



CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/COP/5/15
24 de febrero de 2000

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

CONFERENCIA DE LAS PARTES EN EL
CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA
Quinta Reunión
Nairobi, 15-26 de mayo de 2000
Tema 18.3 del programa provisional*

INCENTIVOS

Análisis ulterior de la elaboración y la aplicación de incentivos

Nota del Secretario Ejecutivo

INTRODUCCIÓN

1. En el párrafo 5 de su Decisión IV/10 A, la Conferencia de las Partes pidió al Secretario Ejecutivo que:

"Prepare, en colaboración con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Unión Mundial para la Naturaleza (IUCN) y otras organizaciones competentes, un documento de antecedentes que contenga un análisis más detenido de la elaboración y aplicación de incentivos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, en cuanto guarde relación con los incentivos previstos en los focos temáticos de la quinta reunión de la Conferencia de las Partes, con el propósito de dar orientación a las Partes;

"describa, en este documento, los medios necesarios para determinar los incentivos inadecuados y las posibilidades de eliminar o mitigar sus efectos negativos sobre la diversidad biológica."

2. La Conferencia de las Partes instó también a las Partes a que presentaran monografías sobre incentivos a sus tercera y cuarta reuniones. Además, la OCDE y la IUCN han contribuido a esta labor presentando monografías y un desarrollo conceptual. Según las instrucciones impartidas por la Conferencia de las Partes, la presente nota ha sido preparada en colaboración con estas organizaciones y presenta datos de numerosas monografías que han proporcionado. Una síntesis de las monografías de estas organizaciones y de

* UNEP/CBD/COP/5/1.

Partes figura en el documento UNEP/CBD/COP/5/INF/14, en el que también se indican monografías relacionadas con el foco temático de la quinta reunión, según lo solicitado en el párrafo 5 a) de la Decisión IV/10 A.

3. En el análisis presentado mediante la nota del Secretario Ejecutivo sobre compartición de experiencias acerca de incentivos para la conservación y utilización sostenible, preparada para la tercera reunión de la Conferencia de las Partes (UNEP/CBD/COP/3/24) y en la nota sobre diseño y aplicación de incentivos preparada para la cuarta reunión (UNEP/CBD/COP/4/18) se proporciona la base del análisis de la presente nota. En la nota de la tercera reunión se esbozaba un marco conceptual que guiaba el diseño de incentivos destacando un enfoque equilibrado de instrumentos oficiales, medidas sociales y mecanismos de cumplimiento. En la nota para la cuarta reunión se examinaron varias monografías de programas que tuvieron éxito acerca de incentivos y se elaboraron más a fondo los conceptos de diseño del documento previo, lo que llevó a algunas directrices prácticas.

4. La presente nota se basa en estos documentos anteriores y en la labor de la OCDE e IUCN para presentar un análisis ulterior de la elaboración y aplicación de los incentivos. El Capítulo I se concentra en tres aspectos críticos de un programa sobre incentivos: i) diseño del programa; ii) selección de instrumentos; e iii) etapas de aplicación. En el Capítulo II se analizan los incentivos inadecuados y la posibilidad de suprimirlos o mitigarlos. En el Capítulo III se esbozan las posibles actividades de seguimiento para que sean consideradas por la Conferencia de las Partes.

I. ANÁLISIS ULTERIOR DE LA ELABORACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS

A. Elaboración del programa de incentivos

5. Un incentivo se define de forma tradicional como un instrumento económico o jurídico concebido para fomentar actividades beneficiosas (incentivo positivo) o para desalentar de actividades perjudiciales (incentivo negativo). La Conferencia de las Partes ha adoptado una opinión más amplia sobre incentivos incluyendo las medidas sociales e institucionales tales como participación de los interesados, creación de la capacidad, y suministro de información además de los instrumentos oficiales de política. En el documento sumario se esbozan las decisiones pertinentes de la Conferencia de las Partes.

6. Según lo esbozado en las notas mencionadas del Secretario Ejecutivo preparadas para la tercera y la cuarta reuniones de la Conferencia de las Partes, un programa de incentivos incluye ordinariamente tres componentes: instrumentos de política oficial, medidas sociales e institucionales, y mecanismos de cumplimiento. ^{1/} Se crea un incentivo y se refuerza mediante la interacción de estos tres aspectos del entorno institucional que rigen la utilización de recursos, más bien que mediante una sola medida que actúe aisladamente. Cuando un instrumento de política oficial recibe el apoyo social e institucional y cuando el cumplimiento es adecuado, entonces el

^{1/} La nota preparada para la cuarta reunión de la Conferencia de las Partes (UNEP/CBD/COP/4/18) consideraba conjuntamente las medidas de cumplimiento y las institucionales. En el presente documento se vuelve a la clasificación establecida en la nota preparada para la tercera reunión (UNEP/CBD/COP/3/24), que se basaba en la teoría económica institucional (por ejemplo, D. North, Institutions, Institutional Change, and Economic Performance (Cambridge University Press, Cambridge, 1990)).

programa sobre incentivos se "institucionaliza" y dirigirá a los encargados de la toma de decisiones de forma uniforme hacia medidas que prestan apoyo y refuerzan los objetivos del programa. 2/

7. Las medidas oficiales de política comprenden instrumentos económicos y jurídicos, reglamentación e inversión pública. Como muestran claramente las monografías de la OCDE, en un programa sobre incentivos se incluye habitualmente una mezcla de medidas oficiales de política. Los instrumentos basados en el mercado tales como los impuestos y las subvenciones, y la creación de derechos de propiedad y de nuevos mercados, están normalmente suplementados por la reglamentación que controla los niveles de utilización de los recursos y la inversión pública (y privada) en la infraestructura y en la información. La función de la reglamentación y de la inversión pública se aplican frecuentemente a asegurar un nivel adecuado de conservación cuando se utilizan incentivos basados en el mercado en un programa de utilización sostenible.

