



Convenio sobre la Diversidad Biológica

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/SBSTTA/14/17
25 de enero de 2010

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

ÓRGANO SUBSIDIARIO DE ASESORAMIENTO CIENTÍFICO, TÉCNICO Y TECNOLÓGICO

Decimocuarta reunión

Nairobi, 10-21 mayo de 2010

Tema 4.6 del programa provisional*

INCENTIVOS (ARTÍCULO 11): INFORMACIÓN Y CASOS DE BUENAS PRÁCTICAS DE DIFERENTES REGIONES PARA LA IDENTIFICACIÓN Y REMOCIÓN O MITIGACIÓN DE INCENTIVOS PERJUDICIALES Y EL FOMENTO DE INCENTIVOS POSITIVOS

Nota del Secretario Ejecutivo

RESUMEN EJECUTIVO

1. La presente nota contiene una versión resumida del informe del Taller internacional sobre la remoción y mitigación de incentivos perjudiciales y el fomento de incentivos positivos, convenido conforme al párrafo 6 de la decisión IX/6 de la Conferencia de las Partes y realizado en París del 6 al 8 de octubre de 2009, con asistencia financiera del Gobierno de España. El Taller fue auspiciado por la División de Tecnología, Industria y Economía del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-DTIE). Se encomendó al taller la tarea de recopilar, intercambiar y analizar información, incluidos estudios de casos, buenas prácticas, lecciones aprendidas, experiencias prácticas y concretas de identificación y remoción o mitigación de incentivos perjudiciales y fomento de incentivos positivos, y de identificar una cantidad reducida de casos de buenas prácticas tomados de distintas regiones. Luego de analizar la información aportada, el taller realizó una serie de observaciones, extrajo conclusiones e identificó un conjunto de lecciones aprendidas consolidadas. El informe completo del taller se proporcionará a los participantes de la decimocuarta reunión del OSACTT a título de documento informativo.

2. Respecto a la identificación y remoción o mitigación de incentivos perjudiciales, el taller realizó observaciones relacionadas con: (i) la importancia general de los subsidios nocivos para el medio ambiente en el conjunto de los incentivos perjudiciales; (ii) la distribución regional desigual de subsidios y sus efectos; (iii) los efectos de los subsidios en los precios de los mercados internacionales; (iv) la dimensión mundial de la reforma de los subsidios, con referencia al programa de trabajo de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC); (v) las oportunidades que existen para reformar los subsidios nocivos para el medio ambiente, tanto en los países integrantes de la OCDE como en los países que no la integran; (vi) la necesidad de contar con evaluaciones holísticas de los subsidios que aborden la compleja relación entre los programas de subsidios y el marco institucional y de políticas relacionado;

* UNEP/CBD/SBSTTA/14/1.

/...

A fin de reducir al mínimo los impactos ambientales de los procesos de la Secretaría y para contribuir a la iniciativa del Secretario General en favor de un sistema de Naciones Unidas sin consecuencias respecto del clima, se han impreso cantidades limitadas del presente documento. Se ruega a los delegados que concurran a las reuniones con sus ejemplares y eviten solicitar copias adicionales.

(vii) la necesidad de aumentar la transparencia y destacar la evidencia disponible; (viii) el papel de las intervenciones políticas como barrera contra la reforma de los subsidios; (ix) la necesidad de tener en cuenta las cuestiones de escala y las repercusiones sociales; y (x) la utilización de subsidios para fines ambientales.

3. El taller concluyó que existen amplias oportunidades, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, para la identificación y remoción o mitigación de incentivos perjudiciales, lo cual podría contribuir en forma decisiva a disminuir el ritmo actual de pérdida de diversidad biológica. Las lecciones aprendidas consolidadas que fueron identificadas por el taller abordan distintos temas, a saber: (i) las repercusiones sociales de la reforma de los subsidios; (ii) el papel de la transparencia; (iii) el papel de la participación de líderes e interesados; (iv) la necesidad de contar con datos más completos y análisis más exhaustivos; (v) la necesidad de mejorar la comunicación y la coordinación.

4. Respecto a la promoción de incentivos positivos, el taller realizó observaciones referidas a: (i) el papel de los instrumentos económicos como fuente de ingresos para financiar incentivos positivos; (ii) el papel de la valoración económica y la complementación de las cuentas nacionales para la calibración de incentivos positivos; (iii) la necesidad de creación de capacidad y formación; (iv) la importancia de contemplar las cuestiones de género; (v) la financiación de programas de pago por servicios ecosistémicos o ambientales (programas PSA); (vi) limitaciones de los programas PSA para la reducción de la pobreza; (vii) limitaciones de los programas de compensación; (viii) la búsqueda de equilibrio entre los objetivos de conservación y utilización sostenible de la biodiversidad, por un lado, y el desarrollo de medios de vida, por otro, en el marco de una gestión comunitaria de los recursos naturales; y (ix) las oportunidades y limitaciones que plantean las actividades impulsadas por empresas.

5. Las lecciones aprendidas consolidadas identificadas por el taller abordan incentivos directos, incluidos programas PSA y gestión comunitaria de recursos naturales. Respecto a los incentivos positivos, el taller identificó lecciones consolidadas referidas a: (i) la necesidad de garantizar la sostenibilidad financiera a largo plazo; (ii) la necesidad de construir instituciones y crear confianza; (iii) la relación entre la provisión de incentivos positivos y la eliminación de incentivos perjudiciales; (iv) la necesidad de entender las opciones de vida de las comunidades locales; (v) la necesidad de garantizar que no haya pérdida de ingresos; (vi) la necesidad de tener en cuenta consideraciones de igualdad y de género; (vii) la necesidad de tener en cuenta el riesgo de fugas y falta de adicionalidad, así como el riesgo de crear incentivos perjudiciales; y (viii) la necesidad de rever periódicamente los incentivos positivos.

6. Respecto a la gestión comunitaria de recursos naturales, el taller identificó lecciones consolidadas referidas a: (i) el papel de la participación comunitaria como compromiso de largo plazo; (ii) la importancia de sustentar insumos; (iii) la necesidad de lograr beneficios tangibles y bien adaptados y dimensionados; y (iv) la importancia de reconocer el papel de las comunidades locales como administradoras tradicionales de recursos.

7. El taller identificó un número reducido de casos de buenas prácticas tomados de distintas regiones, empleando criterios relacionados con: (i) la contribución a la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad; (ii) ejemplos de prácticas positivas e innovación; y (iii) replicabilidad.

RECOMENDACIÓN PROPUESTA

El Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico podría recomendar a la Conferencia de las Partes que en su décima reunión adopte una decisión del siguiente tenor:

La Conferencia de las Partes

1. *Acoge con beneplácito* la labor del Taller internacional sobre la remoción y mitigación de incentivos perjudiciales y el fomento de incentivos positivos, realizado en París del 6 al 8 de octubre de 2009; y *manifiesta su reconocimiento* al Gobierno de España por la asistencia financiera brindada para la convocatoria del taller, al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) por su papel de anfitrión y a la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y el PNUMA por el apoyo brindado en la preparación de los casos de buenas prácticas;

2. *Toma nota* de la información, incluidas las lecciones aprendidas, y de la recopilación de casos de buenas prácticas de distintas regiones referidos a la remoción o mitigación de incentivos perjudiciales y el fomento de incentivos positivos identificados por el taller de expertos internacionales, según consta en la nota del Secretario Ejecutivo sobre el tema que fuera presentada al OSACTT (UNEP/CBD/SBSTTA/14/17);

3. *Pide* al Secretario Ejecutivo que divulgue las lecciones aprendidas y los casos de buenas prácticas mediante el mecanismo de facilitación del Convenio y por otros medios;

4. *Invita* a las Partes y otros gobiernos, así como a organismos e iniciativas internacionales pertinentes, a que tomen en cuenta las lecciones aprendidas y la recopilación de casos de buenas prácticas y los utilicen como orientación voluntaria en su labor de identificación y remoción o mitigación de incentivos perjudiciales y fomento de incentivos positivos que impulsen la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad, *resaltando* a la vez que ninguna recopilación de casos de buenas prácticas es exhaustiva y que el hecho de que un caso en particular no esté incluido en una recopilación no implica que ese caso no sea también considerado un caso de buenas prácticas;

5. *Reconociendo* que los incentivos perjudiciales no son sólo nocivos para la biodiversidad sino que suelen no ser rentables ni eficaces respecto al logro de los objetivos sociales perseguidos, *insta* a las Partes y otros gobiernos a priorizar e intensificar sensiblemente los esfuerzos tendientes a identificar y remover o mitigar activamente los incentivos perjudiciales existentes y a ser conscientes del riesgo de generar efectos perjudiciales para la biodiversidad al diseñar nuevos incentivos;

