

**Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques**

**Grupo Especial de Expertos de composición abierta  
encargado de formular propuestas destinadas a preparar  
un mecanismo mundial de financiación, un enfoque  
integral y un marco de financiación voluntarios  
en materia de bosques**

Viena, 10 a 14 de noviembre de 2008

Tema 4 del programa provisional\*

**Financiación para una ordenación sostenible de los bosques:  
Movilización de recursos financieros para apoyar la  
aplicación del Instrumento jurídicamente no vinculante  
sobre todos los tipos de bosques y promover la ordenación  
sostenible de los bosques**

**Nota de la Secretaría***Resumen*

La presente nota se ha preparado para facilitar la labor del Grupo Especial de Expertos de composición abierta encargado de formular propuestas destinadas a preparar un mecanismo mundial de financiación, un enfoque integral y un marco de financiación voluntarios en materia de bosques, con miras a respaldar la puesta en práctica de una ordenación sostenible de los bosques, el logro de los objetivos mundiales en materia de bosques y la aplicación del Instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques, llamado en adelante “el Instrumento”. La importancia fundamental que reviste la financiación en el marco del Instrumento la pone de manifiesto su integración como uno de los cuatro objetivos mundiales sobre los bosques.

\* E/CN.18/2008/1.



Los bosques proporcionan múltiples beneficios a la sociedad. Las alarmantes tasas de deforestación y degradación forestal son causa de grave preocupación y representan un desafío en los esfuerzos que se despliegan a nivel mundial para lograr progresos hacia la ordenación sostenible de los bosques. En el actual entorno normativo y de mercado, esta ordenación sigue siendo con frecuencia menos rentable que la adopción de prácticas no sostenibles. El Fondo de las Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB) ha reconocido que se necesita un volumen considerable de recursos financieros para hacer frente a esos retos. Las actuales corrientes financieras hacia el sector forestal procedentes de fuentes internas y externas, públicas y privadas, son significativas, pero no suficientes. Las fuentes de financiación para apoyar la ordenación sostenible de los bosques están fragmentadas y raras veces abarcan todo el arco de las actividades relativas a esa ordenación.

La finalidad de la nota es facilitar una breve sinopsis de las principales fuerzas impulsoras que actúan en favor o en contra de una ordenación sostenible de los bosques y describir las principales fuentes financieras disponibles para los bosques y la silvicultura.

El capítulo VI contiene un breve examen de los tres conceptos de financiación mencionados en la resolución 2007/40 del Consejo Económico y Social, es decir, “un mecanismo mundial de financiación, un enfoque integral y un marco de financiación voluntarios en materia de bosques”.

En el capítulo VII, la nota se refiere a algunos componentes y cuestiones para su examen por el Grupo de Expertos cuando elabore propuestas, las cuales se presentarán al Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques en su octavo período de sesiones, que se celebrará del 20 de abril al 1º de mayo de 2009.

---

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1–5	4
II. Antecedentes.....	6–20	5
III. Inversiones internacionales del sector privado.....	21–26	10
IV. Cooperación financiera internacional.....	27–52	11
V. Nuevos programas y oportunidades.....	53–58	18
VI. Mecanismo mundial de financiación, enfoque integral y marco de financiación en materia de bosques.....	59–64	20
VII. Conclusión y cuestiones para su examen por el Grupo Especial de Expertos ..	65–70	22

## I. Introducción

1. En su séptimo período de sesiones, celebrado en abril de 2007, el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB) llegó a un acuerdo acerca de un Instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques (llamado en adelante “el Instrumento”) y aprobó su nuevo programa de trabajo plurianual. El Consejo Económico y Social, en su resolución 2007/40, por la que transmitió el Instrumento a la Asamblea General para su aprobación, decidió también:

- preparar y examinar, con vistas a su aprobación en el octavo período de sesiones del Foro, un mecanismo mundial de financiación, un enfoque integral y un marco de financiación voluntarios para todos los tipos de bosques, con el objetivo de movilizar recursos significativamente mayores, nuevos y adicionales de todas las fuentes, sobre la base de enfoques innovadores existentes y nuevos, teniendo en cuenta también las evaluaciones y los exámenes de los actuales mecanismos de financiación, en apoyo de la ordenación sostenible de los bosques, la consecución de los objetivos mundiales en materia de bosques y la aplicación del Instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques; y
- que el Foro debería, dentro de los límites de los recursos existentes, convocar, antes de su octavo período de sesiones, a una reunión de un grupo especial de expertos de composición abierta para que formulara propuestas destinadas a preparar un mecanismo mundial de financiación, un enfoque integral y un marco de financiación voluntarios en materia de bosques, e invitó a la Asociación de Colaboración en materia de Bosques a prestar asistencia en la preparación de esas propuestas.

2. En el Instrumento, aprobado por la Asamblea General en diciembre de 2007, Los Estados Miembros reafirmaron los cuatro objetivos mundiales compartidos sobre los bosques y su determinación de trabajar a los niveles mundial, regional y nacional para avanzar hacia su consecución para 2015.

- 1) Invertir el proceso de pérdida de la cubierta forestal en todo el mundo mediante la ordenación sostenible de los bosques, incluidas actividades de protección, restauración, forestación y reforestación, e intensificar los esfuerzos para prevenir la degradación de los bosques;
- 2) Potenciar los beneficios económicos, sociales y ambientales de los bosques, incluso mejorando los medios de subsistencia de las personas que dependen de ellos;
- 3) Aumentar considerablemente la superficie de los bosques protegidos de todo el mundo y la superficie de los bosques ordenados en forma sostenible, así como el porcentaje de productos forestales que se obtienen de los bosques ordenados en forma sostenible;
- 4) Invertir el proceso de disminución de la asistencia oficial para el desarrollo destinada a la ordenación sostenible de los bosques y movilizar una cantidad significativamente mayor de recursos financieros nuevos y adicionales procedentes de todas las fuentes para la ordenación sostenible de los bosques.

3. El cuarto objetivo aborda concretamente la cuestión de los recursos financieros en ese contexto, y, con arreglo al programa plurianual de trabajo, el Foro examinará, en su octavo período de sesiones (20 de abril – 1º de mayo de 2009), “los medios de aplicación” como tema separado del programa, y, en el marco de este tema, considerará la posibilidad de adoptar una decisión sobre un mecanismo mundial de financiación, un enfoque integral y un marco de financiación voluntarios en materia de bosques en apoyo de la ordenación sostenible de los bosques. De las negociaciones realizadas anteriormente se desprende a todas luces que la cuestión de la financiación reviste una importancia fundamental para la aplicación eficaz del Instrumento y el seguimiento de las decisiones anteriores del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques (GIB), el Foro Intergubernamental sobre los Bosques (FIB) y el propio Foro.

4. Los bosques proporcionan múltiples beneficios y éstos sólo continuarán existiendo si los bosques se ordenan en forma sostenible y se invierten las tendencias a la deforestación. En las anteriores deliberaciones del Foro se ha señalado, y con razón, la forma en que algunos de esos beneficios los disfrutaban principalmente las comunidades locales, algunos los recibe una nación o una región en conjunto, y algunos recaen en todo el planeta. La situación mundial de los bosques ha pasado a ser ahora más grave que en cualquier otra época de la historia, porque la diversidad biológica, la estabilidad del clima y un gran número de otros valores de los bosques se ven amenazados por la destrucción de éstos y por otras actividades humanas.

5. La presente nota se ha preparado para facilitar en la reunión del Grupo Especial de Expertos los debates encaminados a formular propuestas sobre la preparación de un mecanismo mundial de financiación, un enfoque integral y un marco de financiación voluntarios en materia de bosques para que las examine el Foro en su octavo período de sesiones. La nota está organizada de la siguiente manera: En la sección II se proporciona una sinopsis del Instrumento y de las principales cuestiones forestales y de financiación; en la sección III se analiza brevemente el papel del sector privado; en la sección IV se analiza la cooperación financiera internacional actual y en el pasado reciente; en la sección V se describen algunos nuevos programas que se perfilan; en la sección VI se examina la expresión “mecanismo mundial de financiación, enfoque integral y marco de financiación en materia de bosques”; y la sección VII concluye con las cuestiones para examen.

