



## Los delegados reunidos en las Naciones Unidas no logran un consenso sobre el futuro del acuerdo internacional sobre bosques

por Amha bin Buang

Director Adjunto

Información Económica e  
Información sobre el Mercado  
Secretaría de la OIMT

LA SUMAMENTE anticipada quinta reunión del Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques (FNUB) tuvo lugar en la sede de las NN.UU. de Nueva York, del 16 al 27 de mayo de 2005. Establecido en el año 2000 como un organismo subsidiario del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, este Foro junto con su secretaría y la Alianza de Cooperación sobre Bosques constituyen el acuerdo internacional sobre los bosques (AIB), cuyos objetivos principales son fomentar la ordenación, conservación y desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo y fortalecer el compromiso político con ese fin.

Si bien este encuentro era la quinta reunión ordinaria del Foro, con un atareado orden del día basado en su programa de trabajo plurianual (2001–2005), todas las miradas se concentraron en tres temas conexos:

- examen de los progresos alcanzados y de medidas futuras;
- examen de la eficacia del AIB; y
- consideración de los parámetros de un mandato para crear un marco jurídico referido a todos los tipos de bosques (en otras palabras, un convenio sobre bosques) con miras a formular recomendaciones.

La consideración de estos tres temas clave y polémicos tendría una influencia directa en el futuro del proceso actual sobre los bosques. Este proceso ya ha atravesado una serie de fases, desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro en 1992, hasta la Comisión de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, el Grupo Intergubernamental sobre Bosques, el Foro Intergubernamental sobre Bosques y, actualmente, el FNUB, a un ritmo tortuosamente lento. Asimismo, ha reavivado el encarnizado debate relativo a un convenio sobre bosques, que comenzó mucho antes de celebrarse la CNUMAD pero aún no se ha resuelto.

Los tres temas clave se combinaron con otros puntos del orden del día en un programa intenso y ajetreado que comprendía sesiones plenarias y grupos de trabajo, una mesa redonda y una cantidad de eventos paralelos. En la segunda semana del encuentro, se celebró también, durante dos días, un segmento ministerial de alto nivel y diálogo político.

### El proceso de examen

Al finalizar el tercer día del encuentro, los delegados recibieron los primeros borradores de los dos documen-

tos principales contemplados por las autoridades de la reunión (conocidas colectivamente como “la Mesa”): una declaración ministerial (que debían acordar los ministros en su segmento de alto nivel) y una decisión sobre un AIB consolidado. Estos borradores se produjeron como resultado de un importante esfuerzo del Presidente, Manuel Rodríguez Becerra (Colombia) y los otros miembros de la Mesa para integrar y sintetizar la amplia gama de opiniones encontradas y de propuestas presentadas por las delegaciones. El texto preliminar de una decisión, presentado por el Presidente, sobre un AIB consolidado contenía objetivos mundiales con las siguientes metas cuantitativas sujetas a plazos concretos: duplicar la superficie de bosques bajo ordenación sostenible; reducir a la mitad el número de personas que viven en pobreza extrema en las comunidades que dependen del bosque para su subsistencia;



y reducir a la mitad la tasa mundial de deforestación y degradación forestal para el año 2015. ¿Cómo se lograrían estos objetivos? La decisión instaba (entre otras cosas) a: la creación de un fondo forestal mundial y la reversión de la tendencia decreciente en la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) adjudicada a las actividades relacionadas con los bosques. La declaración ministerial preliminar del Presidente contenía los puntos principales del proyecto de decisión para reforzar el AIB y un mensaje relacionado con la contribución de los bosques a la consecución de los objetivos de desarrollo acordados a nivel internacional, en particular aquéllos incluidos en la Declaración del Milenio.

### Negociaciones sobre los textos del Presidente

El avance de los dos grupos de trabajo convocados para negociar estos textos fue extremadamente lento y, en última instancia, mínimo. Se demoró por la solicitud del Grupo de los 77 y China de contar con más tiempo de consulta. De hecho, la falta de consenso dentro del grupo y el tiempo que dedicó a las reuniones de coordinación hicieron que muchos de sus miembros posteriormente negociaran sobre la base de sus propias posturas nacionales y regionales. Tampoco hubo una cohesión entre los países desarrollados sobre los aspectos clave del proyecto de decisión y la declaración.