6. *Invita* a las Partes y otros gobiernos a fomentar el diseño y la aplicación de incentivos positivos que favorezcan la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad;

7. *Reconociendo* la importancia de determinar el valor económico de la biodiversidad a fin de lograr una mejor calibración de los incentivos positivos, *invita* a las Partes y otros gobiernos a adoptar medidas y establecer nuevos mecanismos, o mejorar los existentes, a efecto de tener plenamente en cuenta el valor de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos en los procesos de toma de decisiones, incluida la revisión y actualización de las estrategias y planes de acción sobre biodiversidad, de manera de integrar aún más a distintos sectores del gobierno y del sector privado, partiendo de la iniciativa de Economía de los ecosistemas y la diversidad biológica (TEEB), bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), y la iniciativa regional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) sobre la importancia de la biodiversidad y los ecosistemas para el crecimiento sostenible y la equidad en América Latina y el Caribe, así como otras iniciativas pertinentes;

8. *Acoge con beneplácito* la labor de organismos internacionales pertinentes, tales como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP) y su iniciativa de Economía de los ecosistemas y la diversidad biológica (TEEB), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), así como otros organismos e iniciativas internacionales, en apoyo a los esfuerzos mundiales, regionales y nacionales por identificar y remover o mitigar incentivos perjudiciales, fomentar incentivos positivos que promuevan la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad y determinar el valor de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos relacionados, y los *invita* a proseguir con su labor e intensificarla;

9. *Pide* al Secretario Ejecutivo que prosiga con su cooperación con los organismos e iniciativas pertinentes y la profundice, con vistas a catalizar, apoyar y facilitar la labor indicada en los párrafos 1 a 8 anteriores y asegurar que esta se articule eficazmente con el programa de trabajo sobre incentivos y con los demás programas de trabajo temáticos e intersectoriales que se desarrollan en el marco del Convenio;

10. *Invita* a las Partes, otros gobiernos y organismos e iniciativas internacionales pertinentes a que informen al Secretario Ejecutivo de los avances logrados, dificultades encontradas y lecciones aprendidas en la realización de la labor indicada en los párrafos anteriores;

11. *Pide* al Secretario Ejecutivo que a través del mecanismo de facilitación del Convenio difunda la información aportada en respuesta a la solicitud expresada en el párrafo anterior y que resuma y analice la información proporcionada y elabore un informe de avance a ser considerado por la Conferencia de las Partes en su onceava reunión.

I. INTRODUCCIÓN

1. En base a un examen exhaustivo del programa de trabajo sobre incentivos, en su novena reunión la Conferencia de las Partes decidió poner un mayor énfasis en la aplicación del programa de trabajo, profundizando el intercambio de información sobre buenas prácticas, lecciones aprendidas, dificultades encontradas y otras experiencias prácticas en materia de aplicación, y pidió al Secretario Ejecutivo que convocara un taller internacional sobre la remoción y mitigación de incentivos perjudiciales y el fomento de incentivos positivos, que estuviera conformado por profesionales nombrados por los gobiernos, con una representación regional equilibrada, así como por expertos provenientes de organismos y sectores interesados pertinentes (párrafos 2 y 6 de la decisión IX/6). Se encomendó al taller la tarea de recopilar, intercambiar y analizar información, incluidos estudios de casos, buenas prácticas y lecciones aprendidas, experiencias prácticas y concretas de identificación y remoción o mitigación de incentivos perjudiciales y fomento de incentivos positivos, y de identificar una cantidad reducida de casos de buenas prácticas de distintas regiones para que fueran considerados por el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico en su decimocuarta reunión y examinados por la Conferencia de las Partes en su décima reunión.

2. En el párrafo 7 de la misma decisión, la Conferencia de las Partes pidió al Secretario Ejecutivo que recopilara y analizara información pertinente, incluidos análisis y estudios elaborados por organismos internacionales pertinentes, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sobre los efectos de distintos incentivos positivos y perjudiciales, divulgara dicha información mediante el mecanismo de facilitación del Convenio y la pusiera a disposición del taller sobre la remoción y mitigación de incentivos perjudiciales.

3. En cumplimiento de estas solicitudes, el Secretario Ejecutivo emitió las notificaciones 2009-045, de fecha 1° de mayo de 2009, y 2009-070, de fecha 30 de junio de 2009, por las cuales invitaba a Partes, organismos e interesados pertinentes a que nombraran expertos y observadores para que participaran en el taller.

4. A través de las mismas notificaciones, se invitó también a Partes, organismos e interesados pertinentes a que aportaran cualquier información pertinente, incluidos análisis y estudios, que pudiera ser de utilidad para la labor de los expertos. En respuesta a esta solicitud se recibieron aportes de Cuba, Egipto, la Comisión Europea y la India, así como de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la iniciativa “Economía de los ecosistemas y la diversidad biológica” (TEEB), la Liga Alemana para la Naturaleza y el Medio Ambiente, y el Instituto de Decisiones Ambientales del Instituto Federal Suizo de Tecnología, Zúrich (ETH).

5. La recopilación de información pertinente solicitada en el párrafo 7 de la decisión IX/6 se puso a disposición de los interesados en línea en el sitio especial: <http://www.cbd.int/incentives/workshop.shtml>. En la recopilación se incluyen aportes recibidos en respuesta a las notificaciones, según lo indicado en el párrafo anterior, así como otra información pertinente sobre los efectos de incentivos positivos y perjudiciales. El sitio también contiene un enlace a una base de datos de incentivos que brinda información pertinente, reunida a lo largo de los últimos años, sobre la reforma de incentivos perjudiciales y el diseño y la aplicación de incentivos positivos. La base de datos incluye aportes anteriores sobre estos temas presentados por las Partes y organismos e iniciativas pertinentes.

6. A través del documento UNEP/CBD/WS-Incentives/3/2, que está disponible en formato electrónico en línea en <https://www.cbd.int/doc/?meeting=WSIM-03>, se puso a disposición del taller de expertos un análisis de la información pertinente recopilada.

7. Los participantes del taller fueron seleccionados entre profesionales designados por los gobiernos y para la selección se tomó en cuenta la especialidad de los candidatos y la necesidad de lograr un equilibrio en la distribución geográfica, contemplando asimismo el equilibrio de género. También asistieron al taller representantes de organizaciones interesadas y organismos e iniciativas internacionales. Mediante la notificación 2009-098 de agosto de 2009, el Secretario Ejecutivo comunicó a las Partes y organismos internacionales y grupos interesados pertinentes la selección de los expertos para el taller.

8. El taller se realizó en París del 6 al 8 de octubre de 2009, con la ayuda financiera del Gobierno de España y el auspicio de la División de Tecnología, Industria y Economía del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-DTIE). El informe del taller se proporciona como documento informativo.¹

II. RECOLECCIÓN, INTERCAMBIO Y ANÁLISIS DE INFORMACIÓN, INCLUIDOS ESTUDIOS DE CASO SOBRE BUENAS PRÁCTICAS, LECCIONES APRENDIDAS Y EXPERIENCIAS CONCRETAS Y PRÁCTICAS EN LA IDENTIFICACIÓN Y REMOCIÓN O MITIGACIÓN DE INCENTIVOS PERJUDICIALES Y EL FOMENTO DE INCENTIVOS POSITIVOS

9. En este tema, los profesionales nombrados por los gobiernos y los representantes de sectores interesados y organismos internacionales proporcionaron y analizaron información sobre sus experiencias en la identificación y remoción o mitigación de incentivos perjudiciales y en el fomento de incentivos positivos.

A. Identificación y remoción o mitigación de incentivos perjudiciales

10. Luego de analizar la información aportada, el taller realizó una serie de observaciones, que se resumen a continuación:

11. Si bien no son el único tipo de incentivos perjudiciales que existe, los subsidios con efectos nocivos para la biodiversidad son un ejemplo importante de incentivos perjudiciales para la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad. Tanto los subsidios como sus efectos, incluidos los posibles efectos perjudiciales para la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad, difieren enormemente de un país a otro. Es importante reconocer la distribución regional desigual de los subsidios y sus efectos, en particular la disparidad entre países desarrollados y países en desarrollo. En este sentido se mencionó la sobreexplotación de poblaciones de peces causada por acuerdos con flotas extranjeras y el problema de la pesca ilegal, problemas que podrían verse agravados por cambios en los patrones de migración de peces provocados por el cambio climático. En los ecosistemas terrestres, los efectos de los regímenes de subsidios también podrían verse exacerbado tendencias actuales en agricultura contractual.

