

RESUMEN

En el octavo período de sesiones del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB) se considerarán los “Medios de aplicación de la ordenación forestal sostenible de los bosques”. Dada la decisiva importancia que reviste la cuestión del financiamiento para la eficaz aplicación del instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques (IJNV), la Asociación de Colaboración en materia de Bosques (ACB), a través del Grupo Asesor sobre financiamiento, decidió respaldar la realización de preparativos sustanciales para el Grupo Especial de Expertos sobre financiamiento y el FNUB-8 a través de un graficado analítico de las necesidades y fuentes disponibles y mecanismos de financiamiento, teniendo en cuenta la evolución reciente, incluida la relativa al régimen del cambio climático.

El estudio está destinado a proporcionar un análisis sistemático y objetivo de las fuentes y los déficit de financiamiento en relación con el IJNV. Para realizarlo se acudió en fuentes externas, ya que no se dispone de información adecuada sobre financiamiento interno. El estudio se basa en fuentes y bases de datos de nivel mundial y regional existentes y en una encuesta de fuentes de financiamiento bilaterales y multilaterales. Para analizar los resultados se utilizan dos conceptos: i) asistencia oficial para el desarrollo (AOD) para silvicultura, que se refiere a lo que ha sido clasificado por la OCDE/CAD como respaldo para el sector de la silvicultura, y la ii) AOD forestal, que comprende apoyo para la conservación de los bosques.

Financiamiento de la aplicación del IJNV y ordenación sostenible de los bosques

En el texto del IJNV se enuncia el conjunto de medidas generales que han de adoptar los gobiernos para alcanzar los objetivos mundiales sobre los bosques. Las medidas nacionales del IJNV y la cooperación internacional pueden considerarse elementos necesarios, pero no suficientes, para alcanzar los objetivos mundiales.

cifras mencionadas deberían utilizarse en forma prudente, ya que los datos relativos al financiamiento externo son incompletos y en parte contradictorios.

AOD bilateral

La AOD bilateral destinada a los bosques ha provenido principalmente de un número relativamente reducido de fuentes: el 95% procede de nueve donantes (Japón, Alemania, la Comunidad Europea, Estados Unidos, los Países Bajos, Suiza, el Reino Unido, Francia y Finlandia). La proporción correspondiente a Japón supera por amplio margen a las restantes, ya que equivale al 48% del total. La contribución de Japón (incluida la destinada a conservación de bosques) aumentó un 61% en 2000-2007, y sin ella el total de la AOD bilateral se habría reducido alrededor de un 9%. La AOD forestal proporcionada por otros cinco donantes también registró cierto incremento, y se redujo el financiamiento proporcionado por todos los restantes países donantes. Las disminuciones obedecen en gran medida a la reducción de la asignación destinada a financiamiento para proyectos y programas y al papel cada vez más destacado del respaldo presupuestario, que no se distribuye por sectores. Se constata asimismo una tendencia general a dejar de considerar a los bosques como una prioridad en sí misma y concebirlas como un aspecto de los objetivos referentes al cambio climático y otras cuestiones ambientales.

Desde 2000 a esta parte, en cifras acumulativas dos tercios de la AOD para silvicultura se han asignado a Asia, sólo 20% a África y 11% a América Latina. La proporción correspondiente a Asia alcanzó su nivel más alto en 2003, año en que representó casi el 80% del total. En cuanto al nivel de ingresos, los países menos adelantados recibieron el 18% del total, y los otros países del grupo de los de bajos ingresos recibieron otro 39%. El resto (43%) se canalizó a países de ingreso mediano.

La AOD bilateral está concentrada también entre los países que la reciben. En 2006 India absorbió el 22% del total de la AOD para silvicultura; a continuación figuraron China (13%) y Viet Nam (12%). Si se agrega a Indonesia, Camerún, Tanzania, Bolivia, Brasil, Colombia y Honduras, los diez países recibieron los dos tercios de la AOD para silvicultura, lo que representa, por lo tanto, una concentración bastante pronunciada.

Aunque en el futuro la AOD para silvicultura tradicional podría no incrementarse significativamente, y en algunos países donantes incluso podría reducirse, es probable que el financiamiento a través de nuevos instrumentos y diversas iniciativas internacionales y regionales aumente en el futuro, probablemente en forma significativa. El aumento de la proporción de la AOD puede canalizarse a través de instituciones multilaterales, lo que estaría en consonancia con la tendencia reciente. Es muy probable que el aumento del financiamiento esté vinculado con los objetivos relativos al cambio climático y la conservación. Es probable que las corrientes de financiamiento a través de nuevos instrumentos y enfoques beneficie a los países de ingreso mediano más que a los de ingreso bajo. Por lo tanto será difícil mantener el enfoque en los países menos adelantados, ya que muchos de ellos no cumplen las condiciones previas para obtener una ayuda eficaz y recibir otras corrientes de financiamiento externo.