En este contexto, no se logró un consenso sobre la creación de un marco con fuerza jurídica y las delegaciones plantearon opiniones igualmente dispares en lo relativo a un AIB consolidado sobre la base de un acuerdo sin fuerza jurídica obligatoria. Muchos países desarrollados reafirmaron su postura sobre los objetivos mundiales con metas



cuantitativas sujetas a plazos definidos y actividades de control, evaluación y presentación de información, así como otras propuestas pertinentes que darían un enfoque más preciso al AIB aumentando su fundamento y credibilidad. Por el contrario, la mayoría de ellos se opuso a las metas cuantitativas sujetas a plazos definidos para los recursos financieros, que, junto con otros aspectos de los medios de ejecución, eran prioridades para la mayoría de los países en desarrollo. De este modo, se llegó a un impasse en las negociaciones.

### Segmento de alto nivel

La incómoda atmósfera que circundó las negociaciones tuvo sus efectos en el segmento ministerial de alto nivel. Mientras los ministros y delegados de alto rango presentaron sus declaraciones sobre los temas principales del programa en la plenaria y participaron en dos mesas redondas, las negociaciones sobre los textos del Presidente continuaron en un único grupo de contacto, que asumió la tarea de ambos grupos de trabajo. Al reconocer que se había logrado un progreso limitado en relación con los elementos preliminares del Presidente para la declaración ministerial, se formó un pequeño grupo el segundo día del segmento de alto nivel para negociar específicamente dicha declaración.

Por último, el Coordinador y Jefe de la Secretaría del FNUB, Pekka Patosaari, presentó oralmente un proyecto de declaración ministerial, pero no fue aprobado. En su lugar, el Foro aprobó una propuesta presentada posteriormente por el Presidente para reemplazar el proyecto de declaración con un resumen del Presidente sobre el segmento de alto nivel. A partir de allí, los ministros y funcionarios de alto rango comenzaron a retirarse sintiendo que su presencia no se había aprovechado totalmente, en especial con respecto a garantizar un adelanto decisivo en las negociaciones. En la CNUMAD de 1992, los ministros a cargo de los bosques se reunieron durante toda una noche y lograron eliminar los corchetes del texto de los *Principios Forestales*, con lo que allanaron el camino para su aprobación.

Al perderse la declaración ministerial, las negociaciones del proyecto de decisión revisado del Presidente continuaron en un clima de pesimismo. A las 20.00 horas del segundo día, el Presidente presentó un nuevo texto repleto de corchetes, lo que significaba que no se había acordado nada por completo. Sin embargo, el texto contenía un acuerdo provisional (*ad referendum*) sobre los siguientes puntos:

- objetivo 1 sobre la reversión de la pérdida de cobertura boscosa en todo el mundo;
- objetivo 2 sobre el mejoramiento de los beneficios económicos, sociales y ambientales relacionados con los bosques y la contribución de éstos a la consecución de los objetivos de desarrollo acordados a nivel internacional;
- objetivo 3 sobre el aumento significativo de la superficie de bosques protegidos y de bosques bajo ordenación sostenible y aumento de la proporción de productos forestales extraídos de bosques bajo ordenación sostenible;
- objetivo 4 sobre la reversión de la disminución en la AOD para la ordenación forestal sostenible y la movilización de un nivel significativamente mayor de recursos financieros nuevos y adicionales;
- realización de todos los esfuerzos posibles por parte de los países para contribuir a los objetivos anteriores mediante medidas nacionales voluntarias, políticas, acciones u objetivos específicos; e
- incentivación de los países para que presenten periódicamente informes nacionales al FNUB de forma voluntaria comenzando en el año 2007, sobre los progresos alcanzados en la consecución de los objetivos anteriores.