12. Si bien es importante no exagerar ni simplificar en exceso el caso de los subsidios nocivos para el medio ambiente, no debe perderse de vista que existen muchos estudios que indican que los subsidios empujan a la baja a los precios internacionales, en perjuicio de los exportadores de productos agrícolas de los países del sur.

13. Debe considerarse la dimensión internacional de la reforma de los subsidios, teniendo en cuenta que sólo es posible avanzar si se favorece a todos los países afectados. En este sentido, son importantes las negociaciones que se están llevando a cabo actualmente en la OMC en el marco de su programa de trabajo de Doha, en particular las referidas al apoyo nacional a las negociaciones agrícolas y las referidas a subsidios para la pesca.

14. Con respecto a los efectos nocivos que ciertos subsidios tienen para el medio ambiente, pueden extraerse conclusiones similares para muchos países, tanto integrantes como no integrantes de la OCDE. Aunque se encontrarían variaciones de un sector a otro y de un país a otro y aunque serían distintos los recursos naturales y los resultados sociales, existen numerosos ejemplos de subsidios nocivos para el medio ambiente no sólo en los países de la OCDE, sino también en muchos países que no la integran – en particular subsidios a fertilizantes y agua de riego. La identificación y remoción o mitigación de sus efectos perjudiciales son áreas importantes de trabajo que requieren una mayor atención. La lista de verificación elaborada por la OCDE es muy útil en este sentido y sirve incluso para abordar los efectos sobre la biodiversidad.

¹ La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza colaboró en la elaboración de la compilación de casos de buenas prácticas, contando para ello con ayuda financiera del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Se reconocen y agradecen ambas contribuciones.

15. La evaluación de los subsidios y sus efectos no debería limitarse a los efectos nocivos para el medio ambiente, sino que debería adoptarse un enfoque holístico basado en criterios múltiples, que tenga en cuenta la rentabilidad y los efectos sociales de los subsidios. Toda la cadena de causa y efecto es importante y puede abordarse también a través de un análisis de vulnerabilidad.

16. A veces sucede que se eliminan los subsidios pero no mejora la calidad ambiental. Por lo tanto, reformar los subsidios puede no ser suficiente, requiriéndose en estos casos evaluaciones adicionales que dilucidan la compleja relación entre los subsidios y el correspondiente marco institucional y de políticas.

17. Proveer información pertinente y facilitar el acceso a la misma suele no alcanzar, por lo que aumentar la transparencia es un paso importante y una condición previa esencial para la identificación y reforma de subsidios nocivos para el medio ambiente. Se aplaudieron las iniciativas tendientes a aumentar la transparencia desarrolladas por algunos países. En este contexto, es necesario reconocer que son moderadas las estimaciones de la OCDE referidas a subsidios.

18. Si bien las conclusiones del Libro Verde sobre Reforma de la Política Pesquera Común aún no han sido validadas ni aplicadas en acciones políticas, es útil contar con datos científicos que aporten credibilidad al proceso de reforma de los subsidios. Con respecto a las exportaciones pesqueras hacia la Unión Europea y la sostenibilidad en zonas de exportación, por ejemplo, el Libro Verde señala que las poblaciones europeas de peces están tan sobreexplotadas que las importaciones deben provenir de otras regiones.

19. Las intervenciones políticas especiales pueden plantear un obstáculo importante a la reforma efectiva de los subsidios. La eliminación de subsidios es también una cuestión de escala, en particular en lo que tiene que ver con las repercusiones sociales. Como ejemplo se mencionó la necesidad de apoyar los medios de vida de pescadores pequeños y artesanales. Si están bien diseñados y persiguen objetivos ambientales, los subsidios pueden servir también para proteger el medio ambiente.

Conclusión y lecciones aprendidas consolidadas

20. Si bien el apoyo brindado y los efectos difieren ampliamente tanto de un país a otro como de un sector a otro, y aunque pueden haber distintos recursos naturales y resultados sociales, generalmente existen amplias oportunidades para la identificación y remoción o mitigación de incentivos perjudiciales, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Tales reformas podrían ser factores fundamentales en la disminución del ritmo actual de la pérdida de biodiversidad y por lo tanto es importante continuar con este labor. Las herramientas analíticas y de orientación elaboradas por la OCDE y el PNUMA pueden resultar útiles para ello, incluso para abordar los efectos que tienen los subsidios sobre la biodiversidad.

21. El taller identificó y resumió un conjunto de lecciones aprendidas consolidadas sobre cómo emprender una reforma de los subsidios y superar los obstáculos que se interponen a tales reformas, entre otras cuestiones:

1. Los subsidios pueden crear dependencia en los sectores subsidiados. Debería considerarse qué intereses creados existen en cada caso. También deben tenerse en cuenta las repercusiones sociales de la reforma de los subsidios, en especial cuando los subsidios se refieren a recursos que son usados en particular por comunidades indígenas y locales y sectores sociales marginados;

2. Debe existir mayor transparencia respecto a los montos de los subsidios y cómo se distribuyen, a fin de evaluar de qué manera inciden las asignaciones de fondos en la pérdida de biodiversidad y concitar apoyo para la reforma de los subsidios. Aumentar la transparencia también puede contribuir a garantizar que los subsidios cumplan su objetivo declarado, sean rentables y minimicen sus impactos sobre el medio ambiente;

3. Para poner en marcha una reforma y aprovechar las circunstancias favorables, se requiere de un fuerte liderazgo y una amplia coalición que integre a los diversos sectores interesados, con una buena gestión;

4. Se necesitan más y mejor información y estudios sobre subsidios, incluidas evaluaciones más completas sobre las complejas interacciones entre los distintos programas de subsidios y otras políticas. Por ejemplo, una reforma de incentivos perjudiciales puede servir para liberar fondos que pueden ser canalizados a incentivos positivos, o simplemente puede servir para atenuar la necesidad de un incentivo positivo;

5. Debe lograrse una mejor comunicación y coordinación entre los distintos encargados de la toma de decisiones y la elaboración de políticas, así como entre estos y los sectores interesados pertinentes a fin de difundir los beneficios potenciales de una reforma de los subsidios y asegurar la coherencia en la aplicación de las reformas a nivel gubernamental.

B. Promoción de incentivos positivos

22. Luego de analizar la información aportada, el taller realizó una serie de observaciones, que se resumen en los siguientes párrafos.

23. Los instrumentos económicos (impuestos o tarifas pagadas por los usuarios) tienen una función potencialmente importante como fuente de ingresos para la financiación de incentivos positivos. No obstante, aun cuando se apliquen desde un principio, los instrumentos económicos suelen fijarse a niveles demasiado bajos como para modificar realmente las conductas (es decir, para actuar como desestímulos) o brindar suficientes recursos para proveer incentivos positivos. Es necesario calibrar mejor los instrumentos económicos, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados.

24. Determinar el valor económico de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos y complementar las cuentas nacionales existentes para que reflejen la depreciación del capital natural pueden ser factores decisivos para una mejor calibración de los instrumentos económicos y los incentivos positivos que favorecen la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad. Se acoge con satisfacción la iniciativa de Economía de los ecosistemas y la diversidad biológica (TEEB) tendiente a fomentar una visión común y una aplicación más amplia de estos instrumentos. En este sentido existe una brecha informativa entre los países en desarrollo y los países desarrollados.²

25. Es importante brindar formación y mejorar la capacidad en materia de diseño y aplicación de incentivos positivos. Se acogen con satisfacción los esfuerzos recientes por extender los programas de estudio universitarios en el campo de la economía ambiental, en la India por ejemplo, y por crear programas y redes regionales.³ Estos esfuerzos deben ampliarse.

26. Es necesario tomar plenamente en cuenta las cuestiones de género a la hora de diseñar incentivos positivos y aplicarlos. Por ejemplo, debe tenerse en cuenta el impacto que pueden tener los programas forestales comunitarios en las mujeres rurales y las habitantes de zonas boscosas ya que estos programas producen una redistribución de los recursos forestales.

27. Los programas que introducen esquemas de pago por servicios ecosistémicos (esquemas PSA) son más eficaces cuando procuran abarcar, dentro de lo posible, todos los servicios ecosistémicos brindados por un ecosistema en particular. En este contexto, se hizo referencia al requisito, introducido en la India, por ejemplo, de compensar todo el valor neto actual del ecosistema forestal en caso de pérdida o degradación forestal.