8. Entre las medidas sociales e institucionales se incluye el suministro de información, la creación de capacidad y la participación de los interesados. Estos proporcionan apoyo social de importancia crítica para los instrumentos oficiales de política. Las medidas sociales e institucionales se destacan en casi todas las monografías (UNEP/CBD/COP/5/INF/14), y algunas veces tienen como característica central un nuevo programa sobre incentivos. En tales programas se sigue una estrategia de "abajo a arriba" tratando de que aumente la conciencia del público acerca de la diversidad biológica, capacitando en prácticas de conservación y utilización sostenible e intensificando la capacidad de organización. Las medidas sociales e institucionales pueden también alentar a los que emprenden medidas de conservación cuyas actividades refuerzan los incentivos e inspiran a otros participantes.

9. En el componente de cumplimiento de un programa sobre incentivos pueden incluirse medidas para alentar al cumplimiento socialmente impuesto y jurídicamente impuesto. La imposición jurídica requiere habitualmente invertir en la capacidad institucional pero puede estar ayudada por medidas concebidas para crear un apoyo social a los incentivos. El cumplimiento impuesto socialmente o voluntario puede ser alentado mediante actividades tales como la participación de los interesados y el suministro de información. Cuando las inversiones sociales son adecuadas y el programa está bien concebido, las medidas de cumplimiento socialmente impuestas o voluntarias, junto con la imposición oficial adecuada, sustentan un nuevo programa de incentivos.

10. La experiencia ha demostrado que la elaboración de programas de incentivos que estén económica, social y ecológicamente bien fundados puede estar orientada por la consideración de las siguientes directrices conceptuales: 3/

a) Interiorización;

2/ S. Presber-James, "An Institutional Approach to Incentives for Conservation" (nota presentada al Congreso Mundial para la Conservación de la IUCN, Montreal, 1996).

3/ M. Chakraborty, "Economic incentives for biodiversity: will they work in developing countries?", Economic and Political Weekly, Mayo 17-24 1997, págs. 1071-1073.

- b) Eficiencia;
- c) El principio de precaución.

11. Estas tres directrices han sido concebidas como ideas básicas acerca del modo de estructurar los programas de incentivos más bien que como normas estrictas de elaboración y aplicación. Interiorizar significa incorporar los costos y beneficios externos a las decisiones de los productores y de los consumidores. Los costos y beneficios externos son esencialmente "efectos secundarios" medioambientales de las actividades económicas; el objetivo de un programa de incentivos es el de interiorizar una parte importante de estos efectos en el cálculo de cada uno de los encargados de la toma de decisiones. Mediante el principio de eficiencia se mantiene que los programas deberían concebirse para asegurar que los beneficios sociales previstos son superiores o iguales al costo de aplicación, administración e imposición. El contexto social e institucional de un país puede influir considerablemente en estos costos y por lo tanto influir en el diseño del programa. Por ejemplo, cuando no están bien desarrollados los derechos de propiedad y otras instituciones, los controles administrativos pueden ser de mejor relación de costo a eficacia que los instrumentos más modernos basados en el mercado. El principio de precaución en combinación con el enfoque por ecosistemas, exigen que los programas de incentivos se equivoquen más bien por exceso de precaución si los conocimientos científicos son inseguros o cuando las consecuencias ecológicas pudieran ser irreversibles.

12. La OCDE, entre otros organismos, ha indicado una serie de medidas que puedan guiar a los encargados de la política en la elaboración de los programas. 4/ En la sección siguiente se examinan estas medidas y se propone orientación a las Partes sobre dónde y cuándo pudieran utilizarse determinados instrumentos. Se proporciona la guía que sigue sobre cada uno de los tres componentes de un programa sobre incentivos: instrumentos económicos y jurídicos, medidas sociales e institucionales, y mecanismos de cumplimiento. En el documento sumario (UNEP/CBD/COP/5/INF/14) figuran ejemplos del éxito logrado en el uso de cada uno de estos instrumentos.

B. Selección de instrumentos para programas de incentivos

1. Instrumentos económicos y jurídicos

a) Impuestos y subvenciones

13. En el contexto de la diversidad biológica, los impuestos son instrumentos fiscales concebidos para aumentar el costo (o reducir los beneficios) de una utilización insostenible de los componentes de la diversidad biológica. Los impuestos y las tasas son medidas relacionadas que tienen la misma función. Por lo contrario, una subvención es una medida fiscal concebida para reducir el costo (o aumentar los beneficios) de la conservación o utilización sostenible de la diversidad biológica y de sus componentes.

4/ OECD, Handbook on Incentive Measures for Biodiversity: Design and implementation (Manual sobre incentivos para la diversidad biológica: diseño y aplicación). (OCDE, París, 1999) and OCDE, Saving Biological Diversity: Economic Incentives (Salvar la diversidad biológica: incentivos económicos) (OCDE, París, 1996).

14. En principio, un impuesto o una subvención pueden diseñarse para interiorizar el costo total externo de una actividad. Sin embargo, el elevado grado de incertidumbre del valor social, económico y ecológico de la diversidad biológica hace que sea difícil lograrlo en la práctica. En su lugar, los impuestos y las subvenciones se ponen frecuentemente en práctica sencillamente para reducir el uso de la diversidad biológica o para aumentar la conservación, aumentando o disminuyendo los correspondientes costos y beneficios. En estos casos, el nivel de impuestos o de subsidios puede estar determinado por la laguna que existe entre obtener ganancias de la actividad preferida y competir con actividades que no son sostenibles, en lugar de ser una medida del valor social de los beneficios logrados. En otros casos, se establece el nivel del incentivo con otros objetivos en la mente, tales como generación de ingresos para cumplir los objetivos correspondientes de la conservación.

