



Convenio sobre la Diversidad Biológica

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/COP/10/24
23 de agosto de 2010

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

CONFERENCIA DE LAS PARTES EN EL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Décima reunión

Nagoya, Japón, 18–29 de octubre de 2010

Tema 6.8 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

I. INTRODUCCIÓN

1. De conformidad con su 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 relacionadas con su 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 compuesto de profesionales nombrados por los gobiernos, con una representación regional equilibrada, así como de expertos provenientes de organismos e 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 relacionadas con la identificación y remoción o mitigación de incentivos perjudiciales y con el fomento de incentivos positivos, y de identificar un número limitado de casos de buenas prácticas de distintas regiones para que fueran estudiados 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. Se hicieron los preparativos solicitados en la decisión¹ y el taller se realizó del 6 al 8 de octubre de 2009 con ayuda financiera del Gobierno de España en las instalaciones de la División de Tecnología, Industria y Economía (DTIE) del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en París. Los participantes del taller fueron seleccionados entre profesionales designados por los gobiernos, y para la selección se tuvo 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 organizaciones e iniciativas

* UNEP/CBD/COP/10/1.

¹ Véase el documento UNEP/CBD/SBSTTA/14/17 para obtener más detalles.

internacionales. El informe del taller fue presentado ante el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico en su decimocuarta reunión como documento de información UNEP/CBD/SBSTTA/14/INF/26, y una versión condensada del informe fue presentada como documento UNEP/CBD/SBSTTA/14/17.

3. Tras estudiar el asunto, el OSACTT 14 adoptó la recomendación XIV/15, en cuyo párrafo 16 se pide al Secretario Ejecutivo que «en colaboración con asociados pertinentes y teniendo en cuenta los resultados de la iniciativa sobre Economía de los Ecosistemas y Diversidad Biológica, complemente el informe del taller de expertos realizado en París aportando información que no fue contemplada plenamente en el informe, incluidos ejemplos de casos y lecciones aprendidas en materia de remoción o mitigación de incentivos perjudiciales que no sean subsidios nocivos y el fomento de incentivos positivos más allá de la creación de mercados, y que proporcionen esa información a la Conferencia de las Partes para que la examine en su décima reunión».

4. En respuesta a esta petición, el Secretario Ejecutivo preparó un documento de información que, sobre la base del informe del taller de expertos, presenta información que incluye ejemplos de casos y lecciones aprendidas sobre la remoción o mitigación de incentivos perjudiciales y el fomento de incentivos positivos. La información identificada en el taller de expertos ha sido enmendada en este documento con el fin de reflejar también otros incentivos perjudiciales aparte de los subsidios nocivos y otros incentivos positivos aparte de la creación de mercados.

5. La presente nota contiene una versión resumida del documento de información. En las dos secciones siguientes se resumen observaciones importantes sobre estos temas, así como las conclusiones sobre la identificación y remoción o mitigación de incentivos perjudiciales y las lecciones aprendidas sobre el fomento de incentivos positivos. En el anexo se presentan breves resúmenes de casos de ejemplo que incluyen casos de buenas prácticas.

6. Se agradece profundamente el apoyo prestado por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y la ayuda financiera proporcionada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente con el fin de preparar el documento de información y la presente nota.

II. INFORMACIÓN SOBRE EXPERIENCIAS CONCRETAS Y PRÁCTICAS EN LA IDENTIFICACIÓN Y REMOCIÓN O MITIGACIÓN DE INCENTIVOS PERJUDICIALES, INCLUIDAS LAS LECCIONES APRENDIDAS

Observaciones importantes

7. Los incentivos perjudiciales emanan de políticas o prácticas que inducen a un comportamiento insostenible que destruye la diversidad biológica, a menudo en forma de efectos secundarios imprevistos de políticas diseñadas para alcanzar otros objetivos. Los subsidios con efectos nocivos para la diversidad biológica son un ejemplo importante de dichos incentivos perjudiciales. Es más, los incentivos perjudiciales también pueden emanar de ciertas leyes o de ciertas normas que regulan la utilización de los recursos. Por ejemplo, muchos países tenían, o todavía tienen, reglas de «utilización ventajosa» que obligan a los propietarios de las tierras a utilizar productivamente recursos como el agua o los bosques, lo que en ciertas circunstancias podría convertirse en un incentivo perjudicial para continuar utilizando el recurso de manera insostenible en lugar de cambiar a hábitos de uso más adaptados. Es más, a veces los incentivos perjudiciales pueden emanar también de normas ambientales o de medidas que se introdujeron para que sirvieran de incentivos positivos para la conservación y la utilización sostenible de componentes de la diversidad biológica.

8. En cuanto a los subsidios nocivos para el medio ambiente, cabe mencionar que tanto los subsidios como sus efectos, incluidos los posibles efectos perjudiciales sobre la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, 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. Durante el taller 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 los peces provocados por el cambio

climático. En los ecosistemas terrestres, los efectos de los regímenes de subsidios también podrían verse exacerbados por las tendencias actuales en agricultura contractual.

9. 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 los precios internacionales a la baja, en perjuicio de los exportadores de productos agrícolas de los países del sur.

10. Debe tenerse en cuenta la dimensión internacional de la reforma de los subsidios, teniendo presente que solo es posible avanzar si se favorece a todos los países afectados. Las negociaciones que se están manteniendo actualmente en la Organización Mundial del Comercio en el marco de su programa de trabajo de Doha son importantes en este sentido, en particular las referidas al apoyo nacional a las negociaciones agrícolas y a las de subsidios para la pesca.

11. Con respecto a los efectos nocivos que ciertos subsidios tienen sobre el medio ambiente, en el taller se observó que 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 forman parte de ella, en particular subsidios para 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 diversidad biológica.

12. La evaluación de los subsidios y sus efectos no debería limitarse a los efectos nocivos sobre el medio ambiente, sino que debería adoptarse un enfoque holístico basado en criterios múltiples, que tenga en cuenta también 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.

13. Además de por los subsidios nocivos para el medio ambiente, a veces los incentivos perjudiciales también son generados por otras políticas y leyes asociadas, frecuentemente relacionadas con sistemas de utilización del suelo y de tenencia de la tierra. Por ejemplo, a menudo un prerequisite para recibir la titularidad de un terreno es eliminar la cubierta forestal, y eso era un factor clave para la conversión del suelo en una serie de países. En el pasado las leyes de «utilización ventajosa» que amenazan con la expropiación de tierras «sin uso» o con impuestos más altos han alentado la deforestación y las actividades económicas subsiguientes incluso cuando las fuerzas del mercado dictarían otra cosa.