28. En los países en desarrollo, el establecimiento de esquemas PSA voluntarios se negocia generalmente con las autoridades (tanto formales como tradicionales) y es muy raro que se escuchen las voces de todos los interesados. Esto puede generar problemas de equidad y llevar a que los esquemas PSA resultantes tengan muy poco valor en términos del logro de los objetivos de mitigación de la pobreza. Aunque los esquemas PSA pueden diseñarse de manera tal de favorecer a los sectores más pobres, no debe perderse de vista que no son instrumentos de mitigación de la pobreza.

² Véase párrafo 25.

³ Por ejemplo, el Programa de Economía Ambiental de América Latina y el Caribe o el Programa de Economía y Medio Ambiente para Asia Meridional.

29. La propiedad de la tierra es un factor importante en el diseño de esquemas PSA. La adjudicación de títulos formales de propiedad en el marco de tales esquemas puede incidir de manera significativa en la promoción de la igualdad.

30. Si bien los sistemas de compensación constituyen generalmente una herramienta valiosa para la conservación de la biodiversidad, presentan importantes limitaciones que deben tenerse en cuenta. Por ejemplo, las actividades de compensación deberían estar totalmente prohibidas en ciertas zonas, como, por ejemplo, arboladas y sitios sagrados, así como zonas con un alto grado de endemividad.

31. Otra gran limitación que pueden presentar los sistemas de compensación está en la definición de equivalencias, dada, por ejemplo, la gran cantidad de tiempo que lleva restaurar completamente un ecosistema – un caso ilustrativo concreto son los bancos de mitigación para humedales.

32. Muchas veces se plantean decisiones difíciles durante el diseño y la instrumentación de sistemas de gestión comunitaria de los recursos naturales en el marco del establecimiento de áreas protegidas, en particular en lo que tiene que ver con la función de los asentamientos humanos en áreas protegidas y las decisiones referidas a su posible reubicación. Es necesario articular cuidadosamente los objetivos de conservación y utilización sostenible de la biodiversidad con los objetivos de mitigación de la pobreza y desarrollo de medios de vida, con vistas a procurar un equilibrio entre unos y otros. Se hizo referencia al Programa del Hombre y la Biosfera (MAB) de la UNESCO como un enfoque tendiente a conciliar las áreas protegidas con los asentamientos humanos y las actividades de las zonas de amortiguación.

33. Las iniciativas impulsadas por empresas (por ejemplo, grandes cadenas minoristas que demandan alimentos provenientes de fuentes sostenibles, garantizadas por certificación adecuada) pueden jugar un rol positivo en la provisión de incentivos para la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad. En general, los ejemplos tomados de las industrias farmacéutica y cosmética, que dependen cada vez más de productos basados en la diversidad biológica, demuestran que es posible considerar a la biodiversidad y los servicios ecosistémicos como un sector económico emergente. No obstante, hay que ser consciente de las posibles limitaciones – por ejemplo, pueden producirse fugas que generen efectos más nocivos a raíz de productos que no están certificados.

Conclusiones y lecciones aprendidas consolidadas

34. A partir de un análisis de casos existentes e información relacionada, los participantes extrajeron un conjunto de conclusiones importantes y lecciones de aplicación general.

35. Con respecto al fomento de incentivos positivos directos, incluido el pago por servicios ecosistémicos, los participantes concluyeron lo siguiente:

(a) La provisión de incentivos positivos requiere de compromisos duraderos. Es esencial garantizar la sostenibilidad financiera de la provisión de incentivos positivos en el largo plazo, porque los efectos favorables para la biodiversidad no serán inmediatos y en la mayoría de los casos para mantenerlos será necesario una provisión continua de incentivos positivos;

(b) Son emprendimientos complejos, no sólo por factores financieros, y requieren de la construcción de instituciones y la creación de confianza. Deben tenerse en cuenta los distintos mandatos, intereses y consiguientes dinámicas entre representantes gubernamentales y sectores interesados;

(c) Debe contemplarse la importante relación entre la provisión de incentivos positivos y la eliminación de incentivos perjudiciales. Si se empieza por eliminar los incentivos perjudiciales, los incentivos positivos serán más eficaces y se puede llegar incluso a atenuar la necesidad de incentivos positivos;

(d) Los incentivos positivos deben reflejar una comprensión de los agricultores y las opciones de vida. Si en el diseño de incentivos positivos no se demuestra un conocimiento profundo de los agricultores y las comunidades locales y de la relación entre usuarios de los recursos naturales y los recursos mismos, se corre el riesgo de no alcanzar los objetivos planteados y de debilitar los delicados vínculos de confianza que existen entre las comunidades locales y las instituciones formales;

(e) Los pagos deben garantizar que no se produzcan pérdidas de ingresos, ya que ello podría afectar la confianza entre actores creada en estas circunstancias;

(f) En términos más generales, es necesario tener bien en cuenta cuestiones de equidad y de género, debido a que los altos niveles de pobreza y la desigualdad extendida suelen de por sí constituir un obstáculo a la conservación de la biodiversidad;

(g) Pueden generar cuestiones de adicionalidad y fugas que deben tenerse en cuenta en la etapa de diseño a fin de garantizar que los incentivos positivos sean rentables y eficaces;

(h) Si no se diseñan y aplican correctamente, pueden tener efectos perjudiciales. En este contexto también es importante comprender la relación entre los incentivos perjudiciales y los positivos;

(i) Por esta razón, es necesario rever periódicamente los incentivos positivos. Así como es necesario considerar la inclusión de cláusulas de extinción en el caso de los subsidios, los incentivos positivos deben revisarse periódicamente para determinar si han generado o no los efectos deseados, de manera rentable y dentro de un plazo razonable de tiempo.

36. Con respecto a la gestión comunitaria de los recursos naturales, el grupo señaló que:

(a) La participación de la comunidad debe comenzar en una etapa temprana y mantenerse en el largo plazo. Esto garantiza la posibilidad de hacer un seguimiento de los incentivos positivos para determinar su eficacia y asegura que el programa adquiera credibilidad;

(b) Los insumos deben ser constantes para poder ganar la confianza de la población local y generar credibilidad;

(c) Los beneficios deben ser tangibles, adaptados a las circunstancias particulares y debidamente dimensionados, de manera que no decaiga el entusiasmo de los interesados y que las comunidades se mantengan comprometidas con los proyectos;

(d) Debe reconocerse la responsabilidad de las poblaciones locales en tanto administradores tradicionales de los recursos, ya que estas comunidades suelen tener un conocimiento más profundo de cómo mantener la biodiversidad y utilizarla de manera sostenible.

III. IDENTIFICACIÓN DE UN NÚMERO REDUCIDO DE CASOS DE BUENAS PRÁCTICAS TOMADOS DE DISTINTAS REGIONES

37. El taller aplicó los siguientes criterios para identificar casos de buenas prácticas como base para su trabajo en este tema:

(a) El caso debía presentar una política o reforma de política que implicara un aporte sustancial a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica;

(b) El caso debía presentar ejemplos de prácticas positivas e innovación, estrategias creativas para resolver obstáculos y vencer resistencias al cambio o ideas para utilizar mejor los recursos, o bien una combinación de estos;

(c) El caso debía ser fácilmente replicable, al menos dentro de su misma región, aunque fuera con alguna adaptación o modificación. Como mínimo debía servir como referencia para la búsqueda de ideas para otras iniciativas.

38. El anexo a la presente nota contiene un resumen del resultado del trabajo de los grupos.

Anexo

RECOPIACIÓN DE UN NÚMERO REDUCIDO DE CASOS DE BUENAS PRÁCTICAS PARA LA REMOCIÓN O MITIGACIÓN DE INCENTIVOS PERJUDICIALES Y EL FOMENTO DE INCENTIVOS POSITIVOS, TOMADOS DE DIFERENTES REGIONES

Debido a que la Conferencia de las Partes pidió que el taller identificara una cantidad reducida de casos de buenas prácticas, la lista que se presenta a continuación es necesariamente parcial. Los participantes del taller desean resaltar que el hecho de que no se haya incluido un caso en particular no implica que ese caso no pueda también ser considerado un caso de buenas prácticas.