15. Los impuestos y las subvenciones son más pertinentes a situaciones en las que la aplicación de los derechos de propiedad no puede eficientemente captar los costos y beneficios externos o cuando existe una preferencia de política en el sentido de no asignar derechos de propiedad privada a un activo medioambiental. Como ejemplo del primer caso se puede citar la imposición del pago de un derecho por el uso de un acuífero subterráneo; un ejemplo de lo último es imponer tasas a visitantes en un parque nacional. Limitan el uso de impuestos y subvenciones las dificultades en establecer el nivel óptimo del incentivo, su vulnerabilidad frente a la manipulación política y la pérdida posible de la competencia con otros países que no imponen el pago de derechos ni ofrecen subvenciones por las mismas actividades.

b) Derechos de propiedad y creación de mercados

16. Los derechos de propiedad son un conjunto de títulos que definen los derechos, privilegios y limitaciones del propietario en cuanto al uso del recurso. Hay varios modos de asignar derechos de propiedad, incluidos los de propiedad individual, propiedad estatal y propiedad comunitaria, entre otros. 5/ Entre los derechos de propiedad pueden incluirse la demanda de una corriente real o posible de beneficios que varían desde la propiedad de la tierra o de activo de capital. Pudieran también emplearse los derechos de propiedad en el diseño de incentivos basados en el mercado para conservar la diversidad biológica como es el caso de los derechos de desarrollo comerciables y el derecho de paso o de uso de la propiedad para fines de conservación. En este caso, los programas requieren frecuentemente inversiones en la infraestructura del mercado, en las instituciones jurídicas y administrativas y en la toma de conciencia del público. Entre los derechos de propiedad se incluyen también los de la propiedad intelectual de los recursos genéticos, aunque estos derechos no se consideran directamente en este lugar. 6/ Además, en los nuevos sistemas de derecho de propiedad se requiere una reglamentación adjunta para prever un marco de reglas o de límites que rigen el uso de los recursos.

17. Ejemplos claros de derechos de propiedad aplicables a los aspectos de la diversidad biológica son bienes que pueden ser de propiedad privada y

5/ T. Tietenberg, Environmental and Natural Resource Economics (HarperCollins Publishers Inc., 1992).

6/ Véase el informe del Grupo de expertos en acceso y distribución de beneficios (UNEP/CBD/COP/5/8).

comerciables, tal como las reservas de pesquerías comerciales, los productos la fauna silvestre (pieles, cuernos, cueros, etc.), productos madereros y otros de los bosques y turismo y facilidades de caza deportiva. De hecho, surgen problemas cuando hay una ausencia general de derechos de propiedad como es el caso de los recursos de acceso libre. Adelantos en la tecnología de la información, en las comunicaciones y en el reconocimiento jurídico de los derechos de propiedad continúan ampliando las posibilidades de aplicar mecanismos de creación del mercado para responder a una ausencia original de derechos de propiedad y a los problemas medioambientales conexos. Como ejemplos pueden citarse las cuotas de pesca individualmente transferibles, los derechos de desarrollo comerciables, y los derechos comerciales respecto a la descarga de efluentes y a la contaminación del aire, así como las prospecciones de la diversidad biológica, la aplicación conjunta y el mecanismo de desarrollo limpio. Los planes de etiquetado y de certificación constituyen una aplicación creciente de los derechos de propiedad que permiten a determinados productores obtener ganancias de la demanda de productos "verdes".

18. Para que funcionen los mecanismos de creación del mercado, la asignación de derechos de propiedad está habitualmente acompañada de restricciones cuantitativas en cuanto a la producción o al consumo. Este es con mayor frecuencia el caso cuando se requiere una determinada norma de conservación tales como la administración de las pesquerías, el uso de agua dulce, la contaminación del aire y los derechos de desarrollo. En estos casos la reglamentación del gobierno impone límites a los niveles de utilización y se asignan derechos entre los que compiten en el mercado para que puedan comerciar entre ellos. El resultado es asignar derechos de utilización a los más eficientes del mercado (puesto que los productores menos eficientes tendrán que comprar los derechos, asumiendo un costo más elevado). Tales planes crean un incentivo para utilizar de forma eficiente los recursos dentro de determinados límites establecidos por el gobierno.

19. Algunos aspectos de la diversidad biológica que producen beneficios considerables en cuanto a bienes públicos, tales como la resiliencia de los ecosistemas, los servicios a ecosistemas, los valores de reservas, y el valor de opciones futuras reciben también las consecuencias negativas de que los derechos de propiedad no estén bien definidos. Sin embargo, la diversidad biológica y sus componentes tienden a estar caracterizados por una mezcla de bienes públicos y privados, en cuyo caso el agruparlos puede ser eficaz, particularmente junto a subvenciones para prestar apoyo a la obtención de beneficios de los bienes públicos. En las monografías se proporcionan ejemplos de subvenciones para prácticas sostenibles de silvicultura o para la conservación de la diversidad biológica agrícola, a fin de que se obtengan beneficios que no se obtendrían de otro modo en un mercado libre.

2. Reglamentación e inversiones

a) Reglamentación

20. En la reglamentación se incluyen limitaciones legales a la utilización de un recurso, tal como el acceso a un zona reservada, limitaciones de la cantidad de especies cosechadas o protección de bienes comunes medioambientales (tales como la cantidad o la calidad del aire o del agua). Una reglamentación proporciona un bien público que normalmente no se obtendría en el mercado libre tal como un sistema de parques nacionales, la protección

de especies amenazadas o el suministro de un servicio a los ecosistemas tales como la calidad o la circulación de corrientes de agua.

21. Se utiliza habitualmente la reglamentación junto a instrumentos basados en el mercado. Un objetivo de la reglamentación es proteger frente a pérdidas irreversibles cuando los instrumentos basados en el mercado constituyen el mecanismo central para controlar el uso de los recursos. De hecho, en la mayoría de los programas basados en el mercado, e incluso en todos, los incentivos presentados en las monografías comprenden también un conjunto de reglas asociadas concebidas para impedir un exceso de explotación por parte de las fuerzas del mercado. Por lo contrario, ninguna de las monografías se basa solamente en la reglamentación para cumplir los objetivos de la conservación.

