



Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

E/CN.17/IFF/1998/7
19 de junio de 1998
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE
Foro Intergubernamental sobre los bosques
Segundo período de sesiones
Ginebra, 24 de agosto a 4 de septiembre de 1998

Elemento de programa II.a

Cuestiones pendientes en relación con la necesidad
de recursos financieros

Nota de la Secretaría

Resumen

Aunque con destino a la ordenación sostenible de los bosques de todo tipo se requiere una cuantía considerable de recursos financieros, se estima que, a pesar de los compromisos de fuentes públicas internacionales y nacionales, no se obtendrán recursos nuevos y adicionales en la forma prevista. La situación relativa a la financiación en los países en desarrollo con baja cubierta forestal es especialmente grave. Las corrientes de capital privado hacia las actividades forestales van en aumento, principalmente de fuentes internacionales, aunque también de fuentes internas de algunos de los países en desarrollo. Sin embargo, esas corrientes de capital, destinadas a las operaciones de extracción más tradicionales, acaso no hagan una contribución importante a la ordenación sostenible de los bosques. El sector privado tiene también ante sí problemas para obtener capital inicial y para superar el temor a los riesgos e incertidumbres que entrañan las operaciones más nuevas. Las corrientes de capital del sector privado están distribuidas de manera desigual y se orientan, en general, hacia los países con una amplia cubierta forestal. Se advierte la necesidad de reformas normativas a fin de crear incentivos tributarios, financieros y de otra índole conducentes a la ordenación sostenible de los bosques y, al propio tiempo, de eliminar subsidios que obran en su perjuicio.

En la presente nota se examinan algunos mecanismos financieros comunes e innovadores empleados en otros sectores y países y sus posibilidades para el sector forestal de los países en desarrollo. También se examinan las cuestiones relacionadas con un fondo forestal internacional, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y otros instrumentos, así como acontecimientos recientes que brindan nuevas oportunidades para la financiación del sector forestal.

Al final de la nota se resumen las conclusiones y propuestas.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	1 - 2	4
II. CONCLUSIONES DEL GRUPO Y PROPUESTAS PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DEL GRUPO INTERGUBERNAMENTAL SOBRE LOS BOSQUES .	3 - 8	4
III. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS MECANISMOS FINANCIEROS	9 - 21	6
A. Tendencias	9 - 10	6
B. Necesidades financieras y fuentes de fondos	11 - 18	6
C. Aplicación de las propuestas del Grupo para la adopción de medidas	19 - 21	8
IV. ACONTECIMIENTOS RECIENTES	22 - 28	9
A. Vinculaciones entre el cambio climático, el carbono y los bosques	22 - 25	9
B. La crisis financiera y monetaria de Asia	26 - 28	9
V. UN FONDO INTERNACIONAL PARA LOS BOSQUES Y OTROS MECANISMOS DE FINANCIACIÓN INNOVADORES	29 - 45	10
A. Fondo internacional para los bosques	29 - 31	10
B. Mecanismos de financiación innovadores para la silvicultura sostenible	32 - 45	11
VI. CONCLUSIONES PRELIMINARES Y OPCIONES PARA LA ADOPCIÓN DE NUEVAS MEDIDAS	46 - 54	13
A. Conclusiones	46 - 50	13
B. Propuestas para la adopción de medidas	51 - 54	14

I. INTRODUCCIÓN

1. En su primer período de sesiones, el Foro Intergubernamental sobre los bosques decidió que, en su próximo período de sesiones, en relación con la categoría II.a, estudiaría con urgencia las siguientes medidas:

a) Instar a que se estableciera un fondo internacional para apoyar las actividades de ordenación sostenible de los bosques;

b) Proseguir las gestiones para aumentar la financiación por otras vías, entre otras cosas, invitando al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y a las instituciones de Bretton Woods, así como a otras organizaciones internacionales competentes, a que examinaran medios innovadores que permitieran aprovechar con mayor eficacia los mecanismos de financiación existentes y generar recursos financieros públicos y privados nuevos y adicionales, tanto en el plano nacional como en el internacional, a fin de apoyar las actividades orientadas hacia la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo 1/.

2. En esta nota se presenta información actualizada sobre el elemento de programa II.a, que ha de ser objeto de debate preliminar en el segundo período de sesiones del Foro. La presente nota se basa en los informes del Grupo Intergubernamental sobre los bosques acerca de la asistencia financiera y cuestiones conexas. En particular, se examinan las conclusiones y las propuestas para la adopción de medidas del Grupo en relación con la financiación; se evalúan la situación actual, los nuevos acontecimientos y las cuestiones relacionadas con la financiación; se determinan los trabajos ulteriores que se necesitan y se exponen algunas conclusiones preliminares.