Fuentes multilaterales

Se estima en US\$800 millones por año el financiamiento multilateral para los bosques otorgado en el período 2005-2007. La fuente principal es el Grupo del Banco Mundial; cuyo financiamiento, en dicho período, pasó del 51% al 73% del total. Más de la mitad (el 55%) del financiamiento del Banco destinado a los bosques provino de la Corporación Financiera Internacional y consistió en inversiones de capital y crédito para empresas del sector privado. La proporción del FMAM ha venido disminuyendo: en el último sexenio pasó del 31% al 14%. De los bancos regionales de desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo ha sido la mayor fuente de financiamiento para la defensa de los bosques (le correspondió el 9% del total de las corrientes multilaterales). El Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo han sido fuentes marginales durante la década; su papel en la década de los noventa había sido más

Otras fuentes

Son numerosísimas las fuentes de financiamiento sobre las que no se dispone de información cuantitativa consolidada. Aunque es frecuente que las ONG estén en condiciones de captar financiamiento de esas fuentes, a las comunidades forestales y a los pequeños propietarios de tierras les resulta difícil obtener acceso a la mayoría de ellas. Por más que su volumen sea reducido, el financiamiento no convencional relacionado con los bosques constituye un valioso complemento de las fuentes convencionales, especialmente en las esferas focales de la educación, la conservación y la investigación. Utilizar esas fuentes permite también tener en cuenta alternativas que quizá otros no consideren, tales como proyectos innovadores y de mayor riesgo. Las fuentes de financiamiento filantrópicas ya son importantes para financiar la conservación de los bosques, y es posible darles un papel más significativo para atender los temas de la reducción de la deforestación y la OSB.

Instrumentos y mecanismos emergentes en materia de financiamiento forestal

La creación de sistemas de pago por servicios ambientales como posible fuente complementaria de financiamiento para la OSB ha suscitado grandes expectativas que, sin embargo, aún no se han realizado, ya que la experiencia de los países en desarrollo sigue siendo escasa (principalmente en América Latina). Desde la perspectiva internacional, los sistemas de PSA de bienes públicos mundiales provenientes de los bosques (por ejemplo la mitigación del cambio climático y la protección de la biodiversidad) han sido considerados como la vía más promisoría para suscitar la afluencia de recursos financieros adicionales para promover la OSB en países en desarrollo.

Mercados de compensación de carbono

Hasta ahora, el principal mercado preceptivo de compensación de carbono —el Mecanismo para un desarrollo limpio del Protocolo de Kyoto— sólo

fuentes de ingresos y respaldo financiero para desarrollo comunitario, así como mecanismos de mejoramiento de sus derechos de tenencia de bosques; para el sector privado, una fuente adicional de financiamiento para conferir viabilidad financiera a la OSB; para los sectores políticos dirigentes puede constituir una oportunidad adicional de generación de ingresos; para los bancos multilaterales de desarrollo puede abrir nuevas vías para la realización de negocios en el contexto del mantenimiento de los bienes públicos mundiales, y a las organizaciones intergubernamentales les ofrece un nuevo ámbito de intervención en asistencia técnica y una nueva fuente de financiamiento.

Hacer confluir en planes de REDD una gama tan amplia de intereses diversos será difícil, y es preciso aclarar varios temas: i) incertidumbre con respecto a los cobeneficios, ii) riesgo de violación de los derechos de la población indígena y otras poblaciones locales, iii) posibles repercusiones en cuanto a los precios de la tierra, iv) distribución equitativa de los pagos por REDD, v) sistemas de buena gestión para los planes de REDD, vi) lentitud de los procesos de reforma de políticas y reforma jios,fo

financiamiento nuevos y emergentes para hacer frente a preocupaciones ambientales

costos de forestación/reforestación	<u>0,1 – 0,4</u>
Total	21,0

La estimación sobre forestación y reforestación que antecede no refleja todas las posibilidades que ofrece el mecanismo de que se trata en los países en desarrollo, pues se refiere exclusivamente a tierras elegibles para el MDL, es decir, que no estaban forestadas en 1990. El potencial total de forestación/reforestación es considerablemente mayor.