14. En una serie de países se han hecho considerables esfuerzos para eliminar estos incentivos perjudiciales, especialmente en lo que respecta a los requisitos de roturación del terreno. Para mejorar sustancialmente la situación de la diversidad biológica, los comentaristas han subrayado la necesidad frecuente de combinar tales esfuerzos con la reforma de políticas tradicionales macroeconómicas y sectoriales que animan a utilizar de manera insosteniblemente los recursos de la diversidad biológica, lo cual es especialmente cierto en el caso de un entorno socioeconómico circundante altamente dinámico.

15. Los incentivos perjudiciales también pueden estar asociados a ciertas políticas y/o normas ambientales. Por ejemplo, el establecimiento de áreas protegidas sin una supervisión adecuada ni un sistema eficaz que asegure el cumplimiento de las leyes y normas puede dar resultados perjudiciales porque los usuarios o propietarios de las tierras adyacentes, que no tienen posibilidad de adquirir títulos legales, tienen mayores incentivos para minar el recurso protegido. De forma parecida, clasificar como protegida una especie cuyo hábitat está en un terreno privado puede eliminar todo incentivo posible para utilizar el hábitat de la especie de manera sostenible, y puede incluso crear un incentivo para eliminar (ilegalmente) a la propia especie, lo que anulará la obligación de cumplir la ley o, al menos, hará que imponerla resulte más costoso. Siempre que las políticas utilicen instrumentos de precios, por ejemplo en forma de licencias o de tarifas para usuarios, si dichas tarifas son demasiado bajas o no se corrigen en función de la inflación pueden causar efectos adversos sobre la diversidad biológica.

16. En respuesta a estos incentivos perjudiciales, muchos países desarrollaron políticas que fortalecieron la participación de las comunidades y la capacidad para gestionar los recursos naturales, especialmente para gestionar áreas protegidas. En varios casos también se pusieron en marcha programas de incentivos, por ejemplo compensaciones por una pérdida de ingresos asociada a programas de protección de especies o, con el fin de evitar una percepción negativa de la fauna y flora silvestre como algo costoso, premios por la presencia de animales silvestres en tierras privadas en forma de pagos públicos. En la sección siguiente se examinan más a fondo esas medidas.

17. A veces sucede que los incentivos perjudiciales son identificados y retirados, o las políticas reformadas, pero debido a otros factores la calidad del medio ambiente no mejora, o solo hasta cierto punto. Por lo tanto, retirar o mitigar únicamente incentivos perjudiciales puede no ser suficiente si como resultado se producen otros impactos negativos, por ejemplo los causados por políticas macroeconómicas y sectoriales que continúan alentando una utilización insostenible de los recursos de la diversidad biológica. En estos casos, hacen falta evaluaciones adicionales que esclarezcan la compleja relación entre estas políticas.

18. Con frecuencia los incentivos perjudiciales son resultados imprevistos de políticas con objetivos bien intencionados, por ejemplo, las leyes de «utilización ventajosa» mencionadas anteriormente pretenden promover la utilización productiva del suelo para contribuir al desarrollo económico. Para evitar efectos adversos sobre la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, en las evaluaciones se debería incluir un análisis de las posibles implicaciones de las nuevas políticas propuestas.

19. A menudo proporcionar la información pertinente y facilitar el acceso a la misma no es suficiente, por lo que aumentar la transparencia es un paso importante y una condición previa esencial para la identificación y reforma de incentivos perjudiciales, en especial los subsidios que perjudican al medio ambiente. En el taller se aplaudieron las iniciativas tendientes a aumentar la transparencia desarrolladas por algunos países. En este contexto, es necesario reconocer que las estimaciones de la OCDE referidas a subsidios son moderadas.

20. En lo que se refiere a subsidios perjudiciales para el medio ambiente, por ejemplo, si bien las conclusiones del Libro Verde sobre la 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.

21. Las intervenciones políticas especiales pueden suponer un obstáculo importante para la reforma efectiva de los incentivos perjudiciales.

22. La reforma de políticas que generan incentivos perjudiciales también es 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. Es más, si están bien diseñados y persiguen objetivos ambientales, los subsidios pueden servir también para proteger el medio ambiente (véase la sección siguiente).

Conclusiones y lecciones aprendidas refundidas

23. Si bien el apoyo brindado y sus efectos difieren ampliamente tanto de un país a otro como de un sector a otro, y aunque podría 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. La reforma de los incentivos perjudiciales, especialmente los subsidios nocivos para el medio ambiente, pueden liberar fondos para incentivos positivos, y la remoción o mitigación de incentivos perjudiciales también puede reducir la necesidad de ofrecer incentivos positivos en primer lugar.

24. Tal reforma podría contribuir decisivamente a la disminución del ritmo actual de pérdida de diversidad biológica y por lo tanto es importante continuar con esta 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 diversidad biológica.

25. A la hora de evaluar la eficacia de una reforma política hay que tener cuidado. Puesto que hay otros factores que afectan a las condiciones de los ecosistemas simultáneamente, es posible que se observe solamente una recuperación limitada del medio ambiente, o que incluso no se observe recuperación alguna, pero eso no indica necesariamente que las políticas de reforma sean ineficaces, sino que hacen falta evaluaciones más amplias de las políticas pertinentes y sus interacciones, y una labor política más amplia.

26. También hace falta extender las evaluaciones a nuevas políticas propuestas, con el fin de prevenir efectos perjudiciales sobre la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas.

27. Se pueden identificar una serie de lecciones aprendidas sobre cómo retirar o mitigar incentivos negativos y sobre cómo superar los obstáculos que se interponen a la reforma:

a) Algunas políticas sectoriales crean dependencia en el sector al que van dirigidas. Debería prestarse atención a qué intereses creados existen en cada caso. Por ejemplo, los subsidios pueden crear dependencia en los sectores subsidiados. También deben tenerse en cuenta las repercusiones sociales de las políticas de reforma, por ejemplo, es posible que un subsidio perjudicial para el medio ambiente esté vinculado a un recurso usado en particular por comunidades indígenas y locales o por sectores sociales marginados.

b) Hay que mejorar la transparencia de los impactos de las políticas o las normas que crean incentivos perjudiciales, incluidos los impactos en sus beneficiarios. En el caso de subsidios negativos para el medio ambiente, debe existir mayor transparencia respecto a los montos de los subsidios y cómo se distribuyen, a fin de evaluar mejor de qué manera inciden las asignaciones de fondos en la pérdida de diversidad biológica y a fin de movilizar apoyo para la reforma de los subsidios. Aumentar la transparencia también puede contribuir a garantizar que la política cumpla de manera continuada su objetivo declarado, sea rentable y minimice sus impactos en el medio ambiente.

c) Poner en marcha una reforma y aprovechar las circunstancias favorables requiere un fuerte liderazgo y una amplia coalición que integre a los diversos sectores interesados, combinado con una buena gestión.

