

Julio de 2012

S



منظمة الأغذية  
والزراعة للأمم  
المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food and  
Agriculture  
Organization  
of the  
United Nations

Organisation des  
Nations Unies  
pour  
l'alimentation  
et l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная  
организация  
Объединенных  
Наций

Organización  
de las  
Naciones Unidas  
para la  
Alimentación y la  
Agricultura

## COMITÉ FORESTAL

### 21.º PERÍODO DE SESIONES

Roma (Italia), 24-28 de septiembre de 2012

### AMPLIACIÓN DE LA BASE FINANCIERA PARA UNA ORDENACIÓN FORESTAL SOSTENIBLE

#### I. INTRODUCCIÓN

1. Los bosques son valorados por la cantidad de bienes y servicios que pueden ofrecer a la sociedad. En las deliberaciones de Río+20, se ha confirmado que los bosques desempeñan una función esencial en nuestro camino hacia un mundo más seguro, respetuoso con el medio ambiente, equitativo y próspero. Sin embargo, la financiación para la ordenación forestal sostenible (OFS) sigue suponiendo un desafío, ya que el sector tiene que esforzarse por ampliar y diversificar las fuentes de ingresos, así como por mejorar la viabilidad económica de la actividad forestal.

2. Desde el punto de vista conceptual, la base financiera para la OFS se puede ampliar de dos modos: apoyando y subvencionando algunos de los costos de la ordenación forestal (por ejemplo, en razón de los beneficios públicos derivados de los bosques), o garantizando una remuneración adecuada para los productos y servicios forestales. Las inversiones en bosques proceden principalmente de las asignaciones presupuestarias, el financiamiento del sector privado y la asistencia internacional. El financiamiento del sector privado incluye los fondos de las instituciones pero, en la mayoría de los países, predominan las inversiones en pequeña escala de los propietarios de los bosques.

#### II. OPORTUNIDADES PARA REFORZAR LA FINANCIACIÓN A FAVOR DE LA OFS

3. **Apoyo constante del sector público:** Teniendo en cuenta que la mayor parte de los bosques del mundo son de propiedad pública, la financiación del sector público tiene una función importante y constituye, con frecuencia, la única fuente de financiación para las actividades forestales, en especial, cuando están orientadas a beneficios sociales y medioambientales. Se puede aumentar el financiamiento que el sector público destina a la actividad forestal si se promueven los beneficios derivados de tales inversiones y se explican con claridad a los encargados de formular las políticas. En el ámbito internacional, constituye un claro ejemplo de ello la cantidad de dinero que actualmente va a parar a la reducción de las emisiones por deforestación y degradación (REDD). Sin embargo, en el plano nacional, muchos países siguen sin conseguir aportar argumentos adecuados a favor del aumento de los niveles de inversión pública en el sector forestal.

*Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones sus copias y que no soliciten otras. La mayoría de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en la siguiente dirección: [www.fao.org](http://www.fao.org)*

4. Asimismo, el sector público puede ayudar a ampliar la base financiera para la OFS simplemente eliminando barreras y mejorando las condiciones propicias para la inversión del sector privado. Entre las posibles medidas, se cuenta, por ejemplo, la reducción de los costos de las transacciones y los costos de cumplimiento (simplificando o eliminando, por ejemplo, normas y reglamentos) y el fomento de los derechos sobre los recursos y la seguridad de la tenencia, de modo que la rentabilidad de las inversiones esté más garantizada. El sector público también puede ser más proactivo y proporcionar incentivos específicos, tales como créditos subvencionados, subvenciones para la importación, exenciones fiscales, ayudas a los seguros y garantías de precios y compras (por ejemplo, el programa de incentivos PINPEP<sup>1</sup> para pequeños productores forestales de Guatemala). Asimismo, puede ayudar a mejorar el acceso a los servicios y la información financieros y de mercado (por ejemplo, los servicios de mercado organizados para el comercio de manteca de karité en Burkina Faso). Medidas como estas suelen estar orientadas a zonas específicas (como zonas degradadas o ecológicamente sensibles) o a grupos de población (tales como pequeños agricultores o comunidades marginadas).