## **II. Antecedentes**

### **a. Instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques**

6. El Instrumento prevé la realización de un amplio conjunto de actividades por los Estados Miembros a fin de lograr los objetivos mundiales sobre los bosques y la ordenación sostenible de éstos. En el Instrumento se indican 25 políticas y medidas nacionales y 19 medidas de cooperación internacional, todas ellas encaminadas a conseguir la ordenación forestal sostenible y alcanzar los objetivos mundiales sobre los bosques. La importancia decisiva que el Instrumento atribuye a la financiación la pone de manifiesto el hecho de que ésta constituye uno de esos cuatro objetivos mundiales y, además, en él se pide a los países y a la comunidad internacional que

adopten una serie de medidas en materia de financiación para lograr sus objetivos. Esas medidas incluyen las siguientes:

- a) crear entornos propicios para alentar las inversiones de múltiples partes interesadas, inclusive el sector privado y las comunidades locales e indígenas;
- b) formular estrategias en las que se esboce la planificación financiera a corto, medio y largo plazo para lograr la ordenación forestal sostenible;
- c) establecer o fortalecer las asociaciones y los programas conjuntos, para promover la ordenación sostenible de los bosques;
- d) movilizar y proporcionar una cantidad significativamente mayor de recursos financieros nuevos y adicionales procedentes de todas las fuentes;
- e) invertir el proceso de disminución de la asistencia oficial para el desarrollo que se destina a la ordenación sostenible de los bosques;
- f) preparar y establecer incentivos positivos para reducir la pérdida de bosques, promover la reforestación, la forestación y la rehabilitación de los bosques degradados, ordenar los bosques de forma sostenible y aumentar la superficie de bosques protegidos y otras zonas forestales ordenadas en forma sostenible, y
- g) apoyar los esfuerzos de los países para formular y aplicar medidas racionales desde el punto de vista económico, social y ambiental que sirvan de incentivo para la ordenación sostenible de los bosques.

7. En respuesta a la invitación formulada en la resolución 2007/40, la Asociación de Colaboración en materia de Bosques (ACB) ha creado un Grupo Asesor sobre la financiación para que preste apoyo a la reunión del Grupo de Expertos. El Grupo Asesor está haciendo un análisis de las fuentes de financiación, las posibles fuentes que han surgido recientemente y las brechas en lo tocante a las medidas previstas en el Instrumento. En la fecha en que se presentó la presente nota para su tramitación oficial seguía en curso la labor analítica. Aunque en la presente nota se utilizan algunas de las conclusiones preliminares, el análisis completo se presentará durante la reunión del Grupo de Expertos.

## **b. Bosques y financiación**

8. La ordenación sostenible de todos los tipos de bosques ha sido un objetivo de larga data de la comunidad mundial, pero la actual situación no es satisfactoria ni constituye tampoco un motivo de autocomplacencia. De los 3.950 millones de hectáreas de bosques existentes en todo el mundo en 2005<sup>1</sup> más de la mitad, es decir, 2.100 millones de hectáreas se encuentran en países en desarrollo y 900 millones en países con economía en transición. La deforestación total<sup>2</sup> durante el período 2000-2005 fue de 13 millones de hectáreas anuales. Al mismo tiempo se ha registrado un importante aumento de los bosques plantados y de la expansión natural de bosques, lo cual ha reducido en grado significativo la pérdida neta de superficie forestal a unos 7,3 millones de hectáreas en 2000-2005. Casi toda la deforestación tiene lugar en los bosques tropicales de los países en desarrollo.

<sup>1</sup> FAO, 2007. Situación de los bosques del mundo.

<sup>2</sup> FAO, 2007. Evaluación de los recursos forestales mundiales.

9. No se sabe exactamente cuantos bosques están siendo objeto de ordenación sostenible. En un estudio de 2006 de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT)<sup>3</sup>, se estimaba que 36 millones de hectáreas eran objeto de una ordenación sostenible dentro del total de 900 millones de ha. de bosques en sus 33 países miembros productores. Esto pone de manifiesto una importante mejora con respecto a la estimación hecha en 1988 de un millón de hectáreas, pero sigue siendo menos del 5% de los bosques de esos países. Este porcentaje puede ser también indicativo respecto de algunos de los demás países en desarrollo, aunque se dispone de pocos datos<sup>4</sup>. Cabe señalar que cierto número de bosques pertenecientes a comunidades, pequeños propietarios o grupos industriales están bien ordenados, y muchos bosques inaccesibles permanecen en gran parte intactos, pero, con frecuencia, estos bosques siguen sin estar incluidos en las estadísticas oficiales sobre la ordenación sostenible. No obstante, hoy día prácticamente todos los ecosistemas forestales están sometidos a algún grado de impacto humano y, sin una ayuda financiera suficiente, es difícil lograr una ordenación sostenible de los bosques en muchas partes del mundo. Las inversiones necesarias varían desde las de pequeña magnitud, como, por ejemplo, cuando se protege un bosque inaccesible, hasta las inversiones de gran envergadura, cuando hay involucrados altos costos de oportunidad.

10. Al examinar la financiación y la ordenación forestal en los países en desarrollo, es fundamental reconocer el vínculo directo existente entre los medios de subsistencia de los sectores pobres de la población y los bosques, así como el hecho de que las poblaciones rurales dedican una cantidad considerable de trabajo a recoger leña y muchos otros productos forestales que son indispensables para su supervivencia. Cada año se obtienen para esta finalidad básica 1.800 millones de metros cúbicos de madera<sup>5</sup> (alrededor de la mitad de toda la madera extraída, y la mayor parte de dicha actividad de recogida la realizan mujeres). Más de 1.000 millones de personas dependen en gran medida de los bosques para su subsistencia<sup>6</sup>. Ese tipo de recolección, con una tecnología mínima, está reportando miles de millones de dólares de beneficio a la población rural pobre a través de un gran número de productos para la alimentación, el alojamiento y la medicina. Normalmente ese beneficio o valor derivado del bosque no se registra en las estadísticas económicas oficiales. Con todo, es un elemento real que repercute muy directamente en los medios de subsistencia de esos millones de personas pobres. No hay garantía alguna de que ese tipo de aprovechamiento de los bosques se traduzca en una ordenación sostenible de ellos, y, en muchos casos, puede disminuir o hacer desaparecer los productos o servicios involucrados. No obstante, el concepto de ordenación sostenible de los bosques incorpora la reducción de la pobreza rural y el mantenimiento de los beneficios para los que habitan en ellos. Aun así, es importante garantizar que esas actividades se lleven a cabo en forma sostenible.

11. Las formas más organizadas o industrializadas de ordenación sostenible de los bosques exigen un volumen considerable de financiación. Esta ordenación,

---

<sup>3</sup> OIMT, 2006. Estado de la ordenación de los bosques tropicales, 2005.

<sup>4</sup> FAO, 2007. Situación de los bosques del mundo (véase la parte I para un examen más detallado de los progresos realizados hacia una ordenación sostenible de los bosques).

<sup>5</sup> FAO, 2007. Situación de los bosques del mundo.

<sup>6</sup> Chomitz, K. W. et al, 2007. At Loggerheads? Agricultural Expansion, Poverty Reduction and Environment in the Tropical Forests. Informe del Banco Mundial sobre una investigación en materia de políticas.

independientemente de su escala más allá de las actividades domésticas, comporta múltiples exigencias técnicas, y, a menudo, exige también la participación de las partes directamente involucradas con distintos intereses en los bosques. La sostenibilidad económica, elemento indispensable para la sostenibilidad social y ambiental, requiere información financiera, inclusive información sobre los mercados y costos de oportunidad, así como conocimientos acerca del acceso a las fuentes de financiación. Las grandes operaciones exigen proporcionalmente un análisis financiero más complejo, así como conocimientos tecnológicos.