II. CONCLUSIONES DEL GRUPO Y PROPUESTAS PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DEL GRUPO INTERGUBERNAMENTAL SOBRE LOS BOSQUES

3. El Grupo Intergubernamental sobre los bosques, en su cuarto período de sesiones, llegó a las siguientes conclusiones respecto de la asistencia financiera 2/:

a) Las cuestiones relacionadas con la asistencia financiera son intersectoriales, están vinculadas entre sí y son esenciales;

b) Los recursos financieros existentes son insuficientes;

c) Las necesidades financieras se deben atender con recursos de fuentes internas, pero las fuentes internacionales de recursos financieros son de vital importancia;

d) La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) de fuentes externas sigue siendo la fuente principal de financiación pública externa, en particular en los países en desarrollo con baja cubierta forestal;

e) La tendencia declinante de la AOD es causa de preocupación;

f) Los proyectos relacionados con la silvicultura que redundan en beneficio del medio ambiente mundial también deberían recibir apoyo de fuentes internacionales como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM);

g) Las corrientes de capital privado hacia los países en desarrollo son un fenómeno alentador, pero están distribuidas en forma desigual;

h) Es necesario mejorar la cooperación internacional para abordar los problemas de la deuda de los países en desarrollo;

i) Es deseable utilizar instrumentos basados en el mercado, como los impuestos, los gravámenes, los pagos de aranceles de los usuarios y las inversiones públicas;

j) La debida valoración de los recursos forestales y la creación de mercados que retribuyan la ordenación sostenible de los bosques promoverán la ordenación sostenible de los bosques;

k) Es imprescindible lograr la coordinación entre los donantes en el plano nacional.

4. El Grupo propuso las siguientes medidas para todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo, y para las organizaciones internacionales con miras a fortalecer la asistencia financiera:

a) Actuar colectivamente para aumentar los recursos financieros;

b) Aumentar la AOD y, al propio tiempo, mejorar la capacidad de absorción de los países en desarrollo para utilizar esos recursos y mejorar su capacidad de generación de recursos internos;

c) Mejorar la coordinación entre donantes y países receptores; sustentar la coordinación y la colaboración en programas forestales nacionales impulsados por los países y evitar duplicaciones y asignaciones ineficientes de los fondos públicos internacionales 3/.

5. El Grupo instó a los países en desarrollo a que atribuyeran prioridad a las actividades forestales, internalizaran las externalidades vinculadas con las políticas sobre el uso de la tierra y los bosques, recaudaran más ingresos, reinvirtieran un porcentaje más elevado de las rentas de la silvicultura en la ordenación sostenible de los bosques y efectuaran una mejor coordinación; a que alentaran las inversiones del sector privado en el sector forestal mediante diversos incentivos financieros y fiscales; a que acrecentaran las rentas mediante instrumentos basados en el mercado; a que alentaran la adopción de códigos voluntarios de conducta por parte del sector privado; y a que estimularan la movilización de recursos financieros por parte de las comunidades locales.

6. El Grupo recordó también la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo 4/, en la que se señaló la necesidad de recursos financieros nuevos y adicionales para los países en desarrollo, e instó a la comunidad de donantes a que, de consuno con los países en desarrollo, determinara la necesidad y la disponibilidad de recursos de esos países con destino a las actividades de

ordenación sostenible de los bosques; a que aumentara los préstamos en condiciones de favor por conducto de las instituciones internacionales; a que continuara los esfuerzos por encontrar soluciones eficaces, equitativas, orientadas hacia el desarrollo y duraderas de los problemas de la deuda de los países en desarrollo; y a que alentara al sector privado a invertir en las actividades de ordenación sostenible de los bosques en los países en desarrollo mediante incentivos financieros y garantías apropiados.

7. Aunque invitó a las organizaciones internacionales, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y las instituciones de Bretton Woods, a que examinaran mecanismos financieros innovadores, el Grupo advirtió que la comunidad internacional no estaba dispuesta todavía a establecer un fondo internacional para la ordenación sostenible de los bosques.