d) Se necesitan datos y análisis más amplios y mejores, incluidas evaluaciones más profundas de las complejas interacciones entre los distintos programas y políticas. Tales evaluaciones pueden mostrar, por ejemplo, en qué casos una reforma de incentivos perjudiciales puede liberar fondos para incentivos positivos, o simplemente puede servir para atenuar la necesidad de un incentivo positivo.

e) Debe lograrse una mejor comunicación y coordinación entre los distintos responsables de tomar decisiones y de formular políticas, así como entre estos y los sectores interesados pertinentes a fin de difundir los posibles beneficios de la identificación y remoción o mitigación de incentivos perjudiciales, y a fin de asegurar la coherencia en la aplicación de reformas a nivel gubernamental.

f) Las reformas de políticas suelen resultar más útiles cuando la eliminación de los incentivos perjudiciales está integrada en un paquete político completo de gestión de recursos. Por ejemplo, la retirada de subsidios pesqueros suele ir asociada a la introducción de nuevos sistemas de gestión de pesquerías.

III. INFORMACIÓN SOBRE EXPERIENCIAS CONCRETAS Y PRÁCTICAS EN EL FOMENTO DE INCENTIVOS POSITIVOS, INCLUIDAS LAS LECCIONES APRENDIDAS

Observaciones importantes

28. Los incentivos positivos animan a lograr resultados favorables para la diversidad biológica o apoyan actividades que fomentan la conservación y la utilización sostenible de dicha diversidad. En muchos países, esos incentivos también se generan a través de exenciones de gravámenes estatales, como

impuestos, tasas o tarifas, que suponen ventajas o exenciones para ciertas actividades beneficiosas para la conservación o la utilización sostenible de la diversidad biológica.

29. Los incentivos positivos se pueden clasificar en función del enfoque: directo e indirecto. Los enfoques directos suelen proporcionar (aunque no siempre) incentivos monetarios que tienen como finalidad emular los precios del mercado; normalmente consisten en «pagar» a los actores pertinentes por conseguir resultados que beneficien a la diversidad biológica, o bien por no provocar resultados que la perjudiquen. Como ejemplo se pueden citar planes de retirada de tierras de la producción a largo plazo, arrendamientos para conservación, pactos o servidumbres y planes para proporcionar pagos por servicios de los ecosistemas. Los enfoques indirectos tienen como finalidad apoyar actividades o proyectos que no están diseñados exclusivamente para conservar o promover la utilización sostenible de la diversidad biológica, pero también tienen el efecto de contribuir a estos objetivos. Muchos de esos incentivos no son monetarios (o no tienen que ver con el mercado) por naturaleza (aunque pueden tener implicaciones financieras para el proveedor); por ejemplo, el reconocimiento de la comunidad en el contexto de programas de gestión de recursos naturales basados en las comunidades. Las herramientas de comunicación y educación o sensibilización del público también pueden ser útiles en este sentido. Es importante observar que frecuentemente dentro de un mismo programa se aplican tanto instrumentos monetarios como no monetarios.

30. Los instrumentos económicos (impuestos o tarifas pagadas por los usuarios), posiblemente unidos al establecimiento de fondos, 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 medidas disuasivas) o brindar suficientes recursos para ofrecer incentivos positivos. Es necesario calibrar mejor los instrumentos económicos, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados, con el fin de asegurar que continúan reflejando el verdadero valor económico del recurso y el coste real de la degradación de los recursos y los ecosistemas.

31. Determinar el valor económico de la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas y complementar los registros nacionales existentes para que reflejen la depreciación del capital natural pueden ser factores importantes para una mejor calibración de los instrumentos económicos y los incentivos positivos para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica. Sensibilizando al público de los valores ocultos de la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas también puede servir de incentivo por sí mismo. La iniciativa The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB) (La Economía de los Ecosistemas y la Biodiversidad), que tiene como finalidad fomentar una visión común y una aplicación más amplia de estos instrumentos, es bienvenida. En este sentido existe una brecha informativa entre los países en desarrollo y los países desarrollados.²

32. Es importante brindar formación y reforzar la capacidad para diseñar y aplicar incentivos positivos. Los esfuerzos recientes por extender los programas de estudio universitarios en el campo de la economía ambiental y por crear programas y redes regionales son bienvenidos.³ Estos esfuerzos deben ampliarse.

33. Es necesario tener plenamente en cuenta las cuestiones de género a la hora de diseñar incentivos positivos y aplicarlos, por ejemplo el impacto que pueden tener los programas forestales comunitarios en las mujeres de las zonas rurales y de los bosques como consecuencia de la redistribución de los recursos forestales.

34. Con la reciente aparición de programas que efectúan pagos por servicios de los ecosistemas (planes de PSA), se están aplicando crecientemente incentivos monetarios no solo en países desarrollados, sino también en países en desarrollo. Cuando más eficaces son estos planes es cuando procuran abarcar,

² Véase el párrafo **Error! Reference source not found.**

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

dentro de lo posible, todos los servicios de un determinado ecosistema. En este contexto, se hizo referencia al requisito, introducido por ejemplo en la India, de compensar todo el valor neto actual del ecosistema forestal en caso de pérdida o degradación forestal.

35. En los países en desarrollo, el establecimiento de planes voluntarios de PSA generalmente se negocia con las autoridades (tanto oficiales 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 planes de PSA resultantes tengan una eficacia limitada para el logro de los objetivos de mitigación de la pobreza. Aunque los planes de PSA pueden diseñarse de tal manera que favorezcan a los pobres, no hay que olvidar que no son instrumentos de mitigación de la pobreza.

36. La propiedad de la tierra es un factor importante en el diseño de planes de PSA. La adjudicación de títulos oficiales de propiedad en el marco de tales planes puede incidir de manera significativa en la equidad.

37. Los requisitos de compensación pueden crear incentivos positivos para la conservación de la diversidad biológica en lo que respecta a los proveedores. Si bien generalmente los sistemas de compensaciones de la diversidad biológica constituyen una herramienta valiosa para la conservación de dicha diversidad, presentan importantes limitaciones que deben tenerse en cuenta. Por ejemplo, las actividades de compensación deberían estar totalmente prohibidas en ciertas zonas, como, por ejemplo, arboledas y sitios sagrados, así como zonas con un alto grado de endemismo.

38. Otra gran limitación que pueden presentar las compensaciones es la definición de equivalencias, dada, por ejemplo, la gran cantidad de tiempo que lleva restaurar completamente un ecosistema, como es el caso de los bancos de mitigación de humedales.