22. Entre los inconvenientes de un enfoque normativo se incluyen su costo relativamente elevado de administración y de imposición (por comparación con instrumentos basados en el mercado), y falta de flexibilidad. Los costos superiores dimanar en parte del costo de obtener información sobre la situación de la diversidad biológica, sus usuarios, y su nivel de toma externa o de acceso. Otro problema en el enfoque normativo dimana de la índole compleja de la diversidad biológica. La reglamentación ha de ser lo suficientemente amplia para abarcar todas las fuentes de los impactos en el recurso en cuestión. A pesar de estos costos, la reglamentación constituye frecuentemente un componente críticamente importante de un programa basado en el mercado acerca de incentivos, como lo demuestran las monografías.

b) Inversión pública y privada

23. La inversión pública se refiere a la utilización de fondos del gobierno para proporcionar bienes públicos, plenamente o en asociación con la inversión del sector privado o de otras organizaciones. Difiere de una subvención en cuanto la inversión pública implica la compra de un derecho de propiedad respecto a un recurso por parte del gobierno (en beneficio del público, mientras que una subvención es un pago o una concesión tributaria al propietario que mantiene el derecho de propiedad del recurso). Se utiliza la inversión pública para comprar terrenos y otros recursos para fines de conservación o para pagar una indemnización por la pérdida de derechos a los recursos o para proporcionar la infraestructura y la información.

24. Puede atraerse la inversión privada en apoyo de un programa de incentivos mediante la inversión pública en el suministro de un bien público u otros incentivos. Un ejemplo es el Fondo de capital para la tierra, un fondo de diversidad biológica de obligaciones privadas para América latina. Ha sido establecido por la cooperación financiera internacional con el apoyo del Fondo para el medio ambiente mundial (FMAM) respecto a los costos adicionales.

25. El éxito de un programa de incentivos depende frecuentemente de la financiación complementaria pública o privada. Por ejemplo, el establecimiento de un parque nacional puede requerir el pago de una indemnización a los usuarios de los recursos en zonas intermedias para que disminuya el impacto de sus actividades. Por otro lado, puede requerirse la infraestructura del mercado para aplicar con éxito un nuevo sistema de derechos de propiedad. Puede frecuentemente atraerse la inversión privada para proporcionar bienes que pueden producir un rédito financiero tal como la utilización sostenible de los recursos, el desarrollo del turismo, etc.

26. Un vehículo común para la inversión pública es un fondo para el medio ambiente. La dotación puede provenir de una donación del presupuesto del gobierno, de asistencia extranjera, de la venta de activo de terrenos, de impuestos especializados o tasas, de la deuda para trueques de la naturaleza, y contribuciones privadas y de organizaciones no gubernamentales. Los fondos para el medio ambiente constituyen el foco para los contribuidores interesados en la conservación de la diversidad biológica y pueden estar adjuntos a un determinado parque, a un sistema de parques o a un país. Ordinariamente los fondos para el medio ambiente constituyen inversiones en bienes públicos tales como la compra y ordenación de una zona de reservas, la conciencia y educación públicas y otras actividades que de otro modo requerirían la financiación del gobierno.

3. Medidas sociales e institucionales

a) Información

27. El suministro de información se refiere a despertar la conciencia acerca de un programa de incentivos y de sus beneficios para los interesados, los dirigentes de política y el público en general. Frecuentemente se considera que los costos de un nuevo programa de incentivos son superiores y más inmediatos que los posibles beneficios. Frecuentemente los beneficios futuros de la inversión para la conservación quedan oscurecidos por la índole compleja de la diversidad biológica, las variaciones en el régimen de respuesta o recuperación y valores significativos no tangibles. Por comparación, la pérdida del acceso a un recurso es cuantificable y a corto plazo. El reto en un programa de despertar la conciencia del público consiste en elevar el valor de los beneficios percibidos a largo plazo con un programa de diversidad biológica. Este reto parece ser incluso más difícil en los países en desarrollo cuando las tasas de descuento tienden a ser superiores (puesto que un aumento de la tasa de descuento reduce el valor futuro de una corriente de beneficios) y cuando las necesidades inmediatas de las comunidades locales son muchas. En los países en desarrollo, la falta de información sobre los posibles beneficios de la conservación es frecuentemente el obstáculo principal frente a un programa de incentivos.

28. Entre las estrategias para suministrar información y despertar la conciencia del público se incluyen la educación medioambiental, la financiación y la divulgación de estudios de valoración, desarrollo de la comunidad y programas de capacitación destinados a los que participan en la conservación. Frecuentemente los organismos no gubernamentales son eficaces en cuanto a despertar la conciencia del público respecto a los objetivos de la conservación a nivel comunitario, en el entorno de parques y reservas y en un ambiente más amplio de la sociedad mediante la publicidad y las actividades de recaudación de fondos. Por ejemplo, la IUCN ha elaborado un sitio de internet sobre economía de la diversidad biológica que proporciona a los dirigentes de la política y al público en general información actualizada sobre asuntos tales como incentivos, evaluación de impactos, valoración y otros temas afines (<http://economics.iucn.org>).

b) Intervención de los interesados

29. La intervención de los interesados se refiere a la participación de partes interesadas en la elaboración y aplicación de nuevos incentivos. Su objetivo es doble: asegurarse de que las políticas son apropiadas a nivel social y crear un sentido de ser propietario de las mismas. Cuando toda la

gama de interesados se incorpora a la elaboración y aplicación de las políticas, estas políticas pasan a ser indígenas y tienen mayor posibilidad de éxito. La participación en el diseño de políticas crea un sentido de ser "propietario de la política" entre los interesados creando un incentivo para ayudar en su aplicación, supervisión e imposición.