8. Al examinar nuevamente la cuestión del fondo internacional e instar al PNUD, a las instituciones de Bretton Woods y a otras instituciones a que continuaran utilizando mecanismos de financiación innovadores, el Foro tomó nota de que la comunidad internacional continuaba dispuesta a estudiar los medios para generar y asignar recursos con destino a la ordenación sostenible de los bosques.

III. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS MECANISMOS FINANCIEROS

A. Tendencias

9. En 1997, la Cuarta Reunión del Grupo de Expertos sobre cuestiones financieras relacionadas con el Programa 21 tomó nota de tres grandes tendencias generales en materia de financiación de las actividades de desarrollo sostenible, a saber:

a) Las reformas normativas favorables a la conservación del medio ambiente y el desarrollo económico iban en aumento;

b) Tanto la AOD como la movilización de recursos internos habían sido muy inferiores a los compromisos asumidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD);

c) Las corrientes de capital privado de los países desarrollados hacia los países en desarrollo habían aumentado de manera significativa 5/.

10. En general, en el sector forestal se han observado tendencias similares. Varios países, tanto desarrollados como en desarrollo, se están embarcando en reformas normativas en el sector forestal, que hacen hincapié en la conservación, la ordenación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo.

B. Necesidades financieras y fuentes de fondos

1. Necesidades

11. La CNUMAD calculó en 31.250 millones de dólares de los EE.UU., durante el período 1993-2000, las necesidades anuales para promover el desarrollo

sostenible de los bosques. Teniendo en cuenta los gastos originados por la deforestación y otros efectos sociales y ecológicos, en cálculos más recientes, las necesidades de financiación de la ordenación sostenible de los bosques se cifran en 70.000 millones de dólares de dólares por año. Sin embargo, la financiación real disponible en el sector forestal, de todas las fuentes, es muy inferior incluso al cálculo más prudente de la Conferencia.

2. Fuentes públicas internas

12. La CNUMAD propuso captar anualmente 25.580 millones de dólares (82%), de la suma de 31.250 millones de dólares, de fuentes internas (públicas y privadas), y 5.670 millones de dólares (18%), de fuentes externas. Habida cuenta de las restricciones sociales y económicas que gravitan sobre la mayor parte de los países en desarrollo, la intención de movilizar un porcentaje tan elevado de fondos internos parece muy ambiciosa. Algunos países, como Bangladesh y la República Unida de Tanzania pueden financiar menos del 20% de sus gastos actuales en silvicultura con recursos internos. Por diversas razones, muchos países no pueden captar fondos públicos con destino al sector forestal. Los problemas se agravan por los bajos niveles del crecimiento económico general, la más baja prioridad atribuida al sector de la silvicultura en las políticas nacionales (que va acompañada, por consiguiente, por una menor asignación de recursos presupuestarios) y la percepción de que los bosques pueden ser fuentes para generar rápidos ingresos o incluso un obstáculo al desarrollo económico.

3. Fuentes privadas internas

13. A pesar de la nueva ola de liberalización económica, muchos países en desarrollo tienen una participación privada limitada en la silvicultura, particularmente en las esferas de interés para la ordenación sostenible de los bosques. Sólo unos pocos países en desarrollo, como el Brasil y Chile, han hecho inversiones privadas considerables en el sector de los productos forestales.

4. Fuentes públicas internacionales

14. La AOD ha venido declinando en el decenio de 1990. La AOD en silvicultura en 1993 ascendió sólo a 1.540 millones de dólares, poco más de una cuarta parte de la suma calculada por la CNUMAD. Irónicamente, la AOD en general ha disminuido en los años siguientes a la CNUMAD. Además, la corriente de AOD no está distribuida de manera equitativa entre los países.

5. Fuentes privadas internacionales

15. La rápida mundialización de la economía ha ido acompañada por crecientes corrientes de capital privado internacional hacia los países en desarrollo. Sin embargo, la inversión privada no se encauza de manera uniforme hacia los países o regiones. Las corrientes de capital privado en el sector forestal, aunque difíciles de cuantificar, van en aumento y se calculan en una amplitud que va de los 8.000 a los 9.000 millones de dólares por año, de fuentes internas y externas. Esas corrientes de capital privado tienen su origen principalmente en los países desarrollados, si bien se observa asimismo una expansión de las corrientes entre los países en desarrollo. Las empresas transnacionales son la

fuerza principal de las corrientes de capital privado extranjero encauzadas hacia el sector forestal en los países en desarrollo.