12. Todas las actividades mencionadas más arriba requieren contar con financiación de alguna fuente. La observación general es que la ordenación sostenible es menos rentable que las prácticas no sostenibles, ya que exige mayores inversiones y costos operacionales más altos. Por consiguiente, se necesita una mayor corriente de ingresos o bien financiación externa para llevar a efecto la ordenación sostenible de los bosques. Esto es así pese a la aparente contradicción de que esa ordenación debería, por definición, autofinanciarse. Puede ser autofinanciable cuando todos los beneficiarios citados abonar también el precio (o la compensación) adecuado por los beneficios que reciben. En ausencia de normas sociales o de compensación en relación con los beneficios públicos, hay fuertes incentivos para un aprovechamiento forestal no sostenible que da lugar a la degradación de los bosques y a la deforestación. Además, cuando el régimen de tenencia de la tierra es débil, confuso o controvertido, hay más presiones para una recolección rápida y no sostenible de productos forestales, ya sean leña, fauna y flora silvestres o madera.

13. Las presiones para la utilización de prácticas no sostenibles proceden de diversas fuentes. Con frecuencia tales presiones están ligadas al máximo aumento a corto plazo de los ingresos netos mediante la extracción inmediata de los productos valiosos, sin preocuparse por la futura capacidad productiva del bosque. Las inversiones en actividades de regeneración forestal suelen comportar plazos muy largos, que pueden muy bien rebasar la preferencia temporal de muchos propietarios privados de bosques. Los árboles de lento crecimiento pueden fácilmente requerir 50, 60 e incluso muchos más años hasta alcanzar la madurez necesaria para ser talados. Las inversiones privadas en estos casos se ven limitadas por la duración del período de gestación de la inversión<sup>7</sup>.

14. Muchas veces es más rentable establecer plantaciones de rápido crecimiento que esperar a que maduren los árboles en el proceso de regeneración natural. Las plantaciones reportan muchos beneficios, y atraen un volumen significativo de inversiones privadas, pero en general no proporcionan la misma combinación de beneficios que los bosques naturales. La continua destrucción de bosques naturales no puede contrarrestarse mediante una sustitución con plantaciones. Sin embargo, la rehabilitación de estos bosques mediante la plantación de árboles es una cuestión importante que también exigirá un volumen considerable de inversiones. La superficie de bosques plantados está creciendo rápidamente para satisfacer la demanda (alrededor de 50 millones de hectáreas en los últimos 15 años) y alcanzó en 2005 la cifra de 220 millones de hectáreas.

15. Hay muchos usos posibles de las tierras distintos del aprovechamiento para bosques, y, con frecuencia, reportan mayores beneficios a corto plazo que la

---

<sup>7</sup> Indufor. Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia, 2006. *Study on Financing Mechanisms for Sustainable Forest Management*.



utilización para fines forestales. Hay casos en que los costos de oportunidad requeridos para mantener la cubierta forestal son más elevados. La conversión de tierras a la agricultura es una causa común de deforestación. La reciente crisis en el sector alimentario y las políticas que promueven la producción de biocombustible aumentan la presión. Estas diversas fuerzas económicas pueden actuar de consuno, y sus efectos pueden ser acumulativos.

16. La principal conclusión es que el libre juego de las fuerzas del mercado no da lugar a una ordenación sostenible de los bosques. La simple movilización o facilitación de las inversiones privadas y la creación de un entorno favorable para ellas no se traducirán en un sistema de financiación adecuado para dicha ordenación, a menos que al mismo tiempo, se haga también frente a otras deficiencias estructurales y cuestiones fundamentales como, por ejemplo, una valoración apropiada de toda la gama de productos y servicios forestales.

17. En el plano mundial, un 84% de todos los bosques son propiedad del Estado<sup>8</sup>. Esta política puede inspirarse en la buena intención de garantizar la sostenibilidad de los beneficios públicos de los bosques. Con todo, las pruebas han puesto de manifiesto que, cuando la capacidad de los poderes públicos no es suficiente para hacer frente a la exigente tarea que comportan la protección de los bosques, la ordenación forestal y la aplicación de las normas legales, hay una fuerte tendencia y/o un incentivo en favor de unas actividades no sostenibles por parte de los operadores privados. Así pues, la propiedad por el Estado por sí sola, sin una capacidad institucional adecuada y un amplio marco normativo intersectorial, tampoco producirá dichos beneficios sostenibles.

18. Si la financiación, inclusive la compensación por todos los beneficios, es necesaria para una ordenación forestal sostenible y una continuación de tales beneficios, parece pues, un principio razonable y equitativo que los que se benefician de los distintos productos y servicios de los bosques aporten la financiación necesaria. Esto refleja el principio ampliamente aceptado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) de responsabilidades comunes pero diferenciadas, e indica que la cooperación y las alianzas y asociaciones son indispensables para lograr progresos hacia la ordenación sostenible de los bosques.

19. Esto está ya sucediendo en cierta medida, porque se dispone de fuentes locales, nacionales e internacionales de financiación para esa ordenación en muchas situaciones. No obstante, los fondos se asignan normalmente a las actividades de las que se espera obtener rendimientos preferentes, y hay muchas zonas forestales en numerosos países donde existe o se dispone de muy poca o ninguna financiación nacional o internacional sobre esa base. En estas zonas raras veces se lleva a cabo una ordenación sostenible de los bosques, como lo documentan las estimaciones mencionadas más arriba, y es por lo tanto evidente que la corriente actual de financiación para esa ordenación no es suficiente.

20. Los países de bajos ingresos disponen de menos recursos financieros, y es en ellos donde son más agudos los problemas. Además, como se ha descrito más arriba, no es simplemente una financiación indiscriminada la que se necesita. Tal vez se disponga de financiación de fuentes privadas, pero con ésta tan sólo, sin las salvaguardias adecuadas, no se podrá lograr una ordenación sostenible de los

---

<sup>8</sup> FAO, 2007. Evaluación de los recursos forestales mundiales, 2005.

bosques en todos los lugares, y ni siquiera allí donde es más necesaria. Un sistema de financiación efectivo y eficiente tendría pues que recurrir a las fuentes privadas y públicas, a nivel local, nacional e internacional. El sector público tiene que idear formas de financiar los beneficios de carácter público, que no son valorados en el actual mercado privado, a través de varios medios, incluso mediante el fortalecimiento o la creación de mercados para los numerosos bienes y servicios ambientales que proporcionan los bosques. Esta no es una solución sencilla pero parece ser la única viable.

### III. Inversiones internacionales del sector privado

21. Al examinar los mecanismos financieros para una ordenación sostenible de los bosques, es útil evaluar las grandes corrientes financieras relacionadas con éstos. En 2004, el comercio mundial de productos forestales alcanzó un valor total de 327.000 millones de dólares de los EE.UU. y los países industrializados representaron alrededor de tres cuartas partes del mismo<sup>9</sup>.

22. No se dispone de información de carácter sistemático sobre las inversiones extranjeras directas del sector privado en el sector forestal de los países en desarrollo. Sin embargo, una opinión común es que el grueso de las inversiones en la esfera de la silvicultura proviene de fuentes locales, mientras que en las industrias de elaboración, sobre todo en el sector de la pasta y el papel, la financiación extranjera es considerable en muchos países. Esta financiación adopta distintas formas, como, por ejemplo, las inversiones directas, las inversiones de cartera y los créditos. Las inversiones internas en la ordenación de bosques, las plantaciones y las industrias de la madera las hacen el sector privado estructurado y las comunidades, los propietarios de tierras y los agricultores que, a menudo, pueden realizar actividades en el sector no estructurado (y no registrado).

23. Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo(UNCTAD)<sup>10</sup>, las corrientes de inversiones extranjeras directas (IED) del sector privado<sup>11</sup> hacia las industrias forestales de los países en desarrollo han crecido rápidamente (se duplicaron con creces en el período 1990-2005), ascendiendo a cerca de 500 millones de dólares de los EE.UU. anuales en 2003-2005. El monto acumulado de IED<sup>12</sup> en las industrias de la madera y el papel de los países en desarrollo han aumentado, ascendiendo a 17.800 millones de dólares en 2005. Otra importante tendencia observada es que las IED las realizan inversionistas de países en desarrollo en otros países en desarrollo. Sobre la base de los datos disponibles, las inversiones totales anuales en las industrias forestales de los países en desarrollo podrían cifrarse en cerca de 2.000 millones de dólares.

<sup>9</sup> FAO, 2007. Situación de los bosques del mundo.

<sup>10</sup> UNCTAD, 2007. Informe sobre las inversiones en el mundo, 2007.