30. Promover la intervención de los interesados requiere instituciones para organizar y estructurar la participación de los individuos y de las organizaciones quienes en el pasado quizás no hubieran desempeñado ninguna función en las decisiones de política y en su proceso de aplicación. Tales instituciones pueden estar constituidas por organismos cívicos entre los que se incluyen los propietarios del terreno, los explotadores turísticos, los representantes de las comunidades indígenas y locales, las organizaciones no gubernamentales y el personal de organismos gubernamentales, por no mencionar más que algunos. La participación de los interesados es un proceso "de abajo arriba" destinado a incluir a todos los grupos pertinentes

31. Un obstáculo a la participación de los interesados puede surgir cuando las tradiciones de intervención cívica en los procesos del gobierno son limitadas. Este problema puede ser resuelto mediante la creación de la capacidad y el suministro de información que deben ser socialmente apropiados y específicos para los requisitos locales. Tales programas son de alto precio y requieren mucho tiempo pero son necesarios para asegurar el apoyo social a nuevos incentivos.

c) Creación de la capacidad

32. La creación de la capacidad se refiere a invertir en organizaciones e interesados de la conservación, a fin de aumentar su capacidad de respuesta positiva a los incentivos. Frecuentemente los interesados no tienen capacitación, ni conocimientos, ni recursos necesarios para aprovecharse de un programa de incentivos. La creación de la capacidad implica capacitación, dotación de equipo, y financiación adecuada de los interesados en un programa de incentivos, particularmente la inversión de los administradores en la infraestructura material y el suministro de recursos adecuados para funciones administrativas. El desarrollo de instituciones jurídicas tales como para la administración de las reclamaciones por derechos de propiedad, la capacidad judicial, y el apoyo a organismos de imposición de la ley son otros de los aspectos de la creación de la capacidad.

33. Muchos países, en particular los que están en desarrollo, tienden a tener importantes necesidades de creación de la capacidad. La capacidad puede ser escasa por el hecho de que las tradiciones de control administrativo de los recursos, la confusión sobre los derechos de propiedad cuando no se reconocen en la ley las prácticas consuetudinarias, o la desconfianza respecto a las iniciativas del gobierno y de los extranjeros reducen el acceso a los recursos. La inversión en la capacitación combinada con el suministro de información y la participación en la aplicación de los programas son métodos adecuados para creación de la capacidad en estas situaciones. Una población bien capacitada puede comprender e imponer mejor los instrumentos y la reglamentación de política basados en el mercado y están más familiarizados con la planificación a largo plazo y la ordenación de los recursos naturales, que son tradiciones de asumir la responsabilidad en las que se destaca la responsabilidad a nivel comunitario.

34. La experiencia demuestra que pueden requerirse varios años para crear una capacidad institucional y modificar las capacidades y la orientación de un número elevado de personas tales como el personal de los organismos, las comunidades locales o los propietarios del terreno. El costo de los programas de creación de la capacidad puede reducirse si los incentivos son socialmente adecuados.

3. Mecanismo de cumplimiento

35. En muchos países, la imposición de las leyes y las políticas de conservación se consideraban en gran parte como injustas o socialmente inadecuadas. Esto fue el caso particularmente en los países en desarrollo en los que las políticas de conservación fueron importadas desde un contexto extranjero. En consecuencia, la imposición adoptó una connotación negativa y no está en la actualidad ampliamente promovida como instrumento de conservación. Sin embargo, cuando las leyes y políticas de conservación son indígenas y tienen el apoyo de los interesados, su imposición puede desempeñar una función importante como parte de los programas de incentivos. La imposición aumenta la probabilidad de que los programas de incentivos satisfagan sus objetivos socialmente convenidos.

36. La función de imposición es para asegurar el cumplimiento de un programa de incentivos de forma que los beneficios y los costos estén adecuadamente interiorizados. Cuando los interesados invierten en la conservación o reducen el uso de los recursos, los que infringen la ley o "los libertinos" pueden hacer que desaparezcan sus beneficios. Los libertinos son aquellos que no participan en programas de incentivos pero que todavía se benefician del programa y de las actividades de otros. Cuando desaparecen los beneficios (o son externos a los participantes), se reducen los incentivos a la participación.

37. La imposición tiene lugar por medios oficiales y sociales. La imposición oficial se refiere a mecanismos imparciales, legales y de terceras partes. Entre estos se incluyen las actividades de los organismos de imposición de la ley, el personal de los parques naturales, los órganos normativos y el sistema de justicia. La imposición social se refiere a mecanismos oficiosos de imposición relacionados con la presión social y con la opción individual; aunque la imposición oficiosa y social pueda ser más apropiada y más eficaz, como mecanismo para asegurar el cumplimiento de los programas de conservación, El nivel requerido de imposición oficial está directamente relacionado con el grado de apoyo social a un programa de incentivos. Un programa bien concebido y socialmente aceptable de incentivos será menos costoso que la imposición legal por razón de que disminuye la tirantez en cuanto a expectativas sociales y por ser la imposición socialmente espontánea.

C. Etapas posibles en la aplicación de un programa de incentivos

1. Determinación

38. La primera etapa en un programa de incentivos es determinar el recurso en cuestión, incluida su zona geográfica, gama de usuarios y grupos de beneficiados y valores, basándose en el enfoque por ecosistemas en la mayor medida posible. En la determinación se incluye una evaluación de si el programa de incentivos está justificado en función de otras prioridades y de la escasez de recursos para la conservación. Una evaluación preliminar de

costos y beneficios de un programa puede estar justificada aunque no haya datos suficientes. Otro enfoque es considerar la asignación de recursos comparándolos con las prioridades nacionales de conservación de la diversidad biológica.

39. Los estudios de valoración que han de realizarse en la etapa de determinación proporcionan información sobre el alcance posible de los beneficios de un nuevo programa de incentivos. En los estudios de valoración puede tratarse de determinar el valor completo de la diversidad biológica, incluidos sus beneficios tangibles y no tangibles (incluidos los valores sociales, éticos, religiosos y otros, además de los económicos). La valoración puede ayudar a los dirigentes de la política a diseñar los instrumentos, y la divulgación de estudios de valoración puede ser también utilizada para fomentar un apoyo público más amplio a los objetivos de la conservación como parte de la toma de conciencia del público.