39. Una serie de países ponen en práctica medidas que apoyan actividades o proyectos que no están diseñados exclusivamente para conservar o promover la utilización sostenible de la diversidad biológica, pero tienen el efecto secundario de contribuir a estos objetivos. Entre los ejemplos de medidas proporcionados se incluye el apoyo al desarrollo y comercialización de productos o servicios basados en la diversidad biológica, como el desarrollo del turismo sostenible o ecoturismo en regiones concretas ricas en diversidad biológica, o la comercialización de otros bienes y servicios relacionados con la diversidad biológica, como, por ejemplo, recursos forestales no madereros. Dicho apoyo suele prestarse a través de medios no monetarios, como por ejemplo: la eliminación de barreras para la comercialización, políticas públicas como las políticas de contratación, de educación y de investigación; y la comunicación de información al consumidor, p. ej. mediante certificados y etiquetas ecológicas.

40. También es posible crear mercados mediante la asignación de derechos de propiedad bien definidos y estables, y su posterior comercialización. Por ejemplo, la asignación de derechos de propiedad se ha empleado en conexión con la gestión de poblaciones comerciales de peces en forma de cuotas individuales transferibles (CIT).

41. Los programas de gestión comunitaria de los recursos naturales son otro tipo de incentivo indirecto. Suelen depender de la participación de comunidades tradicionales o locales en, por ejemplo, la conservación de flora y fauna silvestres o la ordenación sostenible de los bosques, a menudo en el contexto de la gestión de áreas protegidas. En la documentación pertinente se reconoce que la generación de ingresos o la participación de estas comunidades tradicionales o locales en los mismos es un elemento clave de estos programas. Puede consistir en generar ingresos y medios de subsistencia para comunidades adyacentes a las áreas protegidas, por ejemplo a través del fomento del ecoturismo en el área protegida. En ese caso, se podrían tomar medidas de apoyo, como formar a miembros de esas comunidades para ser guías turísticos de las áreas protegidas (remunerados, al menos en parte, con la venta de entradas), proporcionarles alojamiento y comida y fomentar la artesanía local. También se podrían compartir los beneficios de la utilización y comercialización de recursos genéticos o de conocimientos tradicionales, por ejemplo los asociados a plantas medicinales tradicionales.

42. El reconocimiento de las comunidades puede ser un incentivo no monetario importante, especialmente en el contexto de los programas de gestión comunitaria de los recursos naturales. La

participación en la gestión de los recursos naturales y la capacitación para ello contribuyen por sí mismas a la sensibilización del público y generan un sentido de la responsabilidad que influye positivamente en los hábitos de utilización de dichos recursos. La comunicación eficaz, la transparencia, la participación, la inclusión y la apropiación son factores importantes en la capacitación efectiva de las comunidades.

43. 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 equilibrar cuidadosamente los objetivos de conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica con los objetivos de mitigación de la pobreza y desarrollo de medios de vida. Se hizo referencia al Programa del Hombre y la Biosfera (MAB) de la UNESCO como enfoque tendiente a conciliar las áreas protegidas con los asentamientos humanos y las actividades de las zonas de amortiguación.

44. Los premios ambientales pueden ser incentivos importantes no relacionados con el mercado. Se suelen utilizar para alentar una buena gobernanza corporativa y de otro tipo que sea favorable para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica. Aunque los premios suelen tener un componente monetario, el reconocimiento oficial por parte de la comunidad o la sociedad es por sí mismo un importante incentivo (no monetario) para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.

45. Las iniciativas impulsadas por empresas (por ejemplo, grandes cadenas minoristas que demandan alimentos provenientes de fuentes sostenibles, garantizadas por una certificación adecuada y etiquetado ecológico) pueden jugar un papel positivo en la generación de incentivos para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica. 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 dicha diversidad y los servicios de los ecosistemas como 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 refundidas

46. Hay una amplia gama de incentivos, tanto disponibles como ya aplicados, para alentar la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica. Tienen que ser aplicados de manera flexible y adaptados a las circunstancias locales. No son de talla única.

47. Es necesario prestar especial atención a la definición de mandatos claros que incluyan los objetivos, unas metas mensurables, los indicadores correspondientes y una base o modelos de referencia que ayuden a determinar la idoneidad para recibir el incentivo monetario o no monetario, ya que reducen el riesgo de reacciones inesperadas por parte de los actores a los que va dirigido el programa, lo que podría tener consecuencias adversas para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas.

48. Para ofrecer incentivos positivos, ya sean monetarios o no, hace falta una financiación adecuada. Los instrumentos económicos (impuestos o tarifas pagadas por los usuarios) deben ser cuidadosamente calibrados para que puedan jugar su papel, siempre que así se haya previsto, como fuentes de ingresos para financiar la provisión de incentivos positivos, sin generar al mismo tiempo incentivos demasiado fuertes para evadir impuestos o explotar recursos ilegalmente. En cualquier caso, la supervisión eficaz de la utilización de los recursos siguen siendo esencial incluso cuando hay incentivos para una gestión sostenible.

49. La provisión de incentivos positivos requiere compromisos duraderos. Es esencial garantizar la sostenibilidad financiera de la provisión de incentivos positivos a largo plazo, porque los efectos favorables sobre la diversidad biológica no serán inmediatos y en la mayoría de los casos para mantenerlos será necesaria una provisión continua de incentivos positivos.

50. Los incentivos positivos suelen seguir un proceso complejo que requiere la creación de instituciones y la generación de confianza. Deben tenerse en cuenta los distintos mandatos e intereses, y la consiguiente dinámica entre representantes gubernamentales e interesados directos.

51. Establecer derechos de propiedad puede generar incentivos para gestionar recursos naturales de manera sostenible. Los procedimientos para asignar derechos de propiedad deben ser abiertos y transparentes. Su efecto quedará anulado si su asignación se basa meramente en consideraciones políticas. Permitir la comercialización puede mejorar la eficacia si se pueden establecer y mantener derechos de propiedad claramente definidos, si los costes de las transacciones son bajos y si el número de Partes interesadas es suficiente para permitir un comercio regular.

52. Los diseñadores de incentivos positivos tienen que comprender el estilo de vida que han elegido los grupos a los que van dirigidos. Si el diseño de incentivos positivos no refleja una comprensión profunda de las comunidades tradicionales o locales y de la relación entre los usuarios de recursos naturales y los propios recursos, corren el riesgo de no proporcionar los resultados esperados y de afectar adversamente a los delicados lazos de confianza entre las comunidades y las instituciones oficiales.

53. En ciertos casos, los incentivos en especie son más aceptables que los pagos en metálico, ya que se evita la percepción de que se está vendiendo un producto o un servicio. El reconocimiento de la comunidad o la sociedad, por ejemplo mediante premios ambientales, y la sensibilización del público sobre la importancia de la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas pueden ser incentivos importantes por sí mismos.