<sup>11</sup> Las corrientes de IED son nuevas inversiones realizadas por empresas extranjeras durante un determinado período de tiempo, bien un año civil, o bien un ejercicio económico. Aunque gran parte de las inversiones de entrada se incluyen en las estadísticas sobre las corrientes de IED, no se incluirán todas. Por ejemplo, si un inversionista no residente decidiera ampliar sus instalaciones en un país pero utilizara financiación local, ésta no aparecería en las estadísticas sobre las corrientes de IED ya que no comporta ninguna entrada de fondos en el país.

<sup>12</sup> El monto acumulado de las IED mide el nivel del volumen acumulativo de las inversiones de capital realizadas por empresas extranjeras en un determinado momento, el cual tiene en cuenta tanto las nuevas inversiones como la desinversión.

24. Una cuestión fundamental en lo concerniente a la financiación por parte del sector privado es velar por que las inversiones no se hagan en operaciones ilegales o no sostenibles. Con respecto al Instrumento, la industria forestal puede contribuir directamente a las actividades de producción, elaboración y comercio, y con ello a la consecución de los tres primeros objetivos mundiales sobre los bosques. Los efectos económicos, sociales y ambientales indirectos de la industria son amplios y de carácter intersectorial, y, por consiguiente, es preciso potenciar los efectos positivos y mitigar las consecuencias negativas.

25. En unos pocos países, las inversiones directas en terrenos madereros, que anteriormente las hacían principalmente las empresas de la industria forestal, se han ido transformando en inversiones indirectas por parte de inversionistas institucionales, como, por ejemplo, las organizaciones de gestión de inversiones en esos terrenos. Estas inversiones pueden aportar una contribución a las medidas nacionales enunciadas en el Instrumento en lo tocante a aumentar la producción de bienes y servicios forestales y el comercio conexo. Sin embargo, es probable que los efectos que produzcan se limiten a un número relativamente reducido de países que pueden ofrecer condiciones atractivas para el cultivo de especies de árboles maderables, una disponibilidad de tierras idóneas y un entorno propicio a las inversiones. Se necesitan salvaguardias para mitigar los posibles efectos negativos e integrar a estos nuevos protagonistas en el marco socioeconómico nacional y local, a fin de aumentar al máximo los beneficios mutuos.

26. Hay considerables posibilidades para llevar a cabo una ordenación sostenible de los bosques de las zonas tropicales basada en la comunidad. Las comunidades tendrán muchas de las ventajas comparativas y de las limitaciones que se han descrito más arriba. La ordenación sostenible de los bosques basada en la comunidad está despertando, y con razón, el interés prioritario de los gobiernos y el sector de la cooperación internacional, a causa de los vínculos directos que tiene con la reducción de la pobreza en las zonas rurales y la sostenibilidad ambiental. Por supuesto, la silvicultura comunitaria exige una organización adecuada y suficientes conocimientos técnicos para poder competir en el mercado. Ello requerirá financiación y actividades para la creación de capacidad al comienzo, pero entraña el potencial para reportar importantes beneficios en el futuro.

## **IV. Cooperación financiera internacional**

### **a. Asistencia oficial para el desarrollo**

27. En la presente nota no se puede ofrecer una visión general detallada de toda la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) ligada a los bosques, pero es útil examinar algunos elementos destacados que revisten importancia para el diseño de todo nuevo sistema financiero. La AOD destinada a los bosques ha evolucionado junto con las ideas internacionales acerca de la cuestión desde la celebración de la CNUMAD. Aunque los programas concretamente orientados hacia el sector forestal son todavía importantes, la prioridad de la AOD se ha trasladado a los programas más amplios de desarrollo rural y conservación del medio ambiente, en los que los bosques pueden desempeñar un papel significativo.

28. No se dispone fácilmente de datos exactos, amplios y desglosados sobre la asistencia oficial para el desarrollo destinada a los programas forestales. Sin

embargo, desde la celebración de la CNUMAD en 1992 se han hecho muchas estimaciones. Las estimaciones recientes del total de AOD relacionada con los bosques van desde alrededor de 1.000 millones hasta 1.900 millones de dólares de los EE.UU. anuales. Si se toma la cifra más elevada, los préstamos del Banco Mundial en el sector de los bosques se cifran en un promedio anual de casi 580 millones de dólares en los tres últimos años, y alrededor de 20 programas bilaterales representan unos 1.000 millones de dólares al año<sup>13</sup>. Para colocar todo esto en perspectiva, se estima que la financiación destinada por el sector público de China a la silvicultura ascendió a 4.200 millones de dólares de los EE.UU. en 2003.

29. Para programar la asistencia oficial para el desarrollo, los países receptores suelen reunirse con los asociados internacionales que pueden financiar programas en ellos, y se elabora un programa de consenso que refleja las prioridades de los países y los donantes. Este enfoque pone de manifiesto el consenso expresado, en particular, en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, de 2005<sup>14</sup> y el Consenso de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo. En los documentos y reuniones a nivel nacional sobre el amplio programa de asistencia, los programas relacionados con los bosques no han solido figurar como prioridades, y, por ello, la AOD destinada al sector forestal no ha aumentado en forma que guarde proporción con los retos planteados por la ordenación sostenible de los bosques. Esto parece comprensible en un contexto en el que los países se están esforzando en prestar servicios básicos de salud y educación, lograr el crecimiento económico y proporcionar alimentos a su población.

30. En los países con zonas de bosques relativamente extensas, los programas forestales no aparecen muchas veces en forma prominente en los programas de cooperación. En estos casos ha solido haber muchos proyectos relativos a los bosques que son respaldados por distintos donantes, tanto del sector público como del sector privado. Después incumbe al país la tarea de coordinar eficazmente múltiples proyectos en el marco de un programa coherente y combinar efectivamente la financiación pública con las inversiones y las actividades privadas. Por supuesto, esto guarda relación con el enfoque integral ya mencionado, que también se podría denominar “enfoque de cartera” y que se examina más adelante. Una utilización más eficaz de la cartera se ve facilitada cuando hay un volumen significativo de recursos disponibles en alguna parte de ella.

31. Estas circunstancias gravitan en torno al núcleo de las cuestiones a que hace referencia el cuarto objetivo mundial sobre los bosques: “Invertir el proceso de disminución de la asistencia oficial para el desarrollo que se destina a la ordenación sostenible de los bosques ...”. Cabe argüir que los países en desarrollo son los que dirigen sus propias políticas de desarrollo, y que los programas forestales no reciben

<sup>13</sup> Banco Mundial, 2007. Alianza Forestal Mundial. Documento oficioso provisional.

<sup>14</sup> Los compromisos enunciados en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda incluyen los siguientes: i) *Sentido de apropiación* – Los países asociados ejercen la dirección efectiva de sus políticas y estrategias de desarrollo, y coordinan las actividades para promover éste; ii) *Alineación* – Los donantes basan su ayuda global en las estrategias de desarrollo, instituciones y procedimientos nacionales de los países asociados; iii) *Armonización* – Las actividades de los donantes están más armonizadas, son más transparentes y son más eficaces colectivamente; iv) *Gestión orientada al logro de resultados* – Gestión de los recursos y mejoramiento del proceso de adopción de decisiones a fin de obtener resultados; v) *Responsabilidad mutua* – Los países donantes y los países asociados son responsables de los resultados en materia de desarrollo (<http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>).

prioridad en comparación con otras necesidades. Sin embargo, también es cierto que la comunidad mundial se enfrenta con la realidad de un volumen insuficiente de la AOD destinada a esas actividades de ordenación, así como con las escasas posibilidades de que esto cambie en el marco de los arreglos actuales. Para aclarar aún más la situación, se examinan seguidamente otras actividades de cooperación internacional centradas concretamente en los bosques.

## **b. Grupo del Banco Mundial**

32. La Estrategia forestal del Banco Mundial aprobada en 2002 estaba dirigida específicamente a promover un papel de mayor alcance de la asistencia financiera destinada en forma concreta a los bosques, y, como consecuencia de ello, se puede observar desde entonces la existencia de una tendencia ascendente. La Estrategia se basa en tres pilares (reducción de la pobreza, integración de los bosques en el desarrollo sostenible y fortalecimiento de los servicios ambientales mundiales). En 2007, el volumen de préstamos alcanzó la cifra de 512 millones de dólares de los EE.UU.