16. Esas corrientes de capital extranjero con destino a la silvicultura en los países en desarrollo pueden constituir, por un lado, una oportunidad para atraer inversiones privadas al sector forestal, particularmente cuando se tiene en cuenta la merma de la financiación pública externa, y, por el otro, una amenaza para la silvicultura a largo plazo, si se sigue procediendo de acuerdo con los métodos habituales. Una gran parte de la corriente de capital privado se encauza hacia las operaciones extractivas ordinarias y el comercio de exportación, con el objetivo de captar la mayor renta posible.

17. Sin embargo, la intervención de las empresas transnacionales podría ayudar a los países en desarrollo en la formación de capital y también podría facilitar la transferencia de tecnología, el desarrollo del capital humano y la expansión de los mercados. No obstante, las inversiones de las empresas transnacionales y de otras fuentes privadas están impulsadas por fines de lucro, y no siempre coinciden con el interés nacional de los países receptores. Además, esas corrientes de capital por lo general favorecen a los países con una considerable cubierta forestal y otras ventajas comparativas; los países en desarrollo con baja cubierta forestal son menos atractivos para la inversión del sector privado.

18. A pesar de la creciente tendencia de las corrientes de capital privado hacia los países en desarrollo, la declinación del capital internacional oficial es motivo de profunda preocupación, porque la asistencia para el desarrollo a largo plazo cataliza y complementa las inversiones privadas. Los recortes de la asistencia internacional afectan a los programas de silvicultura y medio ambiente que, aunque son elementos esenciales del desarrollo económico y social de un país, en general atraen un exiguo nivel de financiación del sector privado debido a que se los considera en la categoría de "bienes públicos". Esta circunstancia ha tenido un efecto negativo sobre algunos de los países menos adelantados, que disponen de poca capacidad para atraer el ahorro privado, nacional o extranjero, y que dependen tradicionalmente de la asistencia oficial para el desarrollo.

C. Aplicación de las propuestas del Grupo para la adopción de medidas

19. Algunos países, con el concurso de organizaciones internacionales, han llevado adelante las propuestas del Grupo para la adopción de medidas. Recientemente, cuatro países - Costa Rica, el Camerún, Guyana y Viet Nam - comenzaron a aplicar las propuestas del Grupo relacionadas con la asistencia financiera, con el auxilio del Programa Mundial del PNUD sobre los Bosques. Los países participantes han comenzado independientemente a formular los mecanismos financieros más apropiados a sus circunstancias particulares.

20. Guyana adoptó recientemente una nueva política forestal y se ha embarcado en el proceso de sancionar la legislación destinada a darle efecto. Viet Nam adoptó un programa nacional de reforestación para movilizar a sus comunidades a fin de financiar unas actividades de reforestación de considerable escala.

21. En otra iniciativa, seis países - Alemania, Finlandia, Honduras, Indonesia, el Reino Unido y Uganda - tienen proyectado llevar a cabo una acción conjunta para la aplicación de las propuestas del Grupo para la adopción de medidas, incluidas las relativas a la financiación.

IV. ACONTECIMIENTOS RECIENTES

A. Vinculaciones entre el cambio climático, el carbono y los bosques

22. El Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático 6/ ha suscitado renovado interés en el tema de los bosques. El reconocimiento de que los bosques son sumideros de carbono y el acuerdo para establecer un régimen internacional de negociación de las contrapartidas de las emisiones de carbono ha creado una fuente potencial de rentas fiscales en el sector forestal. Los países que cultivan y mantienen recursos forestales pueden, pues, ser financiados (compensados) por los países o las industrias que emiten dióxido de carbono, por conducto de un instrumento de mercado. Aún quedan por estudiar y elucidar muchas cuestiones de carácter técnico y jurídico. Dada su dimensión mundial, un programa de contrapartida de las emisiones de carbono requerirá un mecanismo mundial para resolver las controversias y regular y fiscalizar las transacciones respectivas.

23. Varios países y organizaciones están interesados en examinar tanto las posibilidades de los bosques, en su calidad de contrapartidas de las emisiones de carbono, como las oportunidades financieras que ese régimen ofrece. Actualmente se estudian diversas iniciativas. El Banco Mundial está analizando los requisitos esenciales para crear mercados de contrapartidas de las emisiones de carbono, la viabilidad de utilizar esos mercados para promover los objetivos de conservación de los bosques y las cuestiones relacionadas con los diversos instrumentos sobre el cambio climático, incluidas las inversiones en carbono en el marco de sus iniciativas mundiales de negociación del carbono.