54. El incentivo debe garantizar que no se produzcan pérdidas de ingresos, ya que ello podría afectar a la confianza generada entre los actores. En términos más generales, es necesario tener bien en cuenta cuestiones de equidad y de género, puesto que los altos niveles de pobreza y la desigualdad generalizada suelen constituir por sí mismos un obstáculo para la conservación de la diversidad biológica. En concreto es necesario reconocer que medidas como los pagos por servicios de los ecosistemas no son instrumentos para mitigar la pobreza y que la sinergia con objetivos sociales globales no surgirá automáticamente. Sin embargo, a menudo las medidas de mitigación de la pobreza aportan beneficios adicionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.

55. Algunos incentivos positivos 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.

56. Hay que tener en cuenta la importante relación entre la provisión de incentivos positivos y la eliminación de incentivos perjudiciales. La eliminación previa de incentivos perjudiciales aumentará la eficacia de los positivos, y puede incluso reducir la necesidad de proporcionarlos.

57. Los incentivos positivos pueden generar efectos perjudiciales si no están bien diseñados e implementados. En este contexto es importante comprender la relación entre los incentivos perjudiciales y los positivos.

58. Por estas razones, es necesario supervisar eficazmente y revisar periódicamente los incentivos positivos. Los incentivos positivos deben ser revisados periódicamente para comprobar que han generado los efectos deseados de manera rentable y dentro de un plazo razonable de tiempo.

59. Muchos incentivos positivos están basados en la participación activa de comunidades tradicionales o locales, especialmente en el contexto de la gestión comunitaria de recursos naturales. En este sentido hay que tener también en cuenta lo siguiente:

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

b) Los insumos, ya sean monetarios o no, deben ser constantes para poder ganar la confianza de la población local y generar credibilidad.

c) Los beneficios no tienen que ser necesariamente monetarios, pero 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 y aprovecharse la responsabilidad de las poblaciones locales como administradoras tradicionales de los recursos, ya que estas comunidades suelen tener un conocimiento más profundo de cómo mantener la diversidad biológica y utilizarla de manera sostenible.

e) La transferencia del poder puede plantear serios desafíos prácticos. Las instituciones locales participativas de toma de decisiones pueden ser frágiles y es posible que hagan falta salvaguardias externas para mantener una buena gobernanza y una capacidad adecuada, así como quizá un apoyo externo continuado.

f) Mantener la eficacia de instituciones y mecanismos de gestión conjunta en un entorno en rápido crecimiento, generando como consecuencia una presión cada vez mayor sobre el recurso, puede plantear serias dificultades.

Anexo

ESTUDIOS DE CASOS, INCLUIDOS CASOS DE BUENAS PRÁCTICAS PROVENIENTES DE DIFERENTES REGIONES PARA LA REMOCIÓN O MITIGACIÓN DE INCENTIVOS PERJUDICIALES Y EL FOMENTO DE INCENTIVOS POSITIVOS

Debido a que la Conferencia de las Partes pidió que se identificara «*un número limitado*» de casos de buenas prácticas, la lista que se presenta a continuación es necesariamente parcial. El hecho de que no se haya incluido un caso en particular no implica que no pueda ser considerado también un caso de buenas prácticas.

A. *Identificación y remoción o mitigación 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 que incluía 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. Esta reforma de la política existente resultó innovadora en el sentido de 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 1500 propietarios de tierras y en las negociaciones hubo que atender diversos intereses y usos encontrados de múltiples interesados directos. Como esta situación es relativamente común en Europa, este caso tendría amplias posibilidades de replicación.
- **Camboya: corrección de incentivos perjudiciales para la explotación forestal insostenible** – Camboya tiene un largo historial de conflictos e inestabilidad política que han tenido efectos adversos sobre los bosques. Las concesiones forestales fueron reintroducidas en Camboya a principios de los años 90 con el fin de i) gestionar activamente áreas forestales más amplias y reducir la explotación forestal ilegal, ii) acelerar el crecimiento del sector nacional de procesamiento de la madera con valor añadido, y iii) aumentar los ingresos del Gobierno por un impuesto de explotación de los bosques manteniendo al mismo tiempo la prohibición de exportar troncos. El Gobierno emprendió nuevas reformas en 2000 entre las que se incluía un aumento de la tarifa del impuesto de 14 a 54 USD por metro cúbico de madera. También se cancelaron una serie de concesiones y se exigió a otras que mejoraran la gestión. Se restringió la explotación forestal en áreas protegidas, y se introdujeron elementos de gestión comunitaria de los bosques. A pesar de que los efectos de la explotación ilegal de los bosques continuaron, la introducción de la silvicultura gestionada por las comunidades ha tenido éxito en lo que se refiere a mejorar los medios de vida de las comunidades de los bosques y a proteger la diversidad biológica forestal.
- **Dinamarca: eliminación de incentivos negativos en el sector forestal** – Con el objetivo de aumentar la superficie forestal nacional, el Gobierno combinó subvenciones para la reforestación con

compensaciones por la conversión voluntaria de bosques privados en reservas. Con el objetivo de eliminar incentivos perjudiciales que conducían a la degradación de los bosques, Dinamarca reformó una norma que prohibía dejar sin explotar grandes superficies forestales potencialmente productivas, con el fin de permitir exenciones. El éxito se debió en parte al hecho de que el plan era voluntario para los dueños de las tierras y a que se les ofreció compensación por evitar cambiar el uso de la tierra. Este caso se podría repetir en países en los que gran parte de los recursos forestales son de propiedad privada, en los que existe un comité nacional para mantener o incrementar la cubierta forestal y en los que se dispone de recursos financieros para ofrecer compensación.