Pese a los problemas relacionados con la estimación de las necesidades de financiamiento para REDD y OSB, la comparación con las corrientes de financiamiento existentes revela un amplio vacío en todos los ámbitos. Además, en las estimaciones que anteceden no se consideran las inversiones en creación de capacidad que puedan realizar gobiernos, pequeños agricultores, comunidades y otros interesados, ni otros costos de inversión iniciales que serían necesarios para que el sistema de pagos de carbono forestal funcione en la práctica. A esto se agrega el hecho de que la adaptación al cambio climático en los bosques también requeriría financiamiento adicional.

Análisis de vacíos geográficos

La mayoría de los países en desarrollo disponen de algunas corrientes de AOD para los bosques, pero ello no consta en el caso de 30 países. La más alta presencia de donantes se halla en Asia meridional y oriental. América Central y América del Sur cuentan con una cobertura relativamente adecuada en cuanto a participación de donantes. La región de África, así como Asia occidental y central, tienen bajos niveles de presencia de países por fuentes de financiamiento externo.

Muchos países con escasa cobertura forestal no reciben un sustancial respaldo externo para la gestión y conservación de sus bosques o recursos arbóreos. Muchos países pequeños o medianos que aún poseen extensiones de bosques relativamente grandes sólo cuentan con un reducido respaldo externo. Algunos países en desarrollo con elevadas tasas de deforestación (de más del 1%/año) muestran una significativa presencia de donantes, pero en algunos de ellos (por ejemplo Comoras, Mauritania, El Salvador y Myanmar) el respaldo externo está ausente o es escaso. Muchos países con alta o mediana cobertura forestal (de más del 40%) muestran una presencia apenas escasa de organismos proveedores de financiamiento externo (por ejemplo Angola, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, la República del Congo, la República Democrática de Corea, Timor Oriental y Trinidad y Tobago). Con pocas excepciones, los pequeños estados insulares no reciben apoyo alguno para los bosques, aunque su importancia en cuanto al mantenimiento de la biodiversidad, la protección de cuencas hidrográficas y la adaptación al cambio climático suele ser decisiva.

Presumiblemente, algunos de esos vacíos obedecen en parte a razones políticas, y en parte a

- viii) Restauración de ecosistemas y plantaciones de bosques degradados
- ix) Mejoramiento y reestructuración de industrias basadas en los bosques
- x) Desarrollo rural, servicios sociales e infraestructura, así como aptitudes de administración y gestión de comunidades forestales
- xi) Creación de innovaciones e investigaciones
- xii) Establecimiento de mecanismos basados en el mercado y otros mecanismos voluntarios
- xiii) Protección de bosques contra incendios, plagas, enfermedades y otros riesgos externos

de un incremento de la AOD. Para avanzar hacia la consecución del cuarto objetivo mundial sobre los bosques en materia de movilización de recursos se requieren esfuerzos concertados de donantes y países receptores. La AOD debería cumplir un papel bastante más vigoroso en cuanto a el futuro financiamiento forestal. En futuras operaciones de ese género se requerirían mayores contribuciones, incluidos programas sectoriales de ayuda y financiamiento para la creación de políticas, para que no se amplíe aún más la brecha de financiamiento. Otras apremiantes prioridades de desarrollo nacional harán que en muchos países en desarrollo al sector forestal le siga resultando difícil movilizar nuevo financiamiento público para los bosques. A menos que se establezca un vínculo explícito con los bosques en las estrategias de reducción de la pobreza y en planes nacionales de desarrollo más amplios, es improbable que aumente la demanda explícita de AOD para los bosques (y por lo tanto la oferta de esa asistencia). Es necesario definir más claramente la contribución de los bosques a la reducción de la pobreza y de la dependencia de los bosques por parte de los pobres, para justificar la asignación de AOD a los bosques (incluido respaldo presupuestario).

Los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda aún no se han aplicado adecuadamente para alinear y armonizar la AOD a los bosques, lo que da lugar a elevados costos de transacción para las entidades donantes y para los países receptores. Sólo una orientación nacional de la coordinación de diversas fuentes de financiamiento e iniciativas externas puede garantizar una adecuada coordinación y eficacia del financiamiento público externo destinado a los bosques.

Los programas nacionales sobre bosques constituyen un marco útil para armonizar la actividad

aspecto ha sido subestimado en muchos casos en programas y proyectos dotados de financiamiento externo encaminados a mejorar la tenencia de la tierra.