24. Costa Rica viene utilizando con éxito el régimen de negociación de las contrapartidas de las emisiones de carbono para generar financiación con destino a la ordenación sostenible de los bosques. Guyana está estudiando el potencial del mercado y las estrategias de comercialización de su mercado de contrapartidas de las emisiones de carbono basadas en los bosques.

25. En el sector privado de los países industrializados se han emprendido algunas iniciativas a este respecto. El Grupo Sampson en los Estados Unidos de América es un ejemplo de una entidad privada que ejecuta proyectos forestales relacionados con las contrapartidas de las emisiones de carbono. Análogamente, la Alabama Power Company brinda incentivos financieros a los propietarios de tierras del sector privado para que planten árboles como contrapartida de las emisiones de carbono.

B. La crisis financiera y monetaria de Asia

26. La crisis financiera y monetaria de diversas monedas de Asia en 1997 ha tenido consecuencias de gran alcance para la economía en los planos nacional, regional y mundial. En el sector forestal los efectos inmediatos fueron graves.

En los países productores de madera, los costos de financiación aumentaron extraordinariamente, al tiempo que declinaban los precios de muchos productos de la madera. La inestabilidad del sector bancario hizo difícil que los exportadores de madera pudieran obtener préstamos de capital de explotación o créditos comerciales para importar maquinarias y repuestos. La devaluación monetaria limitó la capacidad del Estado para mantener los subsidios que se consideraban necesarios a fin de lograr ciertos objetivos sociales y económicos.

27. La crisis hizo comprender mejor la importancia de las corrientes de capital para el desarrollo económico. Puso de manifiesto las debilidades y deficiencias de las economías asiáticas, e hizo ver los riesgos de las corrientes de capital no reguladas entre instituciones financieras nacionales sin una base sólida. También subrayó la importancia de un proceso ordenado y en debida secuencia para la liberalización de los movimientos de capital, la necesidad de contar con unas políticas macroeconómicas y cambiarias apropiadas y la crítica función de un sano sector financiero y de regímenes eficaces en materia de supervisión y normas de prudencia. Demostró que, en ausencia de unos sistemas financiero y bancario sanos y transparentes, a un país le es difícil mantener el crecimiento económico.

28. Queda por verse todavía en qué forma la crisis asiática afectará a la movilización financiera en la silvicultura, en especial respecto de la ordenación sostenible de los bosques. Sin embargo, es posible que haya reducido y dificultado aún más la financiación de las operaciones de ordenación sostenible de los bosques a largo plazo. La comunidad internacional tiene que seguir muy de cerca la evolución de los acontecimientos y considerar la conveniencia de establecer fondos de emergencia para la gestión de las crisis.

V. UN FONDO INTERNACIONAL PARA LOS BOSQUES Y OTROS MECANISMOS DE FINANCIACIÓN INNOVADORES

A. Fondo internacional para los bosques

29. Diversos instrumentos internacionales guardan relación con los bosques, en particular, el Convenio sobre la Diversidad Biológica 7/, la Convención de lucha contra la desertificación 8/, el Acuerdo Internacional de las Maderas Tropicales y el FMAM; sin embargo, estos instrumentos tienen por objeto atender a necesidades especiales y pueden abordar sólo parcialmente las cuestiones relacionadas con la ordenación sostenible de los bosques. La ordenación sostenible de los bosques involucra todos los aspectos de la silvicultura y el uso de la tierra y comprende la conservación, la ordenación, la utilización, las industrias de elaboración, el comercio de productos y servicios leñosos y no leñosos y el bienestar de las comunidades que dependen de los bosques. Por lo tanto, las necesidades amplias de un fondo internacional para los bosques no se podrán atender de manera eficaz sólo con estos mecanismos especializados de financiación internacional.

30. En algunos países en desarrollo, la baja cubierta forestal y el bajo nivel del PIB limitan su capacidad para invertir en la ordenación sostenible de los bosques. Muchos de esos países, por lo tanto, no atraen recursos del sector privado extranjero a su sector forestal. Aunque la ordenación sostenible de sus bosques podría ser esencial para esas economías, bien puede suceder que no

puedan recurrir a los instrumentos internacionales especializados que se mencionaron supra. En esos casos, un fondo internacional para los bosques sería una fuente de financiación muy importante.