- **Unión Europea: mayor transparencia de las medidas para subsidios en la Unión Europea y sus Estados miembros** – Un reglamento financiero reciente de la Unión Europea, acordado en diciembre de 2006, exige que se divulguen adecuadamente *a posteriori* los receptores de todos los fondos de la Unión Europea, con transparencia en los gastos agrícolas a partir del presupuesto de 2008. Si bien el cumplimiento del reglamento por parte de los Estados miembros sigue siendo dispar, la iniciativa parece importante para fomentar la transparencia de los programas de subsidios, que ha sido reconocida como condición previa importante para el éxito de las reformas. De hecho, el reglamento suscitó importantes iniciativas de vigilancia, tales como farmsubsidy.org, caphealthcheck.eu o fishsubsidy.org, cuyo fin es supervisar atentamente el cumplimiento de las normas por parte de los Estados miembros y evaluar la calidad de la información proporcionada.
- **Ghana: eliminación de subsidios para los combustibles** – Ante el alza persistente del precio del petróleo, en 2004 Ghana no pudo continuar subsidiando los productos petroleros debido a restricciones fiscales. El Gobierno inició entonces una evaluación de los niveles de pobreza e impacto social que comprendió a todos los interesados directos, y descubrió que los precios subsidiados beneficiaban predominantemente al sector de la sociedad con mejor posición económica. Cuando el Gobierno eliminó los subsidios para la compra de combustible en 2005 se produjo un 50 por ciento de aumento en el precio de los combustibles y 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 diversidad biológica 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 mejorar la aceptación de las reformas por parte de la sociedad. Gracias a las medidas de compensación, la transparencia del proceso de reforma y la campaña de información pública, se logró una amplia aceptación entre el público.
- **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 suelo y los vendan como productos distintos, y los subsidios dependen de los ingredientes de 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 compense la reducción del subsidio. Durante el período de transición de la reforma, todos los agricultores recibirán el nuevo tipo de subsidio. Pero se está estudiando la posibilidad de aumentar las condiciones para obtener el subsidio en el futuro, limitándolo a un beneficiario más específico, a saber, agricultores pequeños y marginales.
- **Indonesia: eliminación de subsidios para pesticidas** – A partir de 1984 Indonesia redujo la asistencia que brindaba a la agricultura, entre otras cosas eliminando los subsidios para la compra de pesticidas e imponiendo una prohibición para importar un amplio espectro de pesticidas en 1986 y eliminando subsidios para la compra de fertilizantes en 1998. El uso excesivo de pesticidas había extinguido a los

enemigos naturales de la cigarra parda del arroz, lo que causó pérdidas valoradas en 1500 millones de USD al sector arrocero. Tras la eliminación de los 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 (GIP) fue un factor decisivo para el mantenimiento de la producción arrocera y los ingresos agrícolas. Un beneficio adicional fue el ahorro fiscal de 100 millones de USD generado por la eliminación de los subsidios. La disminución de los insumos agrícolas utilizados tuvo efectos positivos sobre la diversidad biológica tanto agrícola como general.

- **Namibia: introducción de una gestión sostenible de las pesquerías** – Antes de la independencia, la pesca en las aguas costeras de Namibia estaba sobreexplotada debido a que la falta de control permitía que flotas de altura pescaran sin control más allá de sus límites de captura. Con la independencia en 1990 se introdujo un sistema de derechos de pesca para limitar la entrada al sector pesquero dentro de la zona económica exclusiva (ZEE), en virtud del cual todos los barcos tienen que obtener una licencia para pescar dentro de la ZEE y los totales admisibles de capturas (TAC) se fijan anualmente en función de las pruebas científicas disponibles. Los TAC fueron distribuidos entre los titulares de los derechos en forma de cuotas no transferibles. La aplicación del sistema fue eficaz: los arrastreros extranjeros fueron procesados por pescar ilegalmente y en consecuencia la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) ha disminuido. Los ingresos generados con las licencias y cuotas se dedican a financiar un sistema de seguimiento, control y vigilancia (SCV) de última tecnología que se complementa con inspecciones y patrullas por tierra y mar. La recuperación de las poblaciones de peces ha sido variable, ya que algunas se han recuperado bien (la de merluza y la de jurel) mientras que otras (la de sardina), a pesar de la reducción de la presión pesquera, siguen adversamente afectadas por otros factores ambientales.
- **Nueva Zelanda: eliminación de subsidios agrícolas y pesqueros** – Con anterioridad a 1984, la agricultura en Nueva Zelanda estaba fuertemente protegida mediante subsidios y el mantenimiento de niveles de precios e ingresos. Esto llevó a distorsiones en el mercado, sobreproducción y degradación de tierras marginales. Enfrentado a una grave crisis fiscal, el Gobierno eliminó todos los subsidios agrícolas (mantenimiento de precios e ingresos, subsidios para compra de fertilizantes, subsidios para transporte y subsidios para mejora de suelos) y subsidios pesqueros, devaluó la moneda y liberalizó los mercados de capital. 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 1% de los agricultores abandonó la agricultura. Hoy en día el sector agrícola es más grande que cuando estaba fuertemente subsidiado y es más rentable, eficiente e innovador. La reforma tuvo un impacto positivo en la diversidad biológica al reducir el uso de fertilizantes y pesticidas, bajar los niveles de contaminación de los ríos y disminuir el cultivo de tierras marginales. En lo que respecta al sector pesquero, la eliminación de subsidios se combinó con un cambio sustancial en el régimen de gestión de las pesquerías que incluyó la introducción de un sistema de cuotas individuales transferibles (CIT). Como resultado, las poblaciones de peces se gestionaron más eficazmente y en algunos casos se recuperaron poblaciones que habían sido sobreexplotadas. La participación y el apoyo de organizaciones de agricultores y de pescadores así como de grupos de consumidores contribuyó en gran medida al éxito de la reforma. El hecho de que Nueva Zelanda tenga una sociedad pequeña, relativamente homogénea, con un buen nivel de educación y próspera sugiere que es necesario un análisis cuidadoso de las causas del éxito, e indica posibles limitaciones para que este caso se pueda repetir.
- **Noruega: reducción significativa de los subsidios pesqueros** – Entre 1981 y 1994 Noruega redujo en un 85% los subsidios brindados a la industria pesquera (de 150 millones de USD a 30 millones de USD). 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 que una transición gradual combinada con un régimen de gestión mejorada favorece el éxito de la reforma. La reducción de los subsidios se dio en un momento en que

Noruega se enfrentaba a 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 permitió 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 cumplen las condiciones mencionadas anteriormente.

- **Uganda: corrección de la subvaloración de los derechos de propiedad en las pesquerías** – Durante más de treinta años, el lago George fue sometido a una severa sobreexplotación que provocó la disminución del volumen y el tamaño de las capturas. La pesca ilegal era generalizada y la limitada capacidad de supervisión y de imposición de la ley debida a los escasos ingresos recaudados por concepto de venta de licencias empeoraron a causa de la falta de mecanismos institucionales que permitieran a las comunidades locales apoyar las iniciativas de imposición de la ley. Una reforma en 1998 introdujo la gestión conjunta con comunidades pesqueras locales, y supuso un aumento sustancial de las licencias. El mayor volumen de ingresos generados con las licencias y las tasas de atraque permitió mejorar la supervisión y la imposición de la ley. Combinado con la gestión conjunta, esto redujo temporalmente el número de pescadores ilegales que operaban en el lago y se crearon incentivos para que los pescadores legales con licencias detuvieran la pesca ilegal. Sin embargo, como consecuencia del enorme crecimiento del sector pesquero en la última década, garantizar la gestión sostenible de las pesquerías de Uganda sigue planteando dificultades.