A. *Identificación y remoción de incentivos perjudiciales*

- **Austria: eliminación de subsidios para el drenaje de humedales** – Para establecer y administrar el Parque Nacional Neusiedler See, Austria utilizó un paquete de incentivos dirigidos a apoyar la gestión de áreas protegidas. Este paquete incluyó la eliminación de subsidios para el drenaje de humedales a fin de destinar las tierras a cultivos agrícolas. La combinación de incentivos económicos, difusión de información y pago de compensaciones a particulares a cambio de que limitaran el uso de sus suelos resultó ser una estrategia eficaz. Si bien el área está efectivamente protegida, no hay mucha información disponible sobre los beneficios reales para la biodiversidad. Este caso presenta una reforma innovadora de política que combinó diversos instrumentos para conciliar distintos usos e intereses que se disputaban en el área. La creación del parque nacional afectó a más de 1,500 propietarios de tierras y las negociaciones debieron atender diversos intereses y usos encontrados relacionados con la agricultura, caza, pesca, producción de artículos de junco, población local y turismo. Como esta situación es relativamente común en Europa, este caso tendría amplias posibilidades de replicación. (*Fuente: Hubacek y Bauer (1999)*).
- **Ghana: eliminación de subsidios para los combustibles.** Ante el alza persistente del precio del petróleo, en 2004 Ghana se vio impedida de continuar subsidiando los productos petroleros debido a restricciones fiscales. El gobierno inició entonces una evaluación de los niveles de pobreza e impacto social (PSIA) que comprendió a todos los interesados. Esta evaluación encontró que los subsidios a los precios beneficiaban predominantemente a los sectores más pudientes de la sociedad. Al eliminarse los subsidios para la compra de combustible en 2005 se produjo un 50 por ciento de aumento en el precio de los combustibles y el gobierno lanzó una campaña explicando la necesidad de aumentar los precios y anunciando medidas de mitigación. Las medidas de mitigación incluían la eliminación del cobro de matrícula escolar y un programa para mejorar el transporte público. Si bien los beneficios para la biodiversidad aportados por la eliminación de los subsidios para los combustibles fósiles son aparentemente bastante indirectos, el caso sirve para resaltar importantes lecciones generales sobre cómo generar mayor aceptación social para reformas. De hecho, gracias a las medidas de compensación, la transparencia del proceso de reforma y la campaña de difusión pública, se logró una amplia aceptación entre el público. (*Fuente: ESMAP (Programa de Asistencia para la Gestión del Sector Energético) (2006), citado en Bacon y Kojima (2006)*).
- **India: reforma del subsidio para la compra de fertilizante químico** – En abril de 2009, el gobierno indio decidió reformar el subsidio que brindaba para la compra de un fertilizante químico. Extensas zonas de cultivo habían quedado improductivas a raíz del uso excesivo de un único fertilizante (la urea) que era más barato que otros fertilizantes debido a que estaba fuertemente subsidiado. La nueva política brinda más flexibilidad a los fabricantes de fertilizantes para que mezclen nutrientes para distintos tipos de tierras y los vendan como productos separados. Los subsidios se basan en los ingredientes que contiene cada mezcla de nutrientes. Esto llevará a una reducción general de los niveles de nutrientes y a una composición más adaptada, lo cual aumentará los recursos biológicos de los suelos agrícolas (por ejemplo, bacterias, lombrices, micro-artrópodos, etc.). Se prevé que el uso más eficaz de los nutrientes compensará la reducción del subsidio. Durante el período de transición de la reforma, todos los agricultores recibirán el nuevo subsidio. Se prevé que

en el futuro se aumentarán las condiciones para obtener el subsidio, limitándose a un beneficiario más específico, a saber, agricultores pequeños y marginales. (*Fuente: Dr. Asish Ghosh (comunicación personal) y The Telegraph (Calcuta) 7 de julio de 2009.*)

- **Indonesia: eliminación de subsidios para pesticidas.** A partir de 1984, Indonesia redujo la asistencia que brindaba a la agricultura. Entre otras medidas, en 1986 eliminó subsidios para la compra de pesticidas e impuso una prohibición a la importación de un amplio espectro de pesticidas y en 1998 eliminó subsidios para la compra de fertilizantes. La sobreutilización de pesticidas había extinguido a los enemigos naturales de la cigarra parda del arroz, generando US\$ 1,500 millones en pérdidas para el sector arrocero. Luego de la eliminación de subsidios, la aplicación de pesticidas se redujo a la mitad, y la producción arrocera aumentó en tres millones de toneladas en sólo cuatro años. Un programa nacional bien financiado de Gestión Integrada de Plagas (IPM) fue un factor decisivo para el mantenimiento de la producción arrocera y los ingresos agrícolas. Un beneficio adicional fue el ahorro fiscal de US\$ 100 millones generado por la eliminación de los subsidios. La disminución de los insumos agrícolas utilizados tuvo efectos positivos para la biodiversidad tanto agrícola como general. Esta experiencia sugiere que la eliminación de subsidios es viable aun cuando exista oposición fuerte de parte de ciertos sectores interesados. La eliminación de subsidios se dio simultáneamente con la ejecución del programa de gestión integrada de plagas y la descentralización de las actividades de investigación y extensión agrícolas desde el ámbito nacional hacia el ámbito provincial. La presión financiera asociada a la baja del precio del petróleo a partir de 1984 brindó una mayor justificación para los recortes en los presupuestos gubernamentales. (*Fuente: Banco Mundial (2005).*)
- **Dinamarca: eliminación de incentivos negativos en el sector forestal** - Con el objetivo de aumentar la superficie nacional forestada, el gobierno combinó subvenciones para reforestación con compensaciones para la conversión voluntaria de bosque privados en reservas. Con el objetivo de eliminar incentivos perjudiciales que conducían a la degradación forestal, Dinamarca reformó una regulación que prohibía que importantes superficies forestales potencialmente productivas quedaran sin explotar – a fin de introducir exoneraciones al cumplimiento de esta normativa. El éxito del esquema estuvo vinculado al hecho de que la participación de los propietarios era voluntaria y se les ofrecía una compensación por no cambiar el destino dado a los suelos. Este caso podría replicarse en países en los que la propiedad privada de los recursos forestales está muy extendida, existe voluntad nacional de mantener o incrementar la cubierta forestal y se dispone de recursos financieros para ofrecer compensación. (*Fuente: OCDE (1999).*)
- **Unión Europea: mayor transparencia para los subsidios en la Unión Europea y sus estados miembros** – Una normativa financiera reciente de la Unión Europea, aprobada en diciembre de 2006, requiere que todos los receptores de fondos de la Unión Europea ‘rindan cuentas ex-post’. La transparencia en el gasto agrícola se iniciaría a partir del presupuesto de 2008. Si bien el cumplimiento de la normativa por parte de los estados miembros todavía no se da en forma pareja, la iniciativa parecería ser un factor que contribuye a fomentar la transparencia de los programas de subsidios, que se considera una condición previa importante para el éxito de las reformas. De hecho, la normativa generó importantes iniciativas de vigilancia, tales como farmsubsidy.org, caphealthcheck.eu o fishsubsidy.org, dirigidas a controlar de cerca el cumplimiento por parte de los estados miembros de la UE, así como a evaluar la calidad de la información proporcionada. (*Fuente: TEEB (2009).*)
- **Nueva Zelanda: eliminación de subsidios agrícolas y pesqueros** – Con anterioridad a 1984, la agricultura en Nueva Zelanda estaba fuertemente protegida mediante subsidios y mantenimiento de niveles de precios e ingresos. Esto llevó a distorsiones en el mercado, sobreproducción y degradación de tierras marginales. En 1984, el gobierno enfrentó una crisis fiscal severa y eliminó todos los subsidios agrícolas (mantenimiento de precios e ingresos, subsidios para compra de fertilizantes, subsidios para transporte y subsidios para mejora de suelos), devaluó la moneda y liberalizó los mercados de capitales. El ajuste sectorial llevó tiempo, pero el gobierno apoyó al sector agrícola

durante la transición brindando refinanciación de créditos y prestaciones de asistencia social. Aproximadamente un uno por ciento de los agricultores abandonaron el agro. Hoy, el sector agrícola es más grande que cuando estaba fuertemente subsidiado y es más rentable, eficaz e innovador.