2. Evaluación

40. La evaluación se refiere a una diagnosis de las causas institucionales (es decir políticas oficiales, prácticas sociales y niveles de cumplimiento) de un exceso de explotación, de una utilización no sostenible o de una degradación no controlada del recurso en cuestión. Una sola medida, tal como una subvención inadecuada o la ausencia de derechos de propiedad pudiera ser el problema central, pero las reglas convencionales, sociales y las correspondientes prácticas de cumplimiento habrán de basarse en ello. En consecuencia, debe realizarse la evaluación de cada uno de los tres componentes del entorno institucional que rigen la utilización del recurso en cuestión. Los dirigentes de la política deben tener en cuenta que las prácticas sociales y los niveles de imposición de la ley pueden ser por lo menos tan importantes como las políticas y leyes oficiales y económicas.

41. Además de la evaluación institucional, se requiere normalmente una evaluación medioambiental de políticas vigentes y propuestas. Se responde a la evaluación de impactos mediante la Decisión IV/10 C de la Conferencia de las Partes. También se dispone de información sobre evaluación de impactos en la página de internet de la IUCN (<http://economics.iucn.org>).

3. Elaboración

42. Los componentes esbozados en la sección A precedente, deberían servir de información para la elaboración de los programas.

43. Debe preverse la inversión financiera y ser objeto de presupuestos en la fase de elaboración, teniéndose en cuenta las medidas sociales e institucionales que requieren financiación a largo plazo si han de ser eficaces en cuanto a modificar las reglas convencionales de la sociedad y sus capacidades. Se utilizan frecuentemente las subvenciones como puente entre "lagunas de rédito" o los incentivos vigentes y los nuevos para ayudar a vencer la resistencia de los que participan en el programa.

44. En la elaboración del programa se incluye normalmente un mecanismo institucional para la participación de interesados, aunque en muchos países desarrollados existen instituciones que son adecuadas. Tales instituciones facilitan el intercambio de información entre los dirigentes de política y los interesados que normalmente ofrecerán datos acerca de las fases de implantación y de supervisión.

4. Implantación

45. La implantación requiere un enfoque tripartito por el cual se introducen conjuntamente las medidas oficiales, las sociales y las de imposición. La inversión en medidas sociales e institucionales puede preceder a la implantación de medidas oficiales a fin de crear la capacidad administrativa y de imposición para la aplicación de una nueva política. La conciencia pública y el suministro de información son esenciales en el momento de la implantación para informar a los interesados acerca de las nuevas políticas. La implantación del programa es normalmente un proceso iterativo que depende de la retroinformación de los participantes.

46. La aceptación de un nuevo conjunto de incentivos por parte de los interesados puede preverse que requiera bastante tiempo, incluso cuando el diseño del programa es apropiado desde el punto de vista social y económico. Un nuevo incentivo modificará la distribución de costos y beneficios de algunas actividades, lo cual puede preverse que se enfrente a oposición hasta que el programa eche raíces mediante su utilización. La imposición oficial y el suministro de información son críticas en este período provisional. Una ausencia de imposición (tanto legal como social) en la primera etapa crítica del programa puede llevar a que se disipen los beneficios del programa, a una pérdida de confianza en el programa y a su fracaso posible.

47. Los gobiernos pudieran también hacer oficiales las asociaciones a largo plazo con organizaciones no gubernamentales para llevar a la práctica algunos de los aspectos de la implantación. En muchos casos la intensificación del apoyo social, la capacitación y la conciencia pública son impulsos particulares de las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos pueden mejorar los programas de incentivos y hacer que disminuyan los costos de aplicación confiando en los recursos y en la pericia de estas organizaciones. Por ejemplo, la ayuda en la supervisión y cumplimiento puede obtenerse de comunidades que trabajan en colaboración con una organización no gubernamental.

5. Supervisión

48. La supervisión corresponde a la evaluación permanente de un proyecto para determinar si se satisfacen sus objetivos y a qué costo económico y social. Los interesados pueden proporcionar información sobre estos asuntos, aunque las evaluaciones externas científicas y económicas pudieran ser apropiadas. La supervisión proporciona la base de ordenación adaptable o la evaluación si pueden realizarse ajustes para aumentar los beneficios o reducir los costos del programa. Un aumento de los beneficios puede lograrse ampliando el programa para que se extienda a un grupo más amplio de usuarios de los recursos, en estas situaciones una economía de escala puede llevarse a la práctica si aumentan marginalmente los costos administrativos y de imposición.

II. MODOS Y MANERAS DE SEÑALAR INCENTIVOS INADECUADOS Y
POSIBILIDADES DE RETIRAR O MITIGAR SUS EFECTOS PERJUDICIALES EN
LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

A. Determinación de incentivos inadecuados

1. Introducción

49. Un incentivo inadecuado es una política o práctica que fomenta ya sea directamente, ya sea indirectamente el uso de recursos que lleva a la degradación de la diversidad biológica. Pueden señalarse tres tipos comunes de incentivos inadecuados: subvenciones del gobierno desfavorables para el medio ambiente; persistencia de la exteriorización medioambiental y leyes o prácticas consuetudinarias que rigen el uso de los recursos. Las subvenciones del gobierno que fomentan un declive de la diversidad biológica pueden ser financieramente cuantificadas y representan una clara oportunidad de reforma de la política para promover los objetivos del Convenio. No obstante la necesidad de atender a todos los incentivos inadecuados, se recomienda en primera instancia concentrarse en determinar las subvenciones del gobierno que tienen influjo desfavorable en la diversidad biológica.