5. **Participación proactiva del sector privado:** A pesar de la predominancia de la propiedad forestal pública en muchos países, existe una tendencia fuerte y constante hacia una participación cada vez mayor del sector privado en la ordenación forestal. Prueba de ello es, por ejemplo, el crecimiento de las asociaciones entre el sector público y el privado y entre empresas privadas realizadas en los últimos años en el sector forestal (por ejemplo, los sistemas de subcontratación). Dentro de la agricultura, el sector privado desempeña una función importante en las actividades de extensión, y hay indicios de que empieza a ocurrir lo mismo en la actividad forestal (por ejemplo, con el suministro, por parte de la industria forestal, de insumos técnicos y de otras clases de materiales a los propietarios de bosques en pequeña escala). Estas iniciativas pueden ayudar a reducir los costos de gestión, garantizar el suministro para la industria, proporcionar liquidez y mitigar el riesgo y la incertidumbre de los pequeños propietarios de los bosques; deben, además, ser fomentados y apoyados cuando proceda.

6. **Aumento de la remuneración de los productos y los servicios forestales:** Los esfuerzos dirigidos a incrementar las rentas o ganancias derivadas de la ordenación forestal suelen tener como objetivo el aumento y la diversificación de la gama de productos y servicios de los bosques, con lo que garantizan que el comercio de los productos y servicios forestales represente sus verdaderos valores y que los encargados de la ordenación forestal y los propietarios reciban una compensación o recompensa por sus esfuerzos. Algunos de los ejemplos de los enfoques que han adoptado los países son:

- garantizar que la verdadera contribución de los bosques a las economías nacionales se ve reflejada, por ejemplo, en la modificación de los sistemas de contabilidad tradicionales, a fin de clasificar y considerar como es debido la contribución de los bosques al sector no estructurado;
- mejorar la eficacia de la vigente recaudación de impuestos forestales a través de la fijación de precios basada en el mercado, la reducción de las pérdidas, la mejora de los reglamentos y las capacidades institucionales, la privatización de determinadas funciones comerciales y otras medidas similares;
- el establecimiento de “fondos forestales” especiales para facilitar la financiación procedente de contribuciones o mercados voluntarios u obligatorios (por ejemplo, sistemas de pago por los servicios de los ecosistemas forestales) manteniendo los impuestos y los ingresos forestales a fin de reinvertirlos en el propio sector;
- promover la adición de valor y la diversificación de nuevos productos y servicios forestales, tales como el ecoturismo y la bioprospección, o incrementar el valor añadido de la fabricación de productos madereros a través del desarrollo de productos madereros nuevos e innovadores.

---

<sup>1</sup> Programa de incentivos para pequeños poseedores de tierras de vocación forestal o agroforestal.

7. **Mecanismos internacionales de financiación forestal:** Gracias a la creciente importancia de los bosques como factores esenciales para abordar varios desafíos mundiales, se está proporcionando una cantidad significativa de recursos para apoyar la OFS a través de diferentes convenios y mecanismos internacionales (como el CDB y la CLD<sup>2</sup>). Cada vez están más generalizados los pagos internacionales para proteger las cuencas hidrográficas y la diversidad y la lucha contra la degradación de la tierra y la desertificación. Los bosques se sitúan ahora en el centro de los esfuerzos por abordar el cambio climático, gracias a su capacidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de un modo relativamente barato y de absorber carbono (por ejemplo, la CMNUCC<sup>3</sup> y el Fondo verde para el cambio climático).