El apoyo de organizaciones de agricultores y grupos de consumidores contribuyó enormemente al éxito de la reforma. La reforma tuvo un impacto positivo en la biodiversidad al reducir el uso de fertilizantes y pesticidas, bajar los niveles de contaminación de los ríos y disminuir el cultivo de tierras marginales. ¿Es replicable esta experiencia? Al ser Nueva Zelanda una sociedad pequeña, relativamente homogénea y con altos niveles de educación y bienestar económico es necesario examinar detenidamente las razones del éxito de la reforma. Entre los factores decisivos está la inclusión de todos los sectores interesados en una etapa temprana del diseño de la reforma. En 1986, Nueva Zelanda eliminó todos los subsidios de la industria pesquera. La eliminación de subsidios se combinó con un cambio sustancial en el régimen de gestión pesquera y la introducción de un sistema de cuotas individuales transferibles. Como resultado, las existencias de peces se gestionaron más eficazmente y en algunos casos se recuperaron poblaciones que habían sido sobreexplotadas. Una de las lecciones aprendidas fue la importancia de consultar a los interesados y obtener su apoyo, ya que en este caso se integró a los pescadores en el proceso de toma de decisiones. (*Fuente: OCDE (2006), OCDE (2007).*)

- **Noruega: reducción significativa de los subsidios pesqueros** – Entre 1981 y 1994 Noruega redujo en un 85 por ciento los subsidios brindados a la industria pesquera (de US\$ 150 millones a US\$ 30 millones) sin destruir la industria. Se adoptaron simultáneamente varias medidas tendientes a lograr una gestión más eficaz y en consecuencia actualmente el sector es autosuficiente y las poblaciones de peces han mostrado señales de recuperación. Este caso ilustra una transición gradual combinada con un régimen de gestión mejorada que promueve una reforma exitosa. La reducción de los subsidios se dio en un momento en que Noruega enfrentaba presiones financieras a causa de la caída del precio del petróleo y una importante presión política externa vinculada a acuerdos multilaterales, en particular, el Espacio Económico Europeo (EEE) de 1990, un acuerdo dirigido a reducir el mantenimiento directo de los precios de la industria pesquera. La provisión de compensaciones en forma de oportunidades opcionales de empleo permitieron reducir la dimensión del sector sin provocar impactos negativos importantes en los medios de vida locales. Este caso es similar al de Nueva Zelanda (aunque con un enfoque más gradual), lo cual sugiere que las posibilidades de réplica son buenas si se ofrecen compensaciones a los interesados que podrían verse perjudicados. (*Fuente: OCDE (2006).*)
- **Uganda: corregir la subvaloración de los derechos de propiedad en las pesquerías** – Por más de treinta años, el Lago George fue sometido a una severa sobreexplotación que produjo una creciente disminución del volumen de peces y una creciente reducción del tamaño de las capturas. La sobreexplotación fue atribuida en gran parte a la subvaloración del precio cobrado por las 145 licencias de pesca emitidas anualmente para el Lago George. Los precios oficiales estaban 7 a 10 veces por debajo de los precios informales (de mercado). La pesca ilegal era un fenómeno extendido; la cantidad de canoas que pescaban en el lago era tres veces mayor a la cantidad permitida. El bajo costo de las licencias generó un mercado negro de licencias y desincentivó a los pescadores autorizados a que detuvieran la pesca ilegal. La escasa capacidad de vigilancia y coacción resultante de los bajos ingresos recaudados por concepto de venta de licencias se vio agravada por la ausencia de mecanismos institucionales que permitieran a las comunidades locales apoyar iniciativas tendientes a hacer cumplir la ley. A fin de remediar esta situación, en 1998 se aumentó sustancialmente el precio de las licencias de pesca. Este aumento del precio de las licencias de pesca creó incentivos para que los tenedores de licencia protegieran los recursos pesqueros del lago a través de una gestión sostenible. La concesión eficaz de licencias de pesca redujo la cantidad de pescadores ilegales en el lago y creó incentivos para que los pescadores autorizados dejaran de pescar ilegalmente (fuera de temporada o de noche, por ejemplo). Las comunidades participan ahora en la gestión de la industria pesquera a través de la creación de unidades de gestión costera que son financiadas mediante la retención del 25 por ciento de lo recaudado por concepto de emisión de

permisos de traslado de pescado. Los ingresos recaudados aumentaron sustancialmente, lo cual ha permitido un control y gestión mayor con la participación de las comunidades locales. Los volúmenes de captura también han aumentado. (*Fuente: Kaggwa (2009), en base a Kazoora (1998), NEMA (2001), Bahiigwa et al. (2003)*).

B. Incentivos positivos

- **Australia: Programa de licitación de contratos para conservación de monte autóctono privado (BushTender)** – Australia ha adoptado programas voluntarios de pago como herramientas para el logro de objetivos ambientales. El gobierno del estado de Victoria adjudica contratos a propietarios privados de tierras por los cuales los propietarios reciben pagos a cambio de la adopción de ciertas prácticas de gestión de flora. Se realizan subastas inversas para minimizar los costos de las acciones de conservación. Las ofertas de los propietarios se evalúan aplicando un índice de beneficios para la biodiversidad y se aceptan las que son más eficaces en función de los costos (las que ofrecen el mejor precio). El éxito del esquema se ha atribuido a varios factores, a saber (i) el hecho de que es un esquema voluntario y que los propietarios privados reciben una compensación económica; (ii) el hecho de que los contratos difieren según las condiciones ambientales y económicas y por lo tanto proporcionan un instrumento más eficaz de incentivos; y (iii) el hecho de que al ser un esquema voluntario permite a los propietarios privados mantener su autonomía y, por lo tanto, los pagos se perciben como justos y eso minimiza los costos de aplicación. Por esa razón, los esquemas de pago por gestión de biodiversidad son apropiados para situaciones en las que se requiere de la acción de propietarios privados para controlar y administrar los riesgos a la biodiversidad y en las que es difícil o costoso medir los resultados, por ejemplo, la restauración y gestión del hábitat de especies en peligro y la instrumentación de regímenes de quema y pastoreo que favorecen al medio ambiente. Desde la ejecución inicial del programa Bush Tender, se han desarrollado diversos programas similares de subasta a nivel regional y el gobierno federal lanzó una iniciativa denominada “Mantenimiento de sitios críticos de biodiversidad” que incluye un componente de pagos por gestión de biodiversidad. (*Fuente: Australia (2004)*).
- **Bolivia: venta de servicios ambientales** – Cuarenta y seis agricultores del Valle de Los Negros reciben una compensación por proteger un total de 2.774 hectáreas de cuenca que comprenden un bosque nuboso que provee un hábitat para 11 especies de aves migratorias. El esquema es financiado por dos compradores de servicios: el Servicio de Pesca y Vida Silvestre de los Estados Unidos, que tiene un objetivo de conservación de la biodiversidad, y la municipalidad, en representación de los usuarios de agua de riego ubicados río debajo de la cuenca que se benefician de flujos estables de agua durante la estación seca. Los pagos se efectúan en especie (colmenas, capacitación en apicultura y alambre de púa). Como resultado no intencional del esquema se redujeron los niveles de colonización de campesinos sin tierra. Los contratos formales celebrados en el marco del esquema incluyen mapas y delimitación de tierras y han contribuido a institucionalizar los derechos de los propietarios de facto de la tierra. Se mejoró también la capacidad local de resistir invasiones. En términos generales se redujo enormemente el nivel de riesgo desde la aplicación del programa PSA y en algunos casos se lograron efectos positivos de conservación, mientras que en otros los efectos de conservación fueron insignificantes. (*Fuente: Asquith et al. (2008)*).
- **Botswana: gestión comunitaria de vida silvestre** – Con el objetivo de resolver el conflicto entre los intereses de las comunidades locales y los de la vida silvestre, en 2007 el parlamento elaboró y aprobó una política de Gestión Comunitaria de los Recursos Naturales (CBNRM). Esta política permite a las comunidades derivar beneficios de la gestión de los recursos naturales, para lo cual cuenta con apoyo gubernamental. La gestión se instrumenta a través de consejos comunitarios, comités de asesoramiento técnico y el Kgotla (un espacio de deliberación local donde todos los habitantes de la aldea tienen voz). El Ministerio de Medio Ambiente, Vida Silvestre y Turismo encabeza las actividades de gestión comunitaria de recursos naturales, junto con el Departamento de Vida Silvestre y Parques Nacionales que oficia de secretaría. Se destaca la aldea de Sankuyo como caso de buenas prácticas en la gestión comunitaria de recursos naturales dado que la comunidad

deriva importantes beneficios de sus actividades de base comunitaria. Las comunidades locales administran una hostería (Santawani) y un camping (Kaziikini) y obtienen ingresos adicionales de servicios de safari, producción de cestería y caminatas de observación de animales. Como resultado, la comunidad ahora valora a los elefantes y depredadores, a los que antes veía con malos ojos porque arruinaban sus cosechas y atacaban su ganado. Hoy la comunidad depende de la fauna silvestre como medio de vida local y la considera un recurso y no un enemigo. (*Fuente: Monamati (2009).*)

- **Camerún: Programas de domesticación de la rata de las cañas y reforestación del Sáhel verde** – El comercio de carne de animales silvestres en África central y occidental está poniendo en riesgo la biodiversidad regional, ya que los niveles de explotación son insostenibles y especies amenazadas o en peligro de extinción (gorilas de montaña, monos) están siendo cazadas para alimento. El gobierno de Camerún ha iniciado un programa de apoyo a la cría comercial de ratas de la caña con el fin de brindar un sustituto para la carne de animales silvestres. Se capacita a agricultores en la cría de este roedor y en salud animal y técnicas de comercialización. El objetivo es proteger la fauna silvestre, brindar una fuente sustituta de proteína en una región donde la carne de animales silvestres es un recurso alimenticio y económico importante, bajar los niveles de pobreza rural y fomentar el trabajo por cuenta propia mediante la provisión de opciones alternativas de medios de vida.