33. En general, las inversiones del Banco incluyen proyectos forestales independientes y proyectos con importantes componentes forestales<sup>15</sup>. Estos últimos representaron un 39% de los préstamos totales con destino a los bosques en 2000-2005. Estos proyectos se refieren principalmente a la biodiversidad (68% de los proyectos), reducción de la pobreza (12%), desarrollo rural (8%), energía (8%) y ordenación de los recursos naturales (4%). Los proyectos forestales independientes abarcan una amplia gama de esferas temáticas, inclusive reformas sectoriales, silvicultura comunitaria, fomento de plantaciones y pagos por servicios ambientales de los bosques. Además de los préstamos sectoriales y de los destinados a proyectos de inversión, han pasado a ser cada vez más importantes los préstamos relativos a la política de desarrollo. Hasta 2006, el Banco había aprobado 11 de estos préstamos, en cuyo marco los componentes forestales ascendían a un total de 94 millones de dólares de EE.UU.

34. La Corporación Financiera Internacional (CFI), la sección del Banco relacionada con el sector privado, promueve las inversiones sostenibles de este sector encaminadas a fomentar el desarrollo económico y reducir la pobreza. La CFI ha ayudado a financiar varios proyectos del sector forestal, especialmente en la industria de la pasta y el papel, con una financiación media de unos 250 millones de dólares de los EE.UU. anuales, y ha movilizado fondos adicionales por valor de casi cinco veces esa cantidad.

35. El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) promueve las inversiones extranjeras directas mediante la provisión de un seguro contra riesgos políticos a los inversionistas y prestamistas. En el sector forestal, las garantías del OMGI relativas a los riesgos políticos sólo se han utilizado en dos proyectos durante los últimos años noventa. Podría estudiarse una utilización más amplia de este instrumento, ya que el largo horizonte cronológico en el caso de las inversiones forestales es compatible con las garantías contra riesgos políticos.

---

<sup>15</sup> Estos proyectos no se clasifican como inversiones en actividades forestales.

36. El Banco ha puesto en marcha varias iniciativas en la esfera del carbono y los bosques, las cuales se examinarán en la sección que figura más adelante relativa a los nuevos programas y oportunidades.

37. El Banco tiene cuatro programas o fondos relativos a alianzas para potenciar la aplicación de la Estrategia forestal de 2002. Se trata de los siguientes: i) Alianza Banco Mundial/Fondo Mundial para la Naturaleza para el uso sostenible y la conservación de los bosques, ii) el Programa sobre los Bosques (PROFOR), iii) la Aplicación de leyes y gobernanza forestales (FLEG) y iv) el Fondo de Alianzas para Ecosistemas Críticos (CEPF). El Banco considera que esas alianzas han resultado útiles para la aplicación de su Estrategia forestal. Los recursos financieros movilizados han sido relativamente modestos pero eficaces.

38. La financiación del Banco abarca una extensa gama de los elementos del Instrumento relativos a las medidas nacionales, ya que su alcance es bastante amplio y los proyectos suelen ser de considerable magnitud.

39. El Banco participa activamente en la movilización de nuevos fondos para la silvicultura, como lo hacen también todas las organizaciones intergubernamentales que se examinan en la presente sección.

40. Además del Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo de África, Asia y América Latina han estado prestando apoyo durante muchos años a diversos proyectos relativos a los bosques, y al menos una docena de programas bilaterales son importantes contribuyentes a ese tipo de proyectos. Estos programas representan el grueso de la AOD por valor de 1.000 millones de dólares de los EE.UU. mencionados más arriba.

### **c. Mecanismo para los programas forestales nacionales**

41. El Mecanismo para los programas forestales nacionales es un servicio de financiación integrado por múltiples asociados, cuyo anfitrión es la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el cual apoya la activa participación de las partes interesadas a nivel nacional en la elaboración y ejecución de esos programas. El Mecanismo concede donaciones directamente a las partes interesadas de los países asociados para ayudarlas a elaborar y ejecutar los programas forestales nacionales que atienden eficazmente las necesidades locales y están en consonancia con los prioridades de los países, al tiempo que reflejan los principios internacionalmente convenidos.

42. Desde su establecimiento en 2002, el Mecanismo ha creado asociaciones con 57 países y cuatro organizaciones subregionales; ha asignado 7,7 millones de dólares de los EE.UU. a título de donación, a las partes interesadas, de las cuales alrededor del 70% no son gubernamentales. Las donaciones otorgadas por el Mecanismo han servido para respaldar la participación de las partes interesadas en las actividades de formulación de políticas y estrategias, la ampliación de los programas forestales nacionales y la elaboración de nuevos instrumentos jurídicos, fiscales e institucionales. Cabe señalar, sin embargo, que las solicitudes de asistencia presentadas al Mecanismo exceden con mucho de su actual dotación de recursos financieros.

#### d. Fondo para el Medio Ambiente Mundial

43. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) proporciona recursos financieros nuevos y adicionales a título de donación o en condiciones de favor para sufragar los costos incrementales de las medidas destinadas a lograr los beneficios ambientales mundiales convenidos. El FMAM es el único mecanismo de financiación existente que abarca múltiples convenciones y en la actualidad es la principal fuente de fondos destinados concretamente a prestar apoyo al Convenio sobre la Diversidad Biológica y a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). El FMAM es también una fuente de financiación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación.

44. Desde 1991, el ámbito de las actividades del FMAM relacionadas con los bosques se ha expandido gradualmente, desde su atención prioritaria a la biodiversidad, a fin de incluir la ordenación integrada de los ecosistemas, la degradación de las tierras, la gestión sostenible de las tierras y, más recientemente (desde 2007), la ordenación sostenible de los bosques. El volumen acumulado de la financiación destinada a los proyectos relativos a los bosques (236) era en 2005 de 1.192 millones de dólares de los EE.UU.<sup>16</sup>. Los anteriores proyectos se centraban en las zonas protegidas como principal instrumento para la conservación de la biodiversidad, pero existe ahora una tendencia hacia la prestación de más ayuda a las actividades de ordenación sostenible de los bosques ubicados fuera de esas zonas.

45. En 2007, el Consejo del FMAM aprobó un programa sobre la ordenación sostenible de los bosques para abordar este sector de intervención en forma más amplia y coordinada que anteriormente. Las esferas en las que el programa puede prestar ayuda incluyen las siguientes: i) la financiación sostenible de los sistemas de zonas protegidas a nivel nacional; ii) el fortalecimiento de las redes para zonas terrestres protegidas; iii) el refuerzo del marco normativo y regulador para la incorporación de la biodiversidad; iv) el fomento de mercados para los bienes y servicios relacionados con el sector de la biodiversidad; v) el respaldo de la ordenación forestal sostenible en el contexto de los paisajes más amplios; vi) el fomento de la producción sostenible de biomasa; vii) la prevención, el control y la gestión de las especies foráneas invasoras, y viii) la gestión del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura como medio para proteger las reservas de carbono y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Durante los seis primeros meses de su ejecución, el FMAM ha comprometido una cantidad de alrededor de 70 millones de dólares de los EE.UU. y ha movilizado fondos por valor de 223 millones de dólares a título de cofinanciación. Las inversiones del FMAM en actividades de ordenación sostenible de los bosques durante el período de la cuarta reposición tal vez excedan de 250 millones de dólares. El programa de ordenación sostenible de los bosques brinda nuevas oportunidades de financiación por parte del FMAM, y el principal hincapié seguirá haciéndose en la conservación de la biodiversidad y los bosques como parte del uso sostenible de las tierras para la producción de bienes públicos a nivel mundial.

---

<sup>16</sup> FMAM, 2005. *GEF Activities Related to Forests* (Actividades del FMAM relacionadas con los bosques), GEF/C.27/14.

