) y la contribución de los bosques a las estrategias de reducción de la pobreza en las obligaciones, así como la importancia de examinar las sinergias entre las obligaciones en el marco de un IJV para los bosques y otros instrumentos y foros multilaterales, entre otros, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Los participantes mencionaron también la importancia de:

- 1) dar participación a las partes interesadas (industria, ONGA, pueblos aborígenes, instituciones de investigación, comunidad universitaria, etc.) en la elaboración de objetivos nacionales,
- 2) incluir obligaciones relacionadas con la investigación,
- 3) definir la terminología utilizada,
- 4) abordar cuestiones sociales y económicas tales como la participación de las comunidades indígenas en el manejo forestal y la utilización de los conocimientos indígenas,
- 5) tener en cuenta la capacidad y los medios de implementación (por ej.: recursos financieros) de cada país a la hora de elaborar las obligaciones,
- 6) asegurar la coherencia con los planes y estrategias forestales nacionales ya existentes,
- 7) respetar el derecho soberano de los Estados a elaborar sus propios objetivos nacionales, y
- 8) hacer hincapié en los aspectos procesales del cumplimiento para asegurar la implementación de las obligaciones.

La idea de tener obligaciones cuantificables en el tiempo fue una idea generalmente aceptada, que debe vincularse a las capacidades propias de cada país y a la necesidad de contar con recursos financieros para llevar a cabo acciones concretas, sobre todo en materia de desarrollo de capacidades.

En materia de obligaciones específicas, los participantes coincidieron en que incluir todos los aspectos debatidos a nivel internacional en los últimos años podría significar un largo proceso y aspectos que no todos los países estarían en posibilidad de cumplir. Por ello, se comentó la importancia de contar con un listado de obligaciones específicas realista, para que todos los países involucrados estuvieran en posibilidad de cumplir a fin de transitar de un manejo forestal no sustentable a un manejo forestal sustentable, que tenga en cuenta el enfoque de ecosistema e involucre a todos los interesados.

Se sugirió que las obligaciones deberían centrarse en los siete elementos temáticos del MFS tal como los definen los procesos internacionales sobre

criterios de indicadores, así como todos los valores y usos forestales, en lugar de centrarse únicamente en la madera.

Los participantes apoyaron la inclusión de obligaciones relacionadas con inventarios forestales, cubierta forestal nacional, programas forestales nacionales y áreas protegidas, si bien se mencionaron también las dificultades que podrían surgir debido a la variedad de clasificaciones y metodologías existente entre los distintos países. Con relación a la cubierta forestal nacional, algunos consideraron importante incluir aspectos no sólo cuantitativos, sino también cualitativos. Los participantes apoyaron también de forma general la inclusión de una obligación relacionada con las necesidades de un marco nacional de MFS basado en criterios e indicadores.

Hubo menos apoyo a la certificación forestal, que es considerado como un proceso voluntario dependiente del mercado, y los programas para fomentar la adopción de códigos voluntarios por la industria. Se mencionó también que la biodiversidad no debería ser una cuestión específica dado que ya es abordada en el marco del CDB, y que debería ser considerada más bien en el contexto del MFS. Con respecto a la evaluación de impacto ambiental, algunos participantes estimaron que las obligaciones deberían hacer referencia exclusivamente a evaluaciones estratégicas y no a evaluaciones de actividades específicas.

Medios de implementación

Tras recibir copias de un estudio sobre mecanismos internacionales de financiamiento para el MFS, los participantes debatieron las disposiciones necesarias con relación a los medios de implementación y, más concretamente, los posibles mecanismos financieros para un IJV.

Con respecto a cuestiones relativas a los medios de implementación, los participantes coincidieron en la importancia de: promover las inversiones del sector privado y las asociaciones entre el sector público y privado en el manejo de los bosques naturales y plantados; normas relacionadas con el comercio de productos forestales; previsibilidad a largo plazo y disponibilidad de recursos financieros; reinversión de los ingresos forestales de los presupuestos nacionales en los bosques; e integración de la valoración de todos los servicios forestales económicos, sociales y ecológicos en los presupuestos nacionales (esto es, no sólo los beneficios procedentes de la madera sino también los provenientes del MFS como el turismo, protección de las cuencas hidrográficas, potencial hidroeléctrico, almacenamiento de carbono y prevención de la erosión). De hecho, los participantes apoyaron fuertemente que se reconocieran y utilizaran los fondos procedentes de los servicios ecosistémicos forestales y de cada etapa del ciclo de productos forestales (incluidos los productos forestales no madereros) para actividades relacionadas con el MFS. Los participantes apoyaron también acuerdos de canje de deuda por naturaleza entre los países

donantes y beneficiarios en vista de los niveles debilitantes de deuda externa de algunos países en desarrollo.

Además, hubo un entendimiento general entre los participantes acerca de la importancia de aumentar el porcentaje de la AOD asignado al MFS, y no solamente incrementar los niveles de AOD. A tal efecto, varios participantes hicieron hincapié en la importancia de incluir el MFS como una prioridad en los *Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, Planes de reducción de la pobreza y Planes nacionales de desarrollo*.