31. El FMAM financia actividades forestales que producen un beneficio medioambiental directo en el plano mundial - por ejemplo, las vinculadas con la degradación de los suelos -, primordialmente las relacionadas con la desertificación y la deforestación. No financia, en cambio, otros aspectos de la silvicultura que interesan concretamente en el ámbito de la ordenación sostenible de los bosques. Una evaluación amplia del FMAM y de otros mecanismos de financiación internacionales ayudaría a los encargados de formulación de políticas a determinar si es deseable establecer un fondo internacional especial para los bosques.

B. Mecanismos de financiación innovadores para la silvicultura sostenible

32. La financiación para la silvicultura sostenible es un proceso complejo, debido a los muchos atributos especiales del sector forestal. La silvicultura sostenible es un sector emergente que requiere una considerable elucidación conceptual y metodológica. Los bosques representan a la vez, existencias y capital. El largo período de rotación es causa de incertidumbre en cuanto a las inversiones debido a los riesgos biológicos y de mercado que afectan al rendimiento final sobre la inversión. Esos plazos destacan, también, otros atributos de la silvicultura: la irreversibilidad y el aplazamiento de la corriente de fondos. Estas incertidumbres crean problemas cuando se trata de obtener crédito y establecer condiciones. Las externalidades que acompañan al crecimiento de los árboles y otras operaciones forestales no siempre se reflejan en las transacciones ordinarias del mercado.

33. Para acrecentar la financiación del sector privado (tanto nacional como extranjero) es esencial que las oportunidades forestales se presenten como oportunidades de inversión con el mismo grado de viabilidad y competitividad que otras alternativas de inversión. La falta de interés en la inversión forestal por parte de los terratenientes privados es un problema común en los países en desarrollo y en los países desarrollados. En general, las estrategias encaminadas a crear interés en la inversión forestal comprenden lo siguiente:

a) El aumento de los rendimientos privados por conducto de los subsidios financieros y de la asistencia técnica del sector público;

b) La reducción del riesgo y de la incertidumbre de las inversiones;

c) La eliminación o reducción significativa de los problemas de corriente de fondos que acompañan a la naturaleza a largo plazo de las operaciones forestales.

34. Entre los arbitrios a los que se puede recurrir para subsanar el problema de las bajas tasas de rentabilidad financiera se cuentan los subsidios e incentivos fiscales, la participación en los costos por parte de los beneficiarios y el aumento de la productividad y la eficiencia de las operaciones.

35. La reducción de los problemas de corriente de fondos en las inversiones forestales sería un medio importante para atraer la inversión privada hacia la silvicultura. Debieran examinarse las siguientes posibilidades: el otorgamiento de préstamos especiales para silvicultura, en condiciones de favor, con plazos más prolongados de gracia y de amortización; los arreglos contractuales con las industrias y otros usuarios de productos forestales y la participación en los costos por parte de las fuentes públicas (tanto de recursos nacionales como de AOD).

36. El "canje de deuda por actividades de conservación de la naturaleza" es quizás el arbitrio de financiación innovadora más antiguo en las operaciones forestales, que hasta ahora ha permitido retirar un valor nominal de 159 millones de dólares en concepto de deuda. Sin embargo, el uso de este mecanismo ha declinado en años recientes.

37. El fondo forestal es otro medio usado comúnmente para financiar actividades concretas de desarrollo forestal. Las fuentes de recursos de la mayor parte de esos fondos son los impuestos afectados y las rentas provenientes de los productos forestales. Aunque estos fondos constituyen una fuente accesible de financiación para la silvicultura, se critica su utilización desde el punto de vista de los criterios óptimos de inversión de los recursos públicos.

38. Los aranceles cobrados a los usuarios, los gravámenes y los cargos son otros medios de acrecentar las rentas: se cobra a los beneficiarios por los diversos servicios prestados por los bosques, en particular por la protección de las cuencas hidrográficas. En el Japón se aplica un régimen en virtud del cual los beneficiarios aguas abajo remuneran a los propietarios de las tierras boscosas aguas arriba por los servicios de protección de la cuenca hidrográfica que les prestan y esos recursos financian desde hace mucho la conservación de las tierras altas. En Costa Rica y Colombia, una parte de las rentas provenientes de las empresas de hidroelectricidad se encausa hacia los programas de ordenación de las cuencas hidrográficas.