Para modificar el clima de la inversión y así crear condiciones que habiliten la inversión pública y privada para llenar en parte la brecha de financiamiento es preciso hacer frente a restricciones extrasectoriales y propias del sector forestal. Los intereses del sector forestal rara vez pueden impulsar la labor encaminada a hacer frente a las primeras: se requiere un compromiso político de alto nivel. En muchos países el problema sectorial clave consiste en una inadecuada gestión de los bosques, que constituye un obstáculo para el financiamiento privado y público. Es necesario evaluar y realizar el seguimiento del clima de la inversión en el sector forestal nacional, como garantía de esfuerzos sistemáticos para el logro de las mejoras necesarias.

Los mecanismos basados en el mercado ofrecen considerables posibilidades de generar financiamiento a través de pagos por servicios ambientales forestales, pero esos mecanismos no pueden operar eficazmente a falta de un marco regulatorio, y del cumplimiento, por parte del gobierno, de una labor de promoción. También se requieren considerables inversiones iniciales, ya que esos pagos se realizan en función del desempeño. Este problema deberá abordarse cuando se elaboren planes de PSA.

Será decisivo realizar una apropiada integración de los bosques en el futuro régimen de cambio climático, y los instrumentos de financiamiento serán decisivos para lograr un sustancial incremento del volumen de financiamiento destinado a los bosques. No obstante, para que los instrumentos de financiamiento del carbono forestal se vuelvan prevalentes primero será necesario resolver cierto número de complejos problemas conceptuales, de políticas y administrativos (por ejemplo los relativos a adicionalidad, incrementalidad, buena gestión, etc.).

Además, aunque resulta alentador comprobar que algunos servicios forestales, en especial los de mitigación del cambio climático, ofrecen la posibilidad de movilizar un mayor volumen de financiamiento para la silvicultura, es importante evitar que el enfoque integral en materia de OSB, incluidos sus objetivos sociales, ambientales y económicos, se vea afectado por la adopción de un enfoque estrecho, reducido a un único producto o servicio básico de los bosques como, por ejemplo, el de secuestro de carbono.

La reciente experiencia en materia de biocom

Diversas iniciativas recientes sobre financiamiento relacionadas con los bosques parecen reflejar una mayor fragmentación, en lugar de consolidación, lo que preocupa a los donantes, los países receptores y sus beneficiarios, así como los organismos internacionales existentes que operan en el ámbito del financiamiento. Se corre el riesgo de superposición de cometidos, falta de reconocimiento de las ventajas competitivas, confusión entre los potenciales proveedores de financiamiento con respecto a las nuevas iniciativas y una malsana competencia en procura de proyectos 'buenos'. Es preciso lograr sinergias entre diversos mecanismos e instrumentos de financiamiento en materia de cambio climático, biodiversidad, degradación de la tierra y ordenación sostenible de los bosques. Dado el carácter independiente de diversos órganos y fuentes de financiamiento y el hecho de que en muchos casos los bosques suelen ser tan sólo una de las ventanillas de financiamiento, no es realista suponer que los diversos componentes de la 'cartera' de financiamiento forestal puedan crearse a través de una única estructura de gestión. No obstante, se requiere una eficaz coordinación a todo nivel, lo que no obsta a la necesidad de reforzar los actuales sistemas de cooperación.

A nivel nacional una mayor coordinación requeriría la integración de instrumentos tales como estrategias nacionales de financiamiento forestal e intercambio de información, que podrían organizarse a través de apropiados sistemas orientados por los gobiernos. Además, debería crearse adecuada capacidad nacional para utilizar plenamente los cada vez más diversificados y complejos instrumentos de financiamiento externo e interno para los bosques,

Los bosques del mundo constituyen un recurso natural multifuncional que, si es objeto de una gestión sostenible, puede satisfacer diversas necesidades de la sociedad en el plano espacial y en el temporal (es decir necesidades locales, nacionales y mundiales, así necesidades de la generación actual y de las futuras generaciones). Para mantener y mejorar los bienes y servicios que proporcionan los bosques revisten fundamental importancia las medidas internacionales, nacionales y locales que hagan realidad el compromiso mundial con respecto a la OSB, expresado en el IJNV. No menos importante es disponer de adecuados mecanismos de aplicación, especialmente recursos financieros, para una ordenación sostenible de los bosques y por lo tanto para la aplicación del IJNV. Es urgente aclarar mejor la manera de lograrlo, para lograr resultados prácticos.