### **e. Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT)**

46. El Convenio Internacional de las Maderas Tropicales (CIMT) es un instrumento jurídicamente vinculante que prevé el establecimiento de mecanismos de financiación para la ordenación sostenible de los bosques tropicales. El actual Acuerdo (el CIMT, 1994) prevé: i) una Cuenta Administrativa para las cuotas asignadas a todos los miembros a fin de sufragar los gastos administrativos y ii) una Cuenta Especial para la financiación de proyectos y de actividades previas a proyectos con cargo a las contribuciones voluntarias. Además, se ha establecido el Fondo de cooperación de Bali para ayudar a los miembros productores a realizar las inversiones necesarias para lograr los fines previstos en el apartado d) del artículo 1 del CIMT de 1994 (potenciar la capacidad de los miembros para aplicar una estrategia encaminada a realizar exportaciones de maderas tropicales y productos madereros de fuentes ordenadas en forma sostenible a más tardar para el año 2000).

47. Desde 1987, la OIMT ha movilizado cerca de 314 millones de dólares de los EE.UU. para financiar unos 800 proyectos y actividades, y, desde 2000, las asignaciones anuales se cifran en alrededor de 14 a 18 millones de dólares al año. El Fondo de cooperación de Bali movilizó cerca de 42 millones de dólares del monto mencionado más arriba. El volumen de financiación ha seguido registrando aproximadamente el mismo nivel durante el último decenio, pero en los últimos años los donantes han aportado contribuciones significativas. Las fuentes de financiación de la Cuenta Especial incluyen contribuciones voluntarias de los miembros consumidores del Fondo Común para los Productos Básicos (FCPB)<sup>17</sup>, las instituciones regionales e internacionales de financiación y otras fuentes.

48. El nuevo CIMT de 2006 se ha concebido con miras a ampliar y reforzar la base de financiación con destino a las actividades operacionales de la OIMT y para atraer un mayor volumen previsible de fondos. Sin embargo, el CIMT de 2006 aún no ha entrado en vigor.

### **f. Mecanismo Mundial**

49. El Mecanismo Mundial se estableció en virtud de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación para “aumentar la eficacia y eficiencia de los mecanismos financieros existentes ... [y] promover medidas para movilizar y canalizar hacia los países Partes en desarrollo afectados recursos financieros sustanciales”. El Mecanismo se está especializando cada vez más en la prestación de una serie de servicios de asesoramiento financiero a los países, en el contexto de la lucha contra la desertificación, y en el fomento de la ordenación sostenible de las tierras. Debido al vínculo existente entre estas cuestiones y los bosques y la silvicultura, el Mecanismo mundial representa un caso importante apto para extraer enseñanzas.

### **g. Contribuciones filantrópicas y sin fines de lucro**

50. Las contribuciones filantrópicas y la labor de las organizaciones sin fines de lucro que apoyan tienen un papel cada vez más importante que desempeñar. El

---

<sup>17</sup> El CIMT es un convenio sobre productos básicos negociado en el marco de la UNCTAD.



número de fundaciones filantrópicas y de filántropos acaudalados va en aumento, en su mayoría en las partes del mundo desarrolladas y en vías de rápido desarrollo. Como una indicación de la magnitud de las donaciones filantrópicas, la contribución internacional estimada de todas las fundaciones de los Estados Unidos en favor de todas las causas fue de 3.800 millones de dólares de los EE.UU. en 2004, lo cual representaba alrededor del 18% de sus donaciones totales<sup>18</sup>, aunque el grueso de esas donaciones internacionales se destinó a causas relacionadas con la salud, alrededor de 665 millones de dólares se asignaron al medio ambiente y el desarrollo.

51. Se contribuye una importante cantidad de dinero a título filantrópico a las actividades de ordenación sostenible de los bosques, especialmente para el componente relativo a su conservación. Para aumentar esta contribución se requeriría un programa sumamente eficaz de recaudación de fondos, cuyo éxito no estaría garantizado. La filantropía puede ser un importante complemento, que, indudablemente, no podría sustituir a la financiación pública. Además, la ordenación sostenible de los bosques no es, fundamentalmente, una tarea caritativa; se trata de una cuestión que entraña que diferentes elementos de la sociedad compensen en forma equitativa los beneficios que reciben. La Colección de la Asociación de Colaboración en materia de Bosques (véase más adelante) proporciona valiosa información sobre, entre otras entidades, esas fundaciones filantrópicas, que puede utilizarse a efectos de financiación.

#### **h. Colección de fuentes sobre financiación de la gestión forestal sostenible**

52. En la Colección de fuentes sobre financiación de la gestión forestal sostenible, creada por la Asociación de Colaboración en materia de Bosques (ACB), se enumera cierto número de donantes, entidades filantrópicas y otras fuentes de financiación para los proyectos y programas forestales. La FAO está actualizando la Colección y poniéndola en correlación con las disposiciones del Instrumento. Las conclusiones preliminares de esa actualización muestran que:

- Las fuentes de financiación en apoyo de la ordenación sostenible de los bosques están fragmentadas, y ningún fondo único abarca la totalidad de las medidas previstas en el Instrumento.
- La financiación que abarca las diversas medidas varía mucho. Algunas de ellas despiertan mucho más interés que otras.
- Los fondos identificados en la Colección se inclinan fuertemente hacia el fomento de la capacidad y la conservación, y en menor grado hacia las actividades técnicas y de producción.
- Los fondos enumerados en la Colección suelen tener objetivos concretos y se conceden por concurso.
- La aplicación de acuerdos de financiación innovadores varía en alto grado de un país a otro.
- Una evaluación hecha en América Latina indica que la financiación en apoyo de la ordenación sostenible de los bosques es difícil de ubicar. Esto se aplica

<sup>18</sup> Renz, L. y Atienza, 2006. *International Grant Making Update*. Centro de Fundaciones.

especialmente a las actividades de ordenación forestal sostenible, como la ordenación de los bosques naturales, y al apoyo a los pequeños productores y los productores comunitarios forestales. Además, el proceso para recabar financiación es arduo y prolongado.

## V. Nuevos programas y oportunidades

53. Varios de los servicios ambientales que prestan los bosques, como, por ejemplo, la conservación de la biodiversidad, la retención del carbono, el control y regulación del agua, y el esparcimiento y el turismo, pueden generar ingresos para la ordenación forestal sostenible. Estas oportunidades se han aprovechado en muchos casos, pero sigue habiendo enormes posibilidades de expansión. Aunque todos esos servicios ofrecen grandes promesas, la retención del carbono ha surgido como una esfera extremadamente significativa a causa del cambio climático. Los bosques desempeñan un papel muy importante en el clima mundial y en el ciclo del carbono en el mundo. La FAO estima que el contenido total de carbono de los ecosistemas forestales del mundo es de 638.000 millones de toneladas, la mitad, aproximadamente, en madera y la otra mitad en el suelo. Entre 1995 y 2005, el carbono en la biomasa de los países en desarrollo se redujo en 20.000 millones de toneladas. En 2004 el total de las emisiones de gases de efecto invernadero antropogénicas a nivel mundial ascendió a 49.000 millones de toneladas de equivalente en CO<sub>2</sub> anuales, y el sector forestal contribuyó con un 17,4%, es decir, 8.500 millones de toneladas de esa cifra, debido en gran parte a la deforestación y la degradación forestal<sup>19</sup>.

54. Las decisiones sobre los mecanismos de financiación para la ordenación sostenible de los bosques guardan a todas luces una estrecha relación con las que se adopten en los próximos años en el contexto de las deliberaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). En la decisión 2/CP.13<sup>20</sup>, adoptada por la Conferencia de las Partes en la CMNUCC en su 13º período de sesiones, celebrado en 2007, se “alienta además a las Partes a que estudien una serie de medidas, planteen opciones y emprendan actividades, en particular actividades de demostración, para hacer frente a los factores indirectos de la deforestación pertinentes a sus circunstancias nacionales con el fin de reducir las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques y ampliar así las reservas forestales de carbono mediante la ordenación sostenible de los bosques”. La Conferencia de las Partes decidió además que “las actividades de demostración deberían ser compatibles con la ordenación sostenible de los bosques, teniendo en cuenta, entre otras cosas, las disposiciones pertinentes del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y el Convenio sobre la Diversidad Biológica”. En la decisión de la Conferencia de las Partes también se “invita a las Partes, en particular a las Partes incluidas en el anexo II de la Convención, a movilizar recursos para apoyar las iniciativas relacionadas con las medidas a las que se hace referencia” ... más arriba. La llamada “reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques” en los países en desarrollo ha despertado mucho

---

<sup>19</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), 2007. Informe sintético del cuarto informe de evaluación del IPCC.