2. Determinación y cuantificación

Tabla 1

Determinación de subvenciones inadecuadas 7/

<u>Tipo de subvención</u>	<u>Ejemplos</u>
Transferencias directas de caja	Concesiones para cubrir pérdidas, primas al precio
Controles del precio del mercado	Compras garantizadas, controles de precios, tarifas
Entradas reducidas de costo	Proporcionar electricidad, agua y fertilizantes por poco precio
Ventajas tributarias	Aplazar los impuestos, eximir de impuestos o tasas especiales
Costos reducidos de los préstamos	Préstamos favorables, garantías de préstamo, perdonar la deuda

50. Las subvenciones inadecuadas relacionadas con la diversidad biológica son subvenciones que el gobierno concede a productores y consumidores que aumentan la utilización de los recursos biológicos por encima de niveles sostenibles. La determinación de un nivel sostenible para medir el efecto de una subvención inadecuada es una tarea difícil, pero el enfoque básico es determinar el lugar en el que la degradación de los recursos puede atribuirse directa o indirectamente a una subvención. En general, las subvenciones disminuyen los costos o aumentan los beneficios de la producción de recursos

7/ Fuente: C.P. van Beers and A.P.G. de Moor, Addicted to Subsidies: How Governments Use Your Money to Destroy the Earth and Pamper the Rich (Institute for Research on Public Expenditure, La Haya, Países Bajos, 1999).

biológicos y de su consumo y adoptan muchas formas según lo indicado en la Tabla 1.

51. Sin embargo, no todas las subvenciones son desfavorables al medio ambiente. Cuando el uso de los recursos se mantiene dentro de límites sostenibles a pesar de las subvenciones, entonces los efectos negativos en el medio ambiente pueden ser mínimos. Además, pueden estar en juego importantes metas económicas y sociales tales como el aumento de la producción de alimentos o la distribución equitativa del agua. Por lo tanto, la determinación y supresión de subvenciones inadecuadas debería basarse en una evaluación a fondo de toda la gama de efectos ecológicos, medioambientales, económicos y sociales de la subvención de que se trate.

52. Estimaciones aproximadas muestran que el valor global de las subvenciones desfavorables al medio ambiente son aproximadamente de un total de \$1 billón al año (tabla 2). Las tres cuartas partes de las subvenciones del gobierno corresponden a países de la OCDE con \$690 mil millones, mientras que a los países que no son de la OCDE corresponden \$260 millones de subvenciones mundiales. Sin embargo, la compartición de los subsidios en términos de GNP es superior en los países que no son de la OCDE al 4,6 por ciento, por comparación al 3,6 por ciento en países de la OCDD. 7/ No se han incluido las exterioridades medioambientales no corregidas que se estiman por un valor adicional de \$785 mil millones al año, de los cuales aproximadamente 600 mil millones tienen impactos negativos en el medio ambiente. Algunas subvenciones son favorables al medio ambiente pero se considera que su aporte es relativamente pequeño.

Tabla 2

Subvenciones inadecuadas mundiales al año (US\$ miles de millones)

Sector	Van Beers & de Moor 7/	Myers & Kent 8/
Agricultura	325	325
Transporte	225	558
Energía	205	145
Agua	60	60
Fabricación	55	...
Bosques	35	...
Minas	25	...
Pesquerías	20	22
Total	950	1,110

8/ Fuente: N. Myers and J. Kent, Perverse Subsidies: Tax \$s Undercutting our Economies and Environments Alike (International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, Canadá, 1998).

53. Los datos subterendidos por estas estimaciones son de escasa calidad. En general, los gobiernos no recopilan ni publican datos sobre subvenciones. Las subvenciones están escondidas detrás de múltiples programas y pueden adoptar muchas formas distintas según lo indicado anteriormente. En las siguientes subvenciones se señalan los tipos más prevalecientes de subvenciones inadecuadas en los principales sectores de recursos naturales y su impacto en la diversidad biológica. Aunque por su Decisión IV/10 A la Conferencia de las Partes invitó a destacar en las zonas secas el acceso y la compartición de beneficios la utilización sostenible y el turismo, muy poca investigación concreta se ha dirigido a examinar el impacto de subvenciones inadecuadas en estos sectores. En consecuencia, se examina en los párrafos que siguen la situación actual de conocimientos sobre subvenciones inadecuadas, pertinentes en general a la diversidad biológica.

3. Subvenciones agrícolas

54. Pueden encontrarse las subvenciones agrícolas en las cinco categorías de subvenciones inadecuadas esbozadas en la Tabla 1 y representan la categoría más extensa de subvenciones inadecuadas. En los países de la OCDE, las subvenciones agrícolas tienden a prestar apoyo a los ingresos de los agricultores, al empleo y a la utilización de los terrenos. En estos países se subvencionan los productores mediante precios garantizados, pagos directos, apoyo a la exportación y otras medidas. En los países con economías de transición y en desarrollo, el objetivo de las subvenciones agrícolas es aumentar la producción o asegurar un consumo adecuado. Entre las políticas ordinarias se incluyen las entradas subvencionadas (fertilizantes, plaguicidas, variedades de cosechas, regadío e investigación y ampliación) y controles de precio en el mercado para que disminuyan los precios de los alimentos para los consumidores.

55. Con las subvenciones agrícolas se fomenta tanto la intensificación como la extensificación de la producción. Las subvenciones agrícolas vinculadas a cantidades de producción son probablemente las más dañosas para la diversidad biológica y prevalecen en los países desarrollados. Tales subvenciones pueden tomar la forma de precios garantizados (fijos por encima de los niveles del mercado) o transferencias directas de caja basadas en la cantidad de producción. Las políticas vinculadas a la producción crean incentivos para producir el máximo posible, con el resultado de intensificar aún más y utilizar los productos y con una mayor extensión de las zonas de cultivo. Sin embargo, debe señalarse que algunas subvenciones agrícolas no tienen en la actualidad objetivos relacionados con la diversidad biológica tales como cinturones verdes y programas de reservas (que se analizan en la sección B infra).