39. Para mejorar el acceso al crédito de los pequeños empresarios y propietarios de tierras boscosas se puede recurrir a programas de microfinanciación en condiciones de favor que utilizan recursos de fuentes públicas y privadas. Aunque el acceso al crédito en condiciones de favor es esencial, igualmente importantes son las medidas para reducir el riesgo de incumplimiento en el servicio de los préstamos otorgados por organismos financieros. Las garantías públicas de los préstamos y otros tipos de garantías en favor de los prestamistas, así como los arreglos cooperativos entre prestatarios, particularmente los pequeños productores agrícolas, mejoran la disponibilidad de crédito.

40. Muchos gobiernos recurren a incentivos tributarios, como las moratorias fiscales, los subsidios, las exoneraciones, las desgravaciones, la reducción de las tasas tributarias, las subvenciones directas en efectivo y otros incentivos para alentar la inversión privada en ciertos sectores económicos, por ejemplo, el de las manufacturas. En el caso de los incentivos fiscales es importante comprender la función que desempeñan en los cálculos que sustentan las decisiones de los inversores, y evitar que se subvencione innecesariamente a los inversores con recursos del erario.

41. A los fines de innovar en la financiación de la silvicultura sostenible se podrían adoptar algunos de los programas de participación en los costos que se utilizan en los Estados Unidos de América. Con arreglo a esos programas, el Gobierno federal y los gobiernos de los estados ofrecen pagos de participación en los costos para reducir parcialmente los gastos en concepto de plantación de árboles y actividades de ordenación de los bosques de los terratenientes privados.

42. La financiación tributaria incremental es un mecanismo que sirve para recuperar el apoyo financiero del sector público al establecimiento de una actividad industrial privada mediante un fondo especial. Este mecanismo se puede emplear también para obtener un efecto multiplicador en las inversiones del sector privado en las industrias de productos forestales. Además, las empresas conjuntas y los instrumentos del mercado de capital modificados para financiar proyectos de ordenación sostenible de los bosques brindan son prometedoras perspectivas.

43. La AOD se puede usar eficazmente con un efecto multiplicador de los fondos privados. Se la puede emplear para facilitar las asociaciones entre los sectores público y privado, fortalecer los mecanismos institucionales y la transferencia de tecnología y aportar capital inicial.

44. Las patentes de diversidad biológica o los aranceles de prospección biológica requieren el establecimiento de un régimen internacional para otorgar licencias de uso de la diversidad biológica y obtener un pago que esté en consonancia con su valor económico.

45. El impuesto Tobin es un impuesto sobre las operaciones cambiarias que podría financiar las operaciones de descontaminación y de silvicultura sostenible. El gravamen podría generar un caudal considerable de rentas y desalentar las transacciones especulativas a corto plazo entre monedas y países, que son uno de los factores que pueden contribuir a las crisis monetarias (por ejemplo, la crisis del peso mexicano). Los agentes dominantes en los mercados cambiarios son los bancos privados. Aunque la inestabilidad de los mercados es perjudicial para la economía nacional, esa misma inestabilidad produce beneficios para la banca privada.

VI. CONCLUSIONES PRELIMINARES Y OPCIONES PARA LA ADOPCIÓN DE NUEVAS MEDIDAS

A. Conclusiones

46. Todavía tienen validez las conclusiones a que llegó el Grupo en su cuarto período de sesiones respecto de las cuestiones relativas a los recursos financieros para la ordenación sostenible de los bosques en los países en desarrollo. Las necesidades financieras que impone la ordenación sostenible de los bosques son considerables, y la mayoría de los países en desarrollo tiene una capacidad limitada para movilizar recursos internos. Aún no se han instituido las reformas normativas necesarias para mejorar la financiación pública y alentar las entradas de capital privado en la ordenación sostenible de los bosques, a pesar de que algunos países ya han adoptado medidas positivas.

47. Para muchos países en desarrollo, en particular los países con bajos niveles de desarrollo económico y exiguos recursos forestales, la AOD seguirá siendo la fuente principal de financiación de sus actividades silvícolas. Con el auxilio de la AOD y los fondos públicos nacionales, el capital privado se podría encauzar hacia actividades silvícolas más sostenibles en los rodales, la industria y el comercio.

48. La evolución reciente de las negociaciones sobre el cambio climático y la crisis monetaria de Asia han puesto nuevamente de manifiesto las interrelaciones entre la silvicultura y las cuestiones económicas y medioambientales más generales.