En particular, la REDD<sup>4</sup> ha adquirido más importancia como fuente significativa de financiación para la actividad forestal. Su objetivo es crear un valor financiero para el carbono almacenado en los bosques, ofreciendo incentivos a los países en desarrollo para reducir las emisiones de las tierras boscosas. Mientras que durante el período 2010-12 se recibieron alrededor de 4 000 millones de USD, se prevé que esta cifra podría alcanzar, hacia el 2020, los 30 000 millones de USD por año. Instituciones mundiales como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (también a través del Programa ONU-REDD), así como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y el Banco Mundial, participan activamente en las actividades de REDD y de REDD-Readiness, además de otros organismos bilaterales y organizaciones privadas y sin ánimo de lucro. También se han depositado grandes esperanzas en la posibilidad de que los mercados emergentes de carbono (tanto voluntarios como obligatorios) ofrezcan nuevas fuentes de ingresos para los propietarios de tierras forestales y de derechos sobre el carbono, así como más oportunidades de empleo para los que se ocupan del comercio de carbono. Asimismo, varias instituciones financieras privadas importantes están muy interesadas y ven esta situación como una gran oportunidad de inversión.

### III. DESAFÍOS PERSISTENTES

8. A pesar de estas nuevas oportunidades, a escala mundial, el progreso hacia la mejora de la base financiera para la OFS sigue siendo bastante reducido y desigual. El promedio de los ingresos por hectárea procedentes de los bosques es aún muy bajo en muchos países tropicales, en comparación con su potencial. Los gastos públicos siguen mostrando un descenso en términos reales o en relación con las inversiones en otros sectores. Con frecuencia, incluso los ingresos obtenidos de los bosques no vuelven a invertirse en su totalidad en la actividad forestal. Entre los desafíos persistentes, se incluyen tanto los bajos niveles de inversión como la ausencia de un entorno favorable. Algunos de los principales factores que dificultan el progreso son: la escasez de la gobernanza forestal y de la intervención coercitiva de las instituciones; los regímenes fiscales forestales ineficaces; la escasa transformación, adición de valor y comercialización de los productos forestales; el apoyo normativo e institucional inadecuado al desarrollo de una cartera de inversiones específica, y las bajas capacidades organizativas.

9. El acceso a los mecanismos financieros internacionales y los pagos por los servicios de los ecosistemas forestales parecen estar limitados por la complejidad de las reglas y la ausencia de normas, la incertidumbre por la sostenibilidad a largo plazo, las fluctuaciones de los precios y los altos costos de transacción. En los debates relativos a la REDD predominan las estrategias de desarrollo para los ámbitos institucionales y la investigación científica orientada a la contabilidad y comercialización del carbono. Dado que el mercado del carbono es todavía incipiente, la medida en que estas fuentes beneficiarán, en última instancia, a las comunidades que participan en la conservación y restauración forestal sigue siendo materia de gran inquietud. Todavía existe un

---

<sup>2</sup> Convenio sobre la Diversidad Biológica; Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación.

<sup>3</sup> Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

<sup>4</sup> En la REDD+ se incluye la ordenación sostenible, la conservación y el aumento de las existencias de carbono en los bosques.

desequilibrio considerable en la corriente de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) en lo referido a ecorregiones y tipos de actividades forestales. Actualmente, los países con alta cubierta forestal y la REDD+ reciben la mayor parte de la AOD. Sin embargo, los países con bosques xerofíticos y las estrategias orientadas a la promoción de los árboles fuera de los bosques y de la agrosilvicultura reciben una financiación menor.