El último día se decidió suspender las negociaciones y convocar a una sexta reunión del FNUB en febrero del año próximo.

### Resultado de la reunión

El resultado de la quinta reunión del FNUB claramente no llegó a satisfacer las expectativas; no se aprobó una decisión sobre el proceso de examen ni se

acordó una declaración ministerial. La mayoría de los miembros expresaron su decepción por un resultado del cual, irónicamente, eran los principales responsables.

Sin duda, todas las cuestiones relacionadas con los bosques son sumamente complejas y polémicas, lo cual llevó al fracaso de otros esfuerzos previos orientados a un acuerdo internacional. No es una coincidencia que los *Principios Forestales* de las NN.UU., el primer consenso mundial sobre los bosques, no tengan fuerza jurídica obligatoria e, incluso así, su aprobación en la CNUMAD necesitó del esfuerzo denodado de un presidente tenaz y largas negociaciones ministeriales. Por la misma razón, el proceso post-CNUMAD ha avanzado a paso de tortuga durante más de una década con resultados muy limitados.

Por lo tanto, la magnitud de la tarea que implicaba el proceso de examen en la quinta reunión del FNUB ya se sabía de antemano. Sin embargo, se la incorporó a un programa ambiguo y tuvo que competir con otros temas y eventos para capturar el tiempo y la atención de los delegados. La preparación y documentación de la reunión, aunque detalladas, no facilitaron suficientemente el proceso de examen. En las declaraciones e intervenciones hechas en la reunión se expresó reiteradamente la voluntad política, pero no se la demostró con la misma vehemencia durante las negociaciones. Los ministros asistieron a la reunión para presentar declaraciones que destacaban los logros y reiteraban su compromiso, y se fueron sin proporcionar el nivel de liderazgo necesario para superar el estancamiento en las negociaciones. Los principales grupos expresaron su descontento ante una revisión del formato para el segmento de alto nivel; algunos criticaron mordazmente al FNUB y el AIB y hubo quienes indicaron su intención de abandonar el proceso. Por último, aunque no menos importante, el clima y la eficiencia de la reunión se vieron afectados por las limitaciones en materia de interpretación, traducción y otros aspectos logísticos, inclusive la falta de una sala propicia para mantener difíciles y prolongadas negociaciones.

### Restableciendo el proceso

El resultado de la quinta reunión y sus consecuencias son causa de preocupación. Los bosques se consideran en un estado de crisis, pero la resolución de esta crisis es una tarea que cada vez más parece dejarse de lado en el debate internacional. En ausencia de un acuerdo internacional exhaustivo, ya sea con fuerza jurídica obligatoria o sin ella, el problema de los bosques continúa tratándose superficialmente en los instrumentos internacionales existentes de formas que podrían ser incompatibles con el enfoque integral acordado en la CNUMAD.

Con sólo unos pocos meses para la sexta reunión, la Mesa del Foro tiene ahora la responsabilidad de trazar y aplicar una estrategia que permita salvar el proceso de examen y llevarlo a un fin decisivo. Obviamente es preciso establecer un programa definido, con una preparación orientada a facilitar efectivamente el proceso de examen y las negociaciones que deben llevarse a cabo. El resultado de la quinta reunión no ofrece una base muy sólida, pero probablemente se pueda crear un cierto impulso en torno a los objetivos acordados *ad referendum* y algunas de las ideas planteadas sobre un AIB consolidado.

En medio de las amenazas de algunos de abandonar el FNUB, los miembros han optado por darle al proceso una segunda oportunidad. Hay quienes están rezando para que suceda un milagro. La esencia de la cooperación internacional es la voluntad de encontrar una solución que sea aceptable para todas las partes; la solución del impasse puede encontrarse entre la propuesta para objetivos mundiales estrictos con metas cuantitativas dentro de plazos definidos y el llamado para la prestación de recursos financieros nuevos y adicionales y financiación previsible. La tenacidad y determinación, la perseverancia y la voluntad política para transigir son todas condiciones necesarias para un resultado confiable y satisfactorio del proceso de examen del AIB.