49. El PNUD, en el marco de su Programa Mundial sobre los Bosques, ha emprendido diversos proyectos piloto, en colaboración con cuatro países, a fin de formular y poner a prueba mecanismos financieros innovadores que estén en consonancia con las circunstancias de cada país. Análogamente, el Banco Mundial está estudiando un fondo para reducir las emisiones de carbono. Muchos otros países y organizaciones internacionales estudian nuevos arbitrios para generar recursos mediante reformas normativas.

50. La falta de datos fiables sobre los recursos financieros es una limitación importante que impide comprender cabalmente la magnitud del problema y los logros alcanzados por diversos países. En el pasado, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) recopilaba datos sobre muchos aspectos de la silvicultura de todos los países. Sin embargo, la falta de recursos y otros medios de apoyo han limitado su capacidad para recopilar y sintetizar esos datos. Esa cuestión debiera ser objeto de seria consideración por parte de la comunidad internacional, en general, y del Foro, en particular.

B. Propuestas para la adopción de medidas

51. A fin de dar apoyo a la financiación de las actividades de ordenación sostenible de los bosques, el Foro acaso quiera examinar las siguientes propuestas para la adopción de medidas:

a) Instar a los países a que acrecienten sus contribuciones de AOD destinadas a la ordenación sostenible de los bosques en los países en desarrollo;

b) Instar a los países y a las organizaciones pertinentes en el sector forestal, como la Organización Internacional sobre las Maderas Tropicales, el PNUD, la FAO, el Banco Mundial y los bancos regionales, a que examinen y exploren a fondo las posibilidades y los marcos necesarios para la negociación de contrapartidas de las emisiones de carbono y otras fuentes incipientes de rentas de los bosques;

c) Solicitar a las organizaciones pertinentes del sector forestal que establezcan relaciones de colaboración con los organismos forestales y financieros de los países, a fin de introducir, y continuar utilizando, instrumentos basados en el mercado, como los aranceles cobrados a los usuarios y el aumento de la captación de rentas, de modo de crear incentivos para las inversiones en las prácticas de ordenación sostenible de los bosques, eliminar

subsidios y establecer impuestos sobre las prácticas insostenibles en materia de silvicultura y utilización de la tierra que afectan a la sostenibilidad de los bosques;

d) Instar a los países en desarrollo a que formulen políticas que faciliten la inversión privada en la ordenación sostenible de los bosques;

e) Instar a los países desarrollados y a las organizaciones multilaterales a que den apoyo a las actividades de creación de capacidades en los países en desarrollo para mejorar su planificación y ejecución de las actividades de ordenación sostenible de los bosques y su capacidad para absorber recursos de AOD;

f) Instar a los países desarrollados y a las organizaciones multilaterales a que aporten garantías, fondos de contrapartida y otras ayudas para promover las inversiones del sector privado en la ordenación sostenible de los bosques en los países en desarrollo;

g) Instar a los países desarrollados y a las organizaciones multilaterales a que promuevan asociaciones para la financiación del sector forestal entre el sector privado de los países desarrollados y los sectores público y privado de los países en desarrollo.

52. Habida cuenta de las deficiencias de información sobre las inversiones forestales, el Foro acaso quiera instar a sus países miembros a que den apoyo a la recopilación y el análisis sistemáticos de datos, de modo de allegar una información fiable y actualizada y de fomentar la divulgación de información.

53. El FMAM es un fondo internacional que podría suministrar información y divulgar los resultados de la experiencia respecto de la propuesta encaminada a establecer un nuevo fondo forestal internacional. El Foro acaso quiera instar a las organizaciones y a los países que participan directamente en el FMAM a que examinen el mecanismo del FMAM y aprendan de él.

54. La orientación adicional que acaso quiera proporcionar el Foro será útil para preparar el informe del Secretario General sobre el elemento de programa II.a del Foro.

Notas

- 1/ Véase E/CN.17/IFF/1997/4, párr. 7.
- 2/ Véase E/CN.17/1997/12, párrs. 59 a 66.
- 3/ Ibíd., párrs. 67 a 71.
- 4/ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, vol. I, Resoluciones aprobadas por la Conferencia (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.I.8 y corrección), resolución 1, anexo I.
- 5/ Véase E/CN.17/1997/18, resumen del Presidente.
- 6/ Véase FCCC/CF/1997/7/Add.1.
- 7/ Véase Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Convenio sobre la Diversidad Biológica (Centro de Actividad del Programa de Derecho e Instituciones Ambientales), junio de 1992.
- 8/ A/AC.241/27.