En la región del Lago Chad se están desarrollando actividades de reforestación dirigidas a elevar el nivel del agua, estimular la agricultura y el pastoreo sostenibles y conservar la biodiversidad, que está cada vez más reducida. La zona de la cuenca del Lago Chad se redujo enormemente entre 1963 y 2001, pasando de 26.000 km² a apenas 1.500 km². Las principales actividades son el fomento de la producción local de plántulas de árboles, la compra de plántulas a los agricultores y la contratación y organización de mano de obra proveniente de las comunidades locales para programas de forestación o reforestación a cargo de jóvenes y ONG. Al financiar la restauración del ecosistema, el gobierno está de hecho pagando por servicios ecosistémicos y por la recuperación de la biodiversidad (por ejemplo, de peces, fauna y flora), creando condiciones óptimas para la producción agro-pastoral y la vida humana y para garantizar la seguridad alimentaria. (*Fuente: Steven Njinyam Ngwa (comunicación personal).*)

- **Colombia: Proyecto Forestal para la Cuenca del Río Chinchina (PROCUENCA)** – Este esquema PSA consiste en pagos por reforestación de una cuenca hidrográfica de importancia fundamental, con el fin de apoyar el suministro de agua y fomentar la conservación de la biodiversidad y la retención de carbono. El esquema contó con la participación de 232 propietarios de fincas rurales (abarcando una extensión total de 3.427 hectáreas) y los costos fueron cubiertos por la Compañía de Aguas de la Municipalidad de Manizales (de capitales mixtos). Los pagos a los agricultores estaban condicionados a la introducción de mejoras en la explotación ganadera y se efectuaban en especie – suministro de plántulas, asistencia para el cultivo y apoyo técnico. El esquema tuvo resultados positivos para el medio ambiente, ya que se incrementó la extensión de bosque nativo, se alivió la presión sobre los bosques naturales y se redujo la erosión. El esquema PSA se expandió y se transformó en un proyecto de retención de carbono basado en un mecanismo de desarrollo limpio que podrá emitir certificados de reducción de emisiones y percibirá ingresos de la venta de estos certificados (que serán compartidos). El esquema corrobora otras experiencias que indican que cuando hay un único usuario (o una cantidad reducida de usuarios) de servicios de cuenca hidrográfica, hay mayores posibilidades de financiación a través de los usuarios. (*Fuente: Colombia (2004).*)
- **Costa Rica, Programa PSA:** El programa PSA es un sistema nacional de pago por compensación de emisiones y almacenamiento de CO₂, servicios hidrológicos y protección de biodiversidad y paisajes. Entre 1997 y 2004, se invirtieron aproximadamente US\$ 200 millones en pagos por servicios ambientales para proteger más de 460.000 hectáreas de bosques y plantaciones forestales y para brindar una fuente alternativa de ingresos a más de 8.000 propietarios forestales. Hasta ahora el esquema se ha financiado predominantemente a través de un impuesto al consumo de combustibles fósiles, pero se prevé que en el futuro todos los beneficiarios de servicios ambientales deberán pagar

por los servicios que reciben. Si bien el esquema ha tenido cierto éxito en el cobro a los usuarios de agua por los servicios de gestión de cuenca hidrográfica río arriba, el cobro por servicios de conservación de biodiversidad y retención de carbono ha tenido un éxito más limitado. Aun así, los beneficios para la biodiversidad derivados de la conservación forestal han sido importantes. El esquema PSA contribuyó a desacelerar el proceso de deforestación, valorizó económicamente los bosques y la biodiversidad y brindó un mayor conocimiento del valor económico y social que aportan los ecosistemas naturales. (*Fuente: Pagiola (2008).*)

- **CUBA impuesto a usuarios de la Bahía de la Habana** – Con el fin de promover la conservación de la Bahía de la Habana, el gobierno cubano gravó con un impuesto a los usuarios de actividades turísticas, recreativas y portuarias. La recaudación de este impuesto se destinó a un fondo ambiental para financiar actividades de limpieza. A partir de la introducción del impuesto, se redujeron las concentraciones de hidrocarburos en la bahía gracias a una disminución del 50 por ciento de los efluentes industriales. La recuperación del ecosistema se evidencia, entre otras mejoras, en la reaparición de especies de peces y fitoplancton que se creían perdidas. La introducción del impuesto fue posible gracias a un alto nivel de coordinación entre las autoridades económicas y ambientales. Esta experiencia de impuesto ambiental tuvo tanto éxito que el gobierno está replicando el sistema en otras tres zonas de bahía del país. (*Fuente: Vásquez (2009).*)
- **Ecuador: programa descentralizado de pago por servicios ambientales** – El programa de pago por servicios ambientales comprende a Pimampiro, un esquema municipal de protección de cuenca hidrográfica, y PROFAFOR, un esquema de retención de carbono. Ambos esquemas lograron los objetivos ambientales planteados y demostraron altos niveles de adicionalidad y bajos niveles de fugas. Este éxito se atribuye al hecho de que los programas se centraron en servicios ambientales específicos y estuvieron sujetos a una estricta condicionalidad. Ambos esquemas han mejorado los niveles de bienestar de los participantes, principalmente a través de mayores ingresos. El modelo se está replicando en todo el país. (*Fuente: Wunder y Alban (2008).*)
- **Egipto: desarrollo de ecoturismo comunitario** – El gobierno egipcio identificó oportunidades para mejorar la calidad de la oferta turística e incrementar los flujos de ingreso a través del fomento de empresas turísticas gestionadas por beduinos en zonas de naturaleza virgen dentro de áreas protegidas. Las actividades de turismo sostenible desarrolladas en el Protectorado de Saint Katherine están orientadas a la conservación de recursos naturales y culturales y la provisión de ingresos para las comunidades locales. Los componentes del programa incluyen la reconstrucción de una morada beduina y su conversión en una hostería ecológica, el establecimiento de recorridos para la observación de la naturaleza, la revitalización de técnicas artesanales tradicionales, la construcción de un centro turístico y la publicación de mapas turísticos y guías de la naturaleza, entre otros. El programa se basa en la participación de los interesados locales, impuso el cobro de una tarifa de entrada para el ingreso a áreas protegidas y promueve a empresas de ecoturismo a través de capacitación y apoyo técnico, brindando incentivos locales para preservar la vida silvestre en la que se basan esos ingresos. (*Fuente: Egipto (2009).*)
- **Francia: Pagos por mejorar las prácticas de gestión de cuencas hidrográficas** - La compañía francesa de agua mineral Vittel les pagó a los productores ganaderos del embalse ubicado sobre el acuífero de donde se surte de agua, a cambio de que estos adoptaran prácticas de explotación sostenible. La calidad del agua estaba al borde del deterioro debido al creciente uso de fertilizantes y pesticidas en el cultivo de maíz destinado a alimentos para la cría cada vez más intensiva de ganado. Se requerían cambios en las prácticas agrícolas para reducir la contaminación por nitratos y preservar la calidad de agua en el acuífero. El esquema logró su objetivo ambiental de preservar la calidad del agua. El proceso contiene elementos de buenas prácticas, entre otros un extenso programa local de investigación, el establecimiento de una institución intermediaria asentada en la comunidad de agricultores y dotada de personal de dicha comunidad, comunicación eficaz y esfuerzos continuos de creación de confianza. A través de extensas negociaciones se logró fijar una compensación que favorecía tanto a los productores rurales como a la compañía. Las compañías Evian, Coca-Cola y

Asahi han adoptado esquemas similares para garantizar la calidad del agua en tanto insumo fundamental de sus productos comerciales. (*Fuente: Perrot-Maître, D. (2006)*).