<sup>20</sup> FCCC/CP/2007/6/Add.1\*.

interés en el papel que desempeñan los bosques en las negociaciones sobre el cambio climático y en la generación de un volumen considerable de recursos financieros para el sector forestal.

55. Esto presenta una oportunidad, ya que el almacenamiento de carbono, la conservación de la biodiversidad y la ordenación sostenible de los bosques, que contribuyen a la reducción de la pobreza y al crecimiento económico, pueden ser compatibles. A la inversa, la deforestación y la degradación forestal, así como la ausencia de una ordenación sostenible de los bosques, producen emisiones de CO<sub>2</sub>. La posibilidad es que una demanda en el mercado de almacenamiento de carbono forestal podría contrarrestar las grandes fuerzas económicas que, en muchos casos, actúan contra la ordenación sostenible de los bosques. Un desafío que se plantea es que, cuando cualquier bien o servicio, entre los muchos producidos simultáneamente por esa ordenación de los bosques, atrae un volumen significativo de financiación, ello puede reorientar los objetivos de la ordenación forestal en perjuicio de otros bienes y servicios. Esto indicaría que la ordenación de los bosques para el almacenamiento de carbono debería incorporar las enseñanzas sobre la ordenación forestal sostenible que se han examinado a fondo en el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB) y sus predecesores. En la CMNUCC se subraya la necesidad de tener amplias políticas y medidas para hacer frente a las cuestiones relacionadas con las fuentes, sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero, teniendo en cuenta los distintos contextos socioeconómicos (párrafo 3 del artículo 3 de la Convención).

56. Al parecer, se realizarán pronto importantes actividades forestales en el ámbito de la CMNUCC. Si ello ocurre, y si hay un mecanismo de financiación vinculado de alguna manera al FNUB, será conveniente que éste y la Conferencia de las Partes en la CMNUCC definan sus responsabilidades y medios de coordinación respectivos.

57. Aprovechando la positiva experiencia del Fondo del Biocarbono, el Banco Mundial ha establecido el Fondo para reducir las emisiones de carbono mediante la protección de los bosques (FCPF). Éste ensayará el pago de incentivos en algunos países en desarrollo experimentales, actuando por conducto de un fondo para preparativos que fomentará la capacidad y un fondo del carbono que respaldará los pagos basados en los resultados ligados a las políticas y medidas de reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación (REDD). La capitalización prevista es de 300 millones de dólares de los EE.UU. y, hasta mayo de 2008, el Banco Mundial había recibido 150 millones de dólares aportados por nueve países. El Banco también está en vías de establecer un “programa de inversiones forestales”, que servirá para hacer frente a la brecha de la financiación para la ordenación sostenible de los bosques en los instrumentos existentes y emergentes, como, por ejemplo, los planes de REDD.

58. En este contexto, cabe señalar que la ACB está elaborando un marco estratégico para la respuesta coordinada del sector forestal al programa sobre el cambio climático, el cual se presentará a la Conferencia de las Partes en la CMNUCC en su 14º período de sesiones y al FNUB en su octavo período de sesiones.

## VI. Mecanismo mundial de financiación, enfoque integral y marco de financiación en materia de bosques

59. La resolución 2007/40 del Consejo Económico y Social contenía la frase “un mecanismo mundial de financiación, un enfoque integral y un marco de financiación voluntarios para todos los tipos de bosques ... en apoyo de la ordenación sostenible de los bosques, la consecución de los objetivos mundiales en materia de bosques y la aplicación del instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques”. Estos distintos términos parecían reflejar diferentes criterios para proporcionar recursos financieros nuevos y adicionales con destino a esa ordenación. Sin embargo, no había ninguna explicación amplia de los modelos conceptuales o las disposiciones prácticas para la financiación a los que pudieran referirse esos términos. En esta nota se intenta analizar los conceptos en la presente sección, a fin de contribuir a un examen más centrado por parte del Grupo de Expertos y de elaborar una comprensión más clara de los términos y de sus consecuencias.

60. Sobre la base de los debates conexos, la expresión “mecanismo mundial de financiación voluntario” podría referirse a un fondo mundial para los bosques, concepto introducido por varias delegaciones en los períodos de sesiones anteriores del FNUB, o podría hacer referencia, por ejemplo, a un mecanismo para movilizar recursos financieros que no tuviera un “fondo” propio destinado a un fin determinado para su desembolso. Muchas delegaciones de países en desarrollo apoyaron la idea de un fondo mundial para los bosques, pero, hasta la fecha, no se ha llegado a ningún consenso con respecto a este concepto, lo cual refleja una falta de apoyo por parte de posibles donantes. Un mecanismo financiero mundial podría interactuar con las fuentes existentes de financiación, y utilizarlas, así como generar nuevas fuentes de fondos.

61. El Foro Intergubernamental sobre los Bosques, en su cuarto período de sesiones, celebrado en 2000, examinó la cuestión de un fondo mundial sin llegar a un consenso. El Foro Intergubernamental llegó a la conclusión de que “... para prestar apoyo a, entre otras cosas, los costos adicionales durante el período de transición hacia la ordenación sostenible de los bosques ... preferentemente esos arreglos o mecanismos financieros internacionales deberían: a) hacer participar a los donantes beneficiarios del caso en la adopción de las decisiones pertinentes, b) responder a las necesidades nacionales y prestar apoyo a los programas forestales nacionales, c) facilitar la internalización de los factores forestales externos en la promoción de la ordenación sostenible de los bosques, d) consolidar los mecanismos financieros nacionales o establecer vínculos con éstos, e) ser transparentes y eficientes desde el punto de vista administrativo, f) complementar los mecanismos de financiación de los acuerdos multilaterales competentes, y g) contar con fuentes de financiación seguras y continuas”<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Informe del Foro Intergubernamental sobre los Bosques acerca de su cuarto período de sesiones (E/CN.17/2000/14).

62. La expresión “enfoque integral” se presentó en el séptimo período de sesiones de las deliberaciones del Foro por medio de un documento oficioso<sup>22</sup>. La palabra “integral” tiene varios significados; en términos financieros se emplea el término “cartera”, que se refiere a la gestión de riesgos mediante la diversificación de las inversiones, denotando una combinación adecuada o un conjunto de inversiones. El “enfoque integral” propuesto en relación con la financiación forestal enmarca este concepto en forma complementaria, señalando que varios aspectos de la ordenación sostenible de los bosques pueden financiarse con fondos procedentes de diversas fuentes. Ya existe una cartera de financiación para esa ordenación a distintos niveles, en el sentido de que hay múltiples fuentes y tipos de financiación que utilizan los gobiernos, los proyectos, las comunidades y las empresas. El Foro ha afirmado muchas veces que todos esos tipos de financiación —pública y privada, nacional e internacional, de carácter filantrópico o con fines de lucro, así como otros tipos— son necesarios y útiles.

63. Es alentador el hecho de que están surgiendo muchos nuevos tipos de financiación. Con todo, también es evidente que aún no se ha logrado en muchos países una ordenación sostenible de los bosques, lo cual indica que la “cartera” de mecanismos de financiación existentes es insuficiente, tanto en lo concerniente a disponibilidad y accesibilidad como a la cantidad global. Es necesario complementar el conjunto de esos mecanismos con nuevas fuentes y mecanismos de financiación para la ordenación forestal sostenible.

64. Como ya existe a nivel nacional e internacional una serie de tipos de fuentes de financiación, cabe deducir que debería haber un “marco de financiación en materia de bosques” para aumentar la coherencia del apoyo financiero a los proyectos y actividades a todos los niveles en un enfoque programático. La cuestión de establecer un programa coherente a partir de múltiples tipos de proyectos financiados con fondos de distintas fuentes es un tema que viene de larga data en la esfera de la asistencia internacional para el desarrollo al que se ha prestado atención durante algunos años. En la considerable labor analítica sobre los programas forestales nacionales se aborda esa cuestión en el contexto de la financiación ligada a los bosques a nivel nacional. En los debates internacionales se ha exhortado a que los gobiernos se pongan a la vanguardia en lo que concierne a la gestión de programas integrados dentro de su país. En dicho marco se podrían definir las funciones de las distintas fuentes (nacionales, bilaterales, multilaterales, sin fines de lucro, etc.) de todo nuevo mecanismo. También podrían determinarse en él la gobernanza y el modus operandi de cualquier nuevo mecanismo. Por supuesto, todo nuevo marco debería basarse en las alianzas ya existentes y crear el máximo de sinergia y de cooperación eficaz entre los programas actuales y los que están surgiendo.