B. Fomento de incentivos positivos

- **Australia: programa de licitación de contratos para conservación de monte autóctono privado (BushTender)** – En Australia los programas voluntarios de incentivos basados en el mercado se han convertido en una herramienta crecientemente importante para el logro de objetivos ambientales. Actualmente los gobiernos de varios estados y el Gobierno de la Commonwealth de Australia utilizan una mezcla de planteamientos para los incentivos con el fin de asegurarse de que las medidas de gestión específicamente orientadas mantienen y mejoran la conservación de la diversidad biológica en tierras privadas. Los pagos por gestionar la diversidad biológica son apropiados en situaciones que requieren la intervención de los propietarios privados de las tierras para supervisar y gestionar amenazas a la diversidad biológica 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. 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 la 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 diversidad biológica y se aceptan las que son más rentables (las que ofrecen el mejor valor). El uso de subastas inversas está recibiendo una atención creciente como método prometedor para conservar la diversidad biológica al menor coste, y como consecuencia se ha expandido y se ha integrado en otros programas. La cuidadosa evaluación de la zona y la calidad de la conservación tiene significativos impactos positivos en la diversidad biológica.
- **Bolivia: venta de servicios ambientales** – 46 agricultores del valle de Los Negros reciben una compensación por proteger un total de 2774 hectáreas de cuenca que contienen un bosque de nubes que proporciona un hábitat para 11 especies de aves migratorias. El plan es financiado por dos compradores de servicios: el Servicio de Pesca y Vida Silvestre de los Estados Unidos, interesado en la conservación de la diversidad biológica, y la municipalidad, que representa a los usuarios de agua de riego ubicados a largo 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 púas). Como resultado inesperado se redujeron los niveles de colonización de campesinos sin tierra. Los

contratos formales celebrados en el marco del plan incluyen mapas y delimitación de tierras, han contribuido a institucionalizar de facto la seguridad de la tenencia de la tierra y han fortalecido la capacidad local para resistir invasiones. En términos generales se redujo enormemente el nivel de riesgo desde la aplicación del programa de PSA y en algunos casos se lograron efectos positivos sobre la conservación, mientras que en otros los efectos sobre la conservación fueron insignificantes.

- **Botsuana: gestión comunitaria de la 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 por sus siglas en inglés). La política CBNRM 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). La aldea de Sankuyo destaca como caso de buenas prácticas de gestión comunitaria de los recursos naturales, ya que la comunidad deriva importantes beneficios de sus actividades relacionadas con la diversidad biológica. 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 fauna. Como resultado, ahora la comunidad valora a los elefantes y depredadores, a los que antes veía con malos ojos porque arruinaban sus cosechas y atacaban a su ganado. Hoy en día la comunidad depende de la fauna silvestre como medio de vida local y la considera un recurso y no un enemigo.
- **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 peligro la diversidad biológica regional, ya que los niveles de explotación son insostenibles y especies amenazadas o en peligro de extinción (gorilas de montaña y 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 proporcionar un sustituto para la carne de animales silvestres. Se capacita a los granjeros en la cría de este roedor y en salud animal y técnicas de comercialización. El objetivo es proteger la fauna silvestre, proporcionar 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 proporcionando medios de vida alternativos.

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 menguante diversidad biológica, 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 1500 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 pagando de hecho por servicios de los ecosistemas y por la restauración de la diversidad biológica (por ejemplo, de peces, fauna y flora), con el fin de crear condiciones óptimas para la producción agro-pastoral y la vida humana y de garantizar la seguridad alimentaria.

- **Colombia: Proyecto Forestal para la Cuenca del Río Chinchina (PROCUENCA)** – Este plan de PSA presta apoyo para la reforestación de una cuenca hidrográfica de importancia fundamental, con el fin de apoyar el suministro de agua y fomentar la conservación de la diversidad biológica y el secuestro de carbono. El plan contó con la participación de 232 propietarios de fincas rurales (abarcando una extensión total de 3427 hectáreas) y los costos fueron cubiertos por la Compañía de Aguas de la Municipalidad de Manizales (de capital mixto público y privado). Los «pagos» a los agricultores estaban condicionados a la introducción de mejoras en la explotación ganadera y de hecho se efectuaban en especie, en forma de suministro de plántulas, asistencia para el cultivo y apoyo técnico. El plan tuvo resultados positivos para el medio ambiente, ya que se incrementó la superficie de bosque nativo, se alivió la presión sobre los bosques naturales y se redujo la erosión. El

plan se expandió y se transformó en un proyecto de secuestro de carbono basado en un mecanismo de desarrollo limpio (MDL) que podrá contabilizar reducciones certificadas de emisiones (RCE) y percibirá ingresos de la venta de estas RCE (que serán compartidos).

- **Costa Rica: programa de PSA** – El programa de PSA es un sistema nacional de pagos por compensación de emisiones y almacenamiento de CO₂, servicios hidrológicos y protección de la diversidad biológica y los paisajes. Entre 1997 y 2004 se invirtieron aproximadamente 200 millones de USD 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 8000 propietarios forestales. Hasta ahora el plan 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 paguen por los servicios que reciben. El plan de PSA contribuyó a frenar el proceso de deforestación, valorizó económicamente los bosques y la diversidad biológica y brindó un mayor conocimiento del valor económico y social que aportan los ecosistemas naturales.
- **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% de los efluentes industriales. La recuperación del ecosistema es evidente, 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.
- **Ecuador: programa descentralizado de pagos por servicios ambientales** – El programa de pagos por servicios ambientales comprende a Pimampiro, un plan municipal de protección de cuencas hidrográficas, y PROFAFOR, un programa de secuestro de carbono. Ambos programas lograron los objetivos ambientales planteados y demostraron altos niveles de adicionalidad y bajos niveles de fuga. Este éxito se atribuye al hecho de que los programas se centraron en servicios ambientales específicos y estuvieron sujetos a una estricta condicionalidad. Ambos planes han mejorado los niveles de bienestar de los participantes, principalmente a través de mayores ingresos. El modelo se está replicando en todo el país.
- **Egipto: desarrollo de ecoturismo comunitario** – El Gobierno egipcio identificó oportunidades para mejorar la calidad de la oferta turística e incrementar los flujos de ingresos 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. El programa incluye 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 elementos. El programa se basa en la participación de los interesados directos locales, impone el cobro de una tarifa de entrada para el ingreso a áreas protegidas y promueve 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.
- **Francia: pagos por mejorar las prácticas de gestión de cuencas hidrográficas** – La compañía francesa de agua mineral Vittel 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 más sostenibles. 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 plan logró su objetivo ambiental de preservar la calidad del agua. El proceso incluyó 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 para generar confianza. Otras empresas implementaron planes similares para garantizar la calidad del agua como insumo fundamental de sus productos comerciales.