#### **IV. AUMENTO DE LOS RECURSOS FINANCIEROS: PRINCIPALES FACTORES PROPICIOS**

10. La FAO y el Mecanismo para los programas forestales nacionales, junto con otros miembros de la Asociación de Colaboración en materia de Bosques (ACB), han estado ayudando a los países a abordar algunos de los desafíos ya citados y a elaborar estrategias e instrumentos de financiación adecuados con objeto de aumentar los recursos financieros para la OFS. Asimismo, la ACB ha organizado una iniciativa promovida por una organización acerca de la financiación forestal en apoyo del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB), celebrada en la FAO del 19 al 21 de septiembre de 2012, en la que se debatió el estudio de 2012 sobre la financiación forestal llevado a cabo por el grupo asesor sobre financiación de la ACB, además de tratarse las experiencias e innovaciones de los países y las organizaciones en el ámbito de la financiación forestal. En muchas de las experiencias con resultados satisfactorios que se presentaron en el estudio del grupo asesor sobre financiación, se destacó la necesidad de contar con un fuerte apoyo político, buenos sistemas de gobernanza, capacidades de ejecución eficaces, sólidas y flexibles, y la participación bien definida de los interesados del ámbito local. Con estos ejemplos, se demuestra que la financiación pública de la OFS puede aumentar cuando los beneficios derivados de la actividad forestal están estrechamente ligados a unos objetivos de desarrollo más generales, tales como la mitigación de la pobreza y el empleo rural. Asimismo, se destacó la necesidad de alinear las políticas forestales con las de otros sectores y de abrirlas para incluir la consulta a un grupo mayor de interesados.

11. En los estudios de casos analizados por la FAO, también se subraya la necesidad de llevar a cabo mejoras en los conocimientos y aptitudes si se pretende incrementar la financiación. Para ello, se deben mejorar las habilidades de administración y comunicación, de modo que las administraciones forestales se ganen la confianza de los inversores y den un argumento convincente para aumentar la inversión en el sector. A escala nacional, también es necesaria una perspectiva común entre los diferentes actores acerca de las funciones y el *modus operandi* de la financiación forestal a fin de poner en marcha estrategias de promoción y comunicación para movilizar la voluntad y las acciones políticas necesarias para lograr la OFS. En particular, es necesario:

- a) contar con información oportuna y fiable acerca de los recursos forestales y sus contribuciones a la sociedad;
- b) desarrollar las capacidades necesarias para lograr la participación de otros sectores, en especial el sector financiero, y otros niveles superiores de las administraciones;
- c) disponer de conocimientos suficientes en relación con el lenguaje, los instrumentos y los procesos financieros, así como una fuerte tendencia a innovar y adaptar los nuevos instrumentos y mecanismos financieros;
- d) crear plataformas de múltiples partes interesadas y estructuras institucionales adecuadas que permitan que se incluya el sector forestal en la planificación y adopción de políticas a escala nacional.

#### **V. ASUNTOS QUE SE SOMETEN A LA CONSIDERACIÓN DEL COMITÉ**

12. El Comité tal vez desee recomendar que los países elaboren estrategias y acciones adecuadas para la financiación constante de la OFS y que refuercen la cooperación regional e internacional en este ámbito.

13. El Comité tal vez desee destacar los logros de la ACB en apoyo de la financiación forestal<sup>5</sup> e invitar a los miembros de la ACB a intensificar la colaboración establecida en este ámbito mediante, entre otras medidas, el intercambio y la difusión de las mejores prácticas.

14. El Comité quizás desee pedir a la FAO que respalde los esfuerzos nacionales dirigidos a fortalecer la base financiera para la OFS, haciendo especial hincapié en:

- la elaboración de políticas, capacidades institucionales y conocimientos técnicos que favorezcan unas condiciones propicias para la inversión en el sector;
- la demostración de los múltiples valores y beneficios derivados de la inversión pública en la ordenación forestal sostenible;
- la integración de la evaluación de los servicios ecosistémicos proporcionados por los bosques en la evaluación y el seguimiento forestales nacionales, la planificación de la ordenación forestal y la contabilidad relativa al PIB;
- la creación de nuevas vías de ingresos u otros enfoques innovadores para mejorar las condiciones de las inversiones de todas las partes interesadas;
- el acceso a los mecanismos financieros internacionales para la ordenación de bosques y de flora y fauna silvestres a través de la creación de capacidad y el intercambio de conocimientos necesarios.

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, el estudio y la iniciativa promovida por una organización acerca de la financiación forestal (<http://www.cpfweb.org/78477/en/>) citados anteriormente.