Con relación a un mecanismo financiero para el IJV, la mayoría de los participantes coincidieron en que los fondos existentes relacionados con los bosques, incluidos los miembros de la Asociación de Colaboración en materia de Bosques, deberían ser fortalecidos en lugar de consolidar todos los recursos en un único fondo. Para ello, varios participantes propusieron utilizar los programas operacionales existentes del Fondo para el Medio Ambiente Mundial para las actividades de MFS. Otros sugirieron lograr una mayor implicación del Banco Mundial, los bancos de desarrollo regional, los organismos donantes y el sector privado. Se apoyó también la idea de no utilizar los fondos únicamente para proyectos de MFS, sino también para el funcionamiento administrativo eficaz y eficiente del IJV. Además, hubo un consenso sobre la conveniencia de dar prioridad al financiamiento de actividades de desarrollo de capacidades, la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales y evitar la deforestación a fin de reducir los gases de efecto invernadero (si no son emprendidas en el marco de la CMNUCC). De estas prioridades de financiamiento, muchos participantes identificaron el desarrollo de capacidades como importante y sugirieron tener en cuenta el Plan de Acción de Bali del G-77 para la Cooperación Económica Regional y Subregional de los Países en Desarrollo. Asimismo, se propuso que sería recomendable asignar una parte de los fondos a las comunidades indígenas y locales, pequeños agricultores y empresas para las actividades de MFS.

Aunque hubo consenso sobre la conveniencia de que las contribuciones a los mecanismos financieros mantuvieran un carácter voluntario y procedieran de todos los miembros, correspondiendo la mayor parte a los países donantes, quedaron por resolver interrogantes con relación al procedimiento, duración y criterios utilizados para la recaudación y asignación de fondos.

Cumplimiento

Varios participantes plantearon la necesidad de contar con un mecanismo de intervención que permitiera actuar antes de que se produzca una falta o incumplimiento en virtud del IJV. El objetivo sería ofrecer a los países ayuda para cumplir con los requisitos del IJV en lugar de “penalizarlos”. Algunos participantes expresaron su malestar con la idea de un mecanismo de cumplimiento que imponga sanciones a los miembros que no cumplan con sus

obligaciones; las sanciones fueron consideradas como una falla del IJV. Entre las opciones para asegurar el cumplimiento figuraban la creación de un comité de cumplimiento que funcione como foro de cooperación no contencioso para facilitar el cumplimiento. Como posible modelo a seguir se sugirió el mecanismo de cumplimiento en el marco del Protocolo sobre Agua y Salud al Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales de 1992. Se apoyó la idea de que el mecanismo de intervención se autoactivara automáticamente, esto es, que no fuera necesaria la intervención de un gobierno, Secretaría u ONG para su puesta en marcha. Se debería reconocer y fomentar en un IJV la importancia que desempeñan los incentivos en la promoción del cumplimiento, entre otros, un mejor acceso a recursos.

Presentación de informes

Se puso de relieve la necesidad de presentar informes regulares sobre los progresos realizados que sean sencillos, costoeficaces y concuerden con las obligaciones existentes en materia de presentación de informes. Parecía existir un consenso sobre el hecho de que el propósito debería ser crear requisitos de presentación de informes que no supongan una carga indebida para los países. Los informes deberían tratar de los progresos realizados, que se medirán teniendo en cuenta los compromisos. Deberían ser de acceso público. Dando acceso al público a los informes, se incrementaría la confianza y credibilidad del IJV. Los participantes expresaron distintas opiniones sobre la frecuencia de los informes. Así, mientras que algunos preferían ciclos regulares para su presentación, otros se mostraron a favor de una presentación de informes regionales por rotación.

Adhesión a un IJV

Los participantes reconocieron que, a fin de lograr un nutrido grupo de países adherentes al IJV y un firme apoyo político a escala internacional, era necesario que el IJV incluyera una disposición que posibilite la adhesión al mismo de forma fácil y sencilla, a fin de que los países que lo deseen, en una etapa más tardía, puedan adherirse. Algunos países señalaron que lo ideal sería que los mayores países forestales participen en el instrumento. No obstante, se comprendió que algunos de esos países no estarían interesados en este momento en negociar un instrumento vinculante y que, en consecuencia, sería difícil hacer el proceso de elaborar un tal instrumento abierto a la participación de todos al comienzo. Aunque se expresó apoyo a la idea de seguir trabajando en el marco multilateral del FNUB, se reconoció que este proceso no ha conseguido producir una Convención sobre MFS.

Próximas etapas

Se reconoció la necesidad de seguir adelante de forma estructurada. Se identificaron varias etapas siguientes, a saber:

- 1) Canadá preparará un resumen provisional de la reunión y lo distribuirá entre los participantes, para que éstos le hagan llegar sus comentarios.
- 2) Se instó a los países a proporcionar comentarios escritos adicionales sobre los cuatro componentes esenciales que se incluirían en un IJV. Se sugirió establecer grupos de trabajo electrónicos para facilitar ese proceso.
- 3) Canadá seguirá tratando de mantener ciertas discusiones bilaterales para incrementar el número de partes interesadas (entre otros, una sesión informativa completa para los países que expresaron interés pero no pudieron asistir a la reunión).
- 4) Los países seguirán participando en el proceso del FNUB y organizarán un encuentro para reunirse en abril en Nueva York en coincidencia con el FNUB-7 (probablemente con otros países de ideas similares).
- 5) Canadá ha aceptado preparar el borrador de un documento que podría utilizarse como punto de partida preliminar para la elaboración de un IJV.
- 6) Se reconoció que los países deberán asumir su propia debida diligencia nacional acerca de la viabilidad de un IJV.