- **India: leyes de gestión forestal conjunta y diversidad biológica nacional** – La Política Forestal de 1988 de la India sentó 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 tienen plenos derechos sobre la mayoría de los productos forestales no madereros y tienen derecho a recibir una parte de lo percibido por los demás productos. Se han observado cambios positivos en los medios de vida locales, por ejemplo, la participación en los beneficios ha incrementado los ingresos por venta de productos forestales a sus integrantes y las ganancias son reinvertidas en la gestión de los bosques.

Mediante la Ley de Diversidad Biológica de 2002 y 2004 también se creó un marco jurídico para el acceso y la participación en los beneficios (APB). A nivel local, los comités de gestión de la diversidad biológica formados por siete representantes de la comunidad local correspondiente tienen potestad para determinar el monto del gravamen que se debe cobrar por el uso comercial de cualquier recurso biológico, y los fondos así recaudados se depositan en el fondo de diversidad biológica local, que puede ser utilizado para brindar incentivos a particulares o comunidades que realicen acciones de conservación de la diversidad biológica. Los comités de gestión de la diversidad biológica trabajan con registros populares de la diversidad biológica que son elaborados por la comunidad local en su propio idioma.

- **Japón: sistema de pagos por gestión forestal financiado con impuestos ecológicos** – Desde el año 2003, 29 prefecturas de Japón han introducido impuestos ecológicos forestales. Estos impuestos gravan a los beneficiarios de servicios de los ecosistemas forestales. Parte de lo recaudado es destinado a pagos directos para los propietarios forestales por su labor de gestión forestal para proteger zonas críticas de cuenca. También se están empezando a consolidar esquemas de PSA con financiación privada. Una lección importante aprendida en este caso fue que las tasas impositivas deben fijarse a un nivel adecuado para poder generar ingresos suficientes con los que financiar los planes de pagos.
- **México: programa de 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 silvicultura no es comercialmente viable. El plan fue financiado mediante un aumento de la tarifa federal de agua pagada por los usuarios y destinándose un porcentaje de lo recaudado al pago por servicios ambientales. Si bien las pruebas indican 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 rentabilidad de los pagos, la tasa de deforestación ha disminuido y el programa ha integrado con éxito a sectores pobres. 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.
- **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 madereros de empresas comunitarias locales de Nepal en mercados nacionales e internacionales. Las empresas comunitarias se especializan en productos forestales no madereros (PFNM) naturales, extraídos de forma sostenible (aceites esenciales, papel artesanal y

plantas medicinales y aromáticas) que tienen certificación orgánica o certificación del Consejo de Administración Forestal (FSC). Los destinatarios de los productos comercializados son cadenas de suministro de compañías multinacionales que están comprometidas con la sostenibilidad y están dispuestas a pagar un precio más alto por artículos de origen sostenible (Aveda, S&D Aroma y Altromercato). 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 obtener mayores ganancias en el mercado internacional.

- **Perú: el Parque de la Papa** – En la región de los Andes, el lugar de donde viene la patata, se sigue cultivando y utilizando una gran diversidad de especies y variedades de patata que representa un depósito de genes de incalculable valor para la seguridad alimentaria mundial. El Parque de la Papa fue creado con el fin de abordar el grave declive del cultivo de variedades tradicionales en las últimas décadas. Cubre seis comunidades quechua en 12 000 ha, y contribuye a preservar las 1200 variedades de patata que se utilizan en la región y a reintroducir variedades que ya han desaparecido de ella. Con este último fin, el Centro Internacional de la Patata (CIP, parte del CGIAR) se comprometió a repatriar y restaurar la diversidad de la patata en virtud de un acuerdo de 2004. Junto con medidas para generar ingresos se realizan esfuerzos para aumentar la sensibilización de los productores y consumidores sobre la importancia de la diversidad de la patata, por ejemplo se está desarrollando el agroturismo, se ha creado un centro de visitantes con una exposición sobre la patata y un restaurante, se están mejorando las opciones de almacenamiento y se están vendiendo coloridas mezclas de patatas en la cadena de supermercados local.
- **Filipinas: impuesto ecológico** – El Gobierno filipino instituyó 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 el vertido de aguas residuales. Los ingresos generados con el impuesto se utilizan para proporcionar incentivos positivos en lo que se refiere al gasto: un 20% de los ingresos se destinan a proyectos ambientales locales, como el establecimiento de depuradoras, y a supervisar e imponer el seguimiento del programa. Si bien se ha conseguido reducir la contaminación, la constante y dinámica inmigración a la aglomeración de Manila continúa, y la degradación del ecosistema del lago a causa de la contaminación y la formación de cieno sigue siendo un problema grave.
- **Santa Lucía: Área de Gestión Marina de Soufrière (SMMA por sus siglas en inglés)** – Cuando se creó oficialmente el Área de Gestión Marina de Soufrière en Santa Lucía en 1995, los pescadores locales perdieron muchas de sus principales áreas de pesca en arrecifes. Se necesitan varios años para que emerjan los beneficios derivados de la formación de nuevas áreas protegidas. Con el fin de mitigar el impacto negativo en los pescadores de Soufrière y para evitar un aumento de la presión pesquera sobre los recursos costeros vecinos, se pusieron en marcha varias iniciativas que aportan los siguientes incentivos positivos: estipendios temporales y derechos limitados de pesca en tiempos difíciles, un plan de recompra de redes de enmalle, formación y oportunidades de inversión en alternativas de empleo como la pesca de altura y actividades relacionadas con el turismo. Si bien las poblaciones de peces dentro del área crecieron considerablemente, los beneficios obtenidos hasta la fecha parecen limitados a algunas zonas dentro de esta área y dependen de una prohibición completa de pescar en reservas.
- **Uganda: planes de asociaciones de gestión** – Uganda promueve la aplicación de planes de asociaciones de gestión para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica. El 20% de lo recaudado por concepto del cobro de entradas en parques nacionales y reservas cinegéticas es destinado directamente a las comunidades vecinas de las áreas protegidas. Desde el año 2000 se ha recaudado un total de 1,7 millones de USD, de los cuales 896 000 USD se distribuyeron entre un total de 600 000 personas. Los planes de gestión forestal comunitaria están muy extendidos en las reservas

forestales. En el sector pesquero se han establecido unidades de gestión costera que se financian mediante la retención del 25% de los ingresos generados con el comercio de pescado. Se promueve la creación de mercados, la comercialización y el procesamiento de valor añadido para productos naturales de ecosistemas de humedales elaborados de manera sostenible (alfombras y cestas). Los ingresos generados se destinan a los encargados locales de la gestión de los ecosistemas, brindando incentivos para la conservación y utilización sostenible de los mismos.

Nota: las referencias están disponibles en un documento de información.