- **India: Leyes de gestión forestal conjunta y biodiversidad nacional** – La Ley (de Conservación) Forestal de 1980 brindó la posibilidad de establecer un mecanismo de financiación de actividades de forestación compensatoria para los casos en que esté autorizada la conversión de tierras forestales para fines no forestales. La Política Forestal de 1988 sentó aun más las bases para un proceso de gestión forestal conjunta mediante la formación de comités de protección forestal con la participación de la comunidad local. Como resultado, en 2000 entre 7 y 9 millones de hectáreas pasaron a ser gestionadas conjuntamente por las comunidades y el departamento forestal, creándose 35.000 comités comunitarios. Aunque los comités tienen pequeñas variaciones de un estado a otro, en casi todos los estados poseen los derechos plenos sobre la mayoría de los productos forestales no maderables y tienen derecho a recibir una parte de lo percibido por los demás productos. Además, los comités reciben entre el 25 y el 50 por ciento de lo percibido por concepto de venta de productos no maderables realizadas por el departamento forestal. Se han observado cambios positivos en los medios de vida locales. Por ejemplo, la participación en los beneficios incrementó los ingresos por venta de productos forestales a sus integrantes y las ganancias son reinvertidas para financiar la gestión forestal.

Mediante la Ley de Biodiversidad de 2002 y 2004 también se creó un marco jurídico para el acceso y la participación en los beneficios. La ley contiene disposiciones para el acceso a recursos biológicos y conocimientos tradicionales. Conforme a la ley, se propuso un sistema de gestión de tres niveles, con la participación de los gobiernos central y estatal y las comunidades locales. A nivel local, los comités de gestión de biodiversidad actúan como órganos independientes conformados por siete representantes de la comunidad local correspondiente. Tienen potestad para determinar el monto del gravamen a cobrarse por el uso comercial de cualquier recurso biológico. Los fondos así recaudados se depositan en el fondo de biodiversidad local, que puede ser utilizado para brindar incentivos a particulares o comunidades que realizan acciones de conservación de la biodiversidad. Los comités de gestión de biodiversidad trabajan con registros populares de biodiversidad que son elaborados por la comunidad local en su propio idioma. (*Fuente: Presentación y comunicación oral del Dr. Ashish Ghosh en el taller sobre incentivos*).

- **Japón: Sistema de pago por gestión forestal financiado por impuestos ecológicos** – Desde el año 2003, 29 prefecturas de Japón han introducido impuestos ecológicos forestales. Estos impuestos gravan a los beneficiarios de servicios de ecosistemas forestales. Parte de lo recaudado es destinado a pagos directos para los propietarios forestales por su labor de gestión forestal en la protección de zonas críticas de cuenca. También se están empezando a consolidar esquemas PSA con financiación privada. Varios fabricantes de bebidas prestan servicios de gestión forestal (por ejemplo, raleo forestal) y cooperan con los gobiernos locales brindando ayuda (en especie) para la gestión de bosques ubicados río arriba de las fábricas a fin de beneficiarse de una gestión continua de las cuencas hidrológicas. Una lección importante aprendida en este caso fue que las tasas impositivas deben fijarse a un nivel adecuado para poder generar ingresos suficientes para financiar los esquemas de pago. (*Fuente: Presentación y comunicación oral del Prof. Kiichiro Hayashi en el taller sobre incentivos*).
- **México: Programa para el Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos (PSAH)** – Con el objetivo de combatir los altos niveles de deforestación y la escasez de agua, se estableció un programa de pagos a propietarios forestales para garantizar la protección de cuencas y la recarga de acuíferos en zonas donde la forestación no es comercialmente viable. El esquema fue financiado mediante un aumento de la tarifa federal de agua pagada por los usuarios y destinándose un porcentaje de lo recaudado al pago de servicios ambientales. Se adoptó un sistema de pagos de dos niveles, pagándose US\$ 18 la hectárea para la mayoría de los bosques y US\$ 27 por cada hectárea de bosque nuboso (debido a su importante valor hidrológico). Si bien la evidencia sugiere que muchos de los pagos se han realizado en zonas de baja deforestación y que se requiere una selección más ajustada de destinatarios para lograr un impacto ambiental mayor y mejorar la eficacia en función de los costos, la tasa de deforestación ha disminuido y el programa ha integrado con éxito a sectores pobres. Estos esquemas han tenido éxito en buena medida gracias a la existencia de un compromiso

político claro basado en la convicción (muy extendida en México, Centroamérica y América del Sur) de la importancia de la relación ambiental que existe entre los recursos hídricos y los bosques. Posteriormente se introdujo un sistema de puntaje por el cual se aplica una serie de ponderaciones para medir el grado de escasez de agua, riesgo de deforestación y pobreza, con el fin de ajustar la selección de destinatarios y mejorar la eficacia. (*Fuente: Muñoz-Piña et al. (2009)*).

- **Nepal: Comercio de recursos biológicos del Himalaya** – La Red Asiática de Agricultura Sostenible y Recursos Biológicos (ANSAB) creó la iniciativa Himalayan Biotrade para la comercialización de los productos forestales no maderables de las empresas comunitarias locales de Nepal en mercados nacionales e internacionales. Las empresas comunitarias se especializan en productos forestales no maderables naturales, extraídos de forma sostenible (aceites esenciales, papel artesanal y plantas medicinales y aromáticas); que tienen certificación orgánica o certificación del Consejo de Gestión Forestal (FSC). Los destinatarios de los productos comercializados son cadenas de suministro de compañías que están comprometidas con la sostenibilidad y están dispuestas a pagar un precio más alto por artículos de origen sostenible (Aveda, S&D Aroma, Altromercato). El modelo integrado de desarrollo empresarial y conservación forestal resultó ser un modelo exitoso. Las comunidades locales tienen la responsabilidad de proteger y vigilar recursos que luego pueden cosechar o extraer y vender. En etapas posteriores de la cadena de producción y distribución se brindan incentivos adicionales, conectando entre sí a empresas comunitarias para que puedan competir mejor y obtengan mayores ganancias en el mercado internacional. (*Fuente: UICN, Biodiversity Business Times*).
- **Filipinas: impuesto ecológico** – El gobierno filipino instrumentó un programa por el cual las empresas deben minimizar la contaminación que generan y se aplica un impuesto ecológico al consumo para cubrir los daños producidos por contaminación en la cuenca de la Laguna de Bay. El impuesto obliga a los responsables de la contaminación a pagar por el daño ocasionado por la descarga de aguas residuales. El objetivo del sistema es obligar a las empresas a cubrir el costo de protección ambiental y explicitar la relación que existe entre las actividades humanas y la calidad del agua del lago. La tasa se fijó a un nivel que cubre los costos de instrumentación, seguimiento y control. La evidencia anecdótica disponible parece indicar que la calidad del agua ha mejorado. (*Fuente: Presentación y comunicación oral del Dr. Antonio C. Manila en el taller sobre incentivos*).
- **Uganda: Esquemas de asociaciones de gestión** – Uganda promueve la aplicación de esquemas de asociaciones de gestión para la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad. El 20 por ciento de lo recaudado por concepto del cobro de entradas en parques nacionales y reservas de caza mayor es destinado directamente a las comunidades vecinas de las áreas protegidas. Desde el año 2000 se recaudó un total de US\$ 1,7 millones, de los cuales US\$ 896.000 se distribuyeron entre un total de 600.000 personas. En las reservas forestales están muy extendidos los esquemas de gestión forestal comunitaria. En el sector pesquero, se han establecido unidades de gestión costera que se financian mediante la retención del 25 por ciento de los ingresos generados por el comercio de pescado. Se promueve la creación de mercados, la comercialización y el procesamiento de valor agregado para productos naturales de ecosistemas de humedales (alfombras, cestas) elaborados de manera sostenible. Los ingresos generados se destinan a los encargados locales de la gestión de ecosistemas, brindando incentivos para la conservación y utilización sostenible de los ecosistemas. De esta manera, Uganda promueve formas innovadoras de potenciar a las comunidades locales, que son las encargadas de la gestión de muchos ecosistemas, para que puedan acceder a mercados internacionales y busca desarrollar el papel estratégico de las asociaciones entre el sector privado y la comunidad en la utilización sostenible de los recursos naturales. (*Fuente: Ronald Kaggwa Kiragga (comunicación personal)*).

Nota: Las referencias completas se proporcionan en el informe del taller (presentado como documento informativo.