---

<sup>22</sup> El-Lakany, H., M. Jenkins y M. Richards, 2007. Documento de antecedentes sobre los medios de aplicación (aportación del PROFOR a los debates del FNUB en su séptimo período de sesiones, celebrado en abril de 2007). En el documento se indica que no refleja la posición oficial del Banco Mundial o del PROFOR.

## **VII. Conclusión y cuestiones para su examen por el Grupo Especial de Expertos**

65. Los Estados Miembros han asumido un firme compromiso en favor de la ordenación sostenible de los bosques al adoptar el Instrumento, que contiene claros objetivos mundiales sobre los bosques y un amplio conjunto de medidas. El examen realizado más arriba pone claramente de manifiesto que los países, y la comunidad internacional en su apoyo a éstos, siguen haciendo frente a muchos retos en lo concerniente a expandir de manera significativa la ordenación forestal sostenible, a causa de la insuficiencia de recursos financieros. No obstante, un gran número de excelentes programas han generado durante muchos años múltiples enseñanzas y principios que deberían incorporarse a la labor de formulación de cualesquiera nuevas propuestas sobre un sistema financiero centrado en la aplicación del Instrumento, logrando los cuatro objetivos mundiales sobre los bosques, y la consecución de la ordenación forestal sostenible. Así pues, ese sistema financiero debería diseñarse de forma que respalde las numerosas medidas especificadas en el Instrumento. Es importante que, al elaborar las propuestas, se clarifiquen los conceptos a que se hace referencia en la resolución del Consejo Económico y Social y que se han examinado en la sección precedente, y se tomen también en consideración la finalidad, el alcance y las modalidades operacionales.

66. Es evidente que en la(s) propuesta(s) se deberán abordar asimismo las deficiencias normativas y de mercado fundamentales en relación con los bosques, de modo que pueda lograrse una correcta valoración de los bienes y servicios forestales y de los mecanismos adecuados de pago.

67. Con gran frecuencia, las decisiones en el plano nacional que afectan a los bosques no se limitan al sector forestal, y por ello se requiere un liderazgo nacional a nivel intersectorial. En un arreglo o sistema financiero eficaz destinado a la ordenación sostenible de los bosques habría que integrar una estrategia para influir en el proceso de adopción de decisiones a nivel nacional entre los sectores, ya que ello concierne a los bosques. Es éste el aspecto en que se prevé que los instrumentos nuevos y emergentes basados en los pagos relacionados con el carbono y otros pagos por los servicios ambientales aporten grandes contribuciones a los bosques. Éste es también el aspecto en que se requerirán una firme acción concertada e importantes inversiones iniciales para que dichos instrumentos funcionen en la práctica.

68. En los programas de ayuda financiera también hay que abordar el nivel local o sobre el terreno, así como el fomento de la capacidad. Es a nivel local donde tiene efectivamente lugar la ordenación sostenible de los bosques. Un arreglo o sistema financiero eficaz para esta ordenación debería incluir mecanismos destinados a proporcionar incentivos, apoyo y/o una reglamentación efectiva en el plano local a fin de que las comunidades, las empresas (bien como propietarias, bien como arrendatarias) y los propietarios de tierras. Además, un sistema de ayuda financiera para la ordenación forestal sostenible debería respaldar las actividades de creación de capacidad a fin de poder contar con instituciones eficaces, inclusive las encargadas de la aplicación de las leyes. Muchos programas de cooperación internacional ya están realizando numerosas actividades en esta esfera, y se debería proseguir y ampliar estos valiosos programas.

69. Como ya se ha indicado en la presente nota, hay actualmente varias fuentes de financiación que tienen mecanismos directos o indirectos para apoyar la ordenación sostenible de los bosques. Otras brindan posibilidades que pueden ser aprovechadas con algunos ajustes. Están surgiendo nuevas oportunidades, como las que ofrece el proceso del cambio climático, y una serie de pagos por los servicios ambientales. El sector privado, tanto interno como internacional, brinda un nuevo potencial. En este contexto, toda nueva propuesta sobre un mecanismo, enfoque o marco financiero tiene que basarse en la coordinación, cooperación y colaboración con las fuentes de financiación actuales y emergentes.

70. Tal vez el Grupo Especial de Expertos desee examinar algunos componentes y enfoques estratégicos cuando se formule una o varias propuestas en relación con un arreglo o sistema financiero (sea un mecanismo, un enfoque o un marco). A continuación se presenta una lista no exhaustiva de tales componentes.

#### 1. Componentes estratégicos

Un arreglo o sistema financiero debería:

- atender las necesidades nacionales y apoyar los programas forestales nacionales, y basarse en los mecanismos de financiación nacionales o estar vinculado con ellos. En general, los países y otras partes interesadas deberían determinar las prioridades de financiación en el marco de la aplicación del Instrumento y la ordenación sostenible de los bosques,
- asignar los fondos sobre la base de los resultados y el desempeño,
- dar prioridad a los proyectos y programas que contribuyan directamente a la consecución de uno o varios de los objetivos mundiales sobre los bosques,
- facilitar la internalización de los factores externos de los bosques en el fomento de su ordenación sostenible,
- tomar en consideración una base de financiación sostenida y previsible: multiplicidad de medios de financiación de varias fuentes públicas y privadas,
- movilizar recursos adicionales de otras fuentes,
- colaborar estrechamente con los actuales mecanismos de financiación en aras de la sinergia.
- desarrollar sinergia y colaboración con cualesquiera fuentes futuras de financiación relacionadas con la REDD en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y
- estudiar los medios para fomentar e incorporar otros pagos relacionados con los mecanismos de financiación basados en los servicios ambientales (por ejemplo, recursos hídricos, biodiversidad, esparcimiento, etc.).

## 2. Enfoques operacionales

Un arreglo o sistema financiero debería:

- tratar de lograr nuevas estructuras y costos de transacción mínimos con altos estándares de desempeño y rendición de cuentas,
- hacer intervenir a los donantes y beneficiarios en la adopción de las decisiones pertinentes,
- potenciar la estrecha participación del sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, y
- esforzarse en lograr una administración transparente y eficiente, inclusive un sistema eficaz de seguimiento y evaluación.

Cuestiones para su examen por el Grupo Especial de Expertos:

1. Dado que la ordenación sostenible de los bosques requiere recursos financieros adicionales, y que la aplicación del Instrumento no será muy eficaz sin la aportación de recursos adicionales a los países en desarrollo, ¿qué medidas deberían adoptarse para movilizar recursos financieros nuevos y adicionales para el fin explícito de aplicar el Instrumento?
2. ¿Cómo podría intensificarse la cooperación internacional para apoyar las medidas nacionales especificadas en el Instrumento?
3. Los bosques aportan muchos beneficios a nivel local, nacional y mundial. ¿Cómo puede acelerarse la elaboración y puesta en marcha de mecanismos de pago/compensación por esos beneficios?
4. ¿Cómo podría coordinarse el debate sobre los mecanismos de financiación ligados a los bosques en otros foros, en particular los referentes al cambio climático, o ejercerse influencia en ese debate, a fin de garantizar la consecución de los objetivos mundiales sobre los bosques?
5. ¿Qué medidas se necesitan para atraer inversiones del sector privado en las actividades de ordenación sostenible de los bosques (y evitar prácticas de ordenación no sostenible), y aplicar las salvaguardias necesarias?
6. ¿Qué otros elementos adicionales es menester que tenga el mecanismo, enfoque o marco de financiación forestal?
7. ¿Qué aspectos es preciso examinar en lo que respecta a la gobernanza de un nuevo mecanismo, enfoque o marco posibles de financiación forestal?
8. ¿Cómo podría aumentarse la eficacia de los actuales mecanismos e instrumentos públicos de financiación forestal?