56. En los países en desarrollo, se culpa frecuentemente a las subvenciones de los gobiernos para producción agrícola por el uso excesivo de fertilizantes, plaguicidas y riego así como por estrechar la base genética de las variedades de cosechas. Esto acelera con frecuencia la intensificación de la producción con el resultado de la pérdida de la diversidad genética en la agricultura, la degradación de los suelos y de los recursos hidrográficos y la pérdida de la diversidad biótica dentro de las zonas cultivadas. Además, las subvenciones para tala de los terrenos en muchos países en desarrollo llevan a que se extiendan las zonas de agricultura. La expansión de la agricultura hacia nuevas áreas es una causa principal de pérdida de los hábitats y de la extinción de las especies en todas las regiones tropicales.

57. Las subvenciones a la investigación y al desarrollo de organismos vivos modificados, aunque necesarias para promover la biotecnología en muchos países pueden suscitar asuntos de seguridad de la biotecnología.

4. Subvenciones forestales

58. Las principales subvenciones dirigidas al sector forestal comprenden la venta de derechos de tala a precios inferiores a los del mercado (bajos precios de "madera de andamios"), ventajas tributarias y costos reducidos de préstamos. Se subvencionan frecuentemente los costos de transporte mediante el suministro de la infraestructura (caminos forestales) o directamente mediante un precio reducido de transporte por ferrocarril. Las subvenciones a otros sectores tales como agricultura, minería, y producción de energía (pantanos hidroeléctricos) pueden también acelerar la pérdida de los bosques y su degradación.

59. El objetivo de las subvenciones forestales es habitualmente promover el desarrollo económico y la creación de puestos de trabajo. En algunos países, los productos forestales son una fuente de ganancias de exportación y las subvenciones del gobierno han sido frecuentemente concebidas teniendo en la mente objetivos financieros a corto plazo. En otros países, las subvenciones forestales tienen una elevada implicación política y se dirigen en beneficio de un número pequeño de personas de influencia.

60. Los estudios demuestran que las subvenciones forestales aumentan el índice de despoblación forestal haciendo que la producción maderera que económicamente no tenga sentido produzca ganancias. Las estimaciones sugieren que en algunos países tropicales las subvenciones hacen que aumente el índice de despoblación forestal a un nivel dos o tres veces superior a lo que sería en condiciones de mercado libre. Como bien se sabe, los índices elevados de extinción de especies han sido previstos en base al régimen de la despoblación forestal tropical.

5. Subvenciones pesqueras

61. Entre las subvenciones pesqueras se incluyen los pagos directos a los pescadores comerciales para renovación y mejora de sus flotas, suministro de infraestructura tal como puertos y facilidades de procesamiento, controles del precio en el mercado, fomento de la exportación, ventajas tributarias y préstamos subvencionados. Además, muchos países desarrollados compran los derechos de acceso a zonas de pesquería extranjeras (en los países en desarrollo, particularmente en África y América del Sur) en nombre de sus empresas de pesca comerciales. Las subvenciones a la acuicultura son también importantes en Europa y en algunos países de Asia.

62. Las subvenciones al sector de pesca han sido concebidas para mantener las fuentes de ingresos y de empleo frente a un declive de las pesquerías naturales. La expansión de la capacidad de la pesca ha llevado a que se exceda de las cantidades sostenibles en la mayoría de las pesquerías del mundo. Una estimación indica que por lo menos el 70 por ciento de las zonas de pesca del mundo han agotado su capacidad, han sido explotadas en exceso y están en franco declive o son protegidas y están en recuperación. Las subvenciones del gobierno para ampliar la capacidad de la pesca comercial frente al declive natural ha acelerado la explotación excesiva con el resultado de que sea necesario un mayor apoyo para mantener ingresos y empleo. Por lo tanto, las subvenciones deberían ser consideradas en el contexto de la ordenación general

de las pesquerías, incluidos los problemas de pesca excesiva y de capacidad excesiva y otras subvenciones que tienen directa o indirectamente un impacto en la diversidad biológica marina y costera.

63. Quizás no se ha valorado de forma suficiente el extenso daño del entorno físico tal como el de los arrecifes de coral y del fondo del mar, como consecuencia de determinadas prácticas de pesca. Además, la contaminación del agua, la propagación de patógenos en el agua y la contaminación tóxica del agua han sido el resultado de operaciones agrícolas.

6. Subvenciones para suministro de agua dulce

64. Las subvenciones para agua dulce están en primer lugar constituidas por un precio demasiado bajo impuesto por el gobierno para el suministro de agua. Se define que el agua está desvalorada cuando no se recupera mediante los impuestos a los usuarios el costo completo de suministrarla. La mayoría de las subvenciones benefician a los usuarios agrícolas que consumen el 65 por ciento del suministro de agua dulce en todo el mundo por comparación con el 25 por ciento en el caso de usuarios industriales y con el 10 por ciento para las viviendas. La desvaloración del agua para regadíos constituye la categoría más amplia por sí sola de subvenciones a la que corresponde más de la mitad de las subvenciones para agua en todo el mundo.

65. El uso excesivo del agua tiene un impacto negativo en la diversidad biológica que se basa en el agua dulce particularmente en las zonas en las que el suministro de agua está sometido a tensiones. Se tiene un impacto negativo en la diversidad biológica perturbando la hidrología, mediante aluviones en las extensiones de agua, drenaje de humedales y lagos, construcción y llenado de presas de agua, entre otras actividades.

7. Subvenciones en otros sectores

66. Las subvenciones para minas consisten en eximir del pago a los gobiernos de regalías para minerales producidos en terrenos estatales, ventajas tributarias y exterioridades medioambientales. Entre los impactos en la diversidad biológica se incluyen una disminución de la cubierta natural de los terrenos y la contaminación de suelos y del agua.

67. Las subvenciones a la energía comprenden las otorgadas a los productores de carbón, petróleo y gas y energía nuclear y las subvenciones a los consumidores para reducir el costo de consumo de energía. Las subvenciones a la energía tienen primariamente un impacto en la diversidad biológica mediante un aumento del consumo de combustibles fosilizados, lo cual puede contribuir al cambio climático, a lluvia ácida y a otros impactos relacionados con la contaminación.

68. Entre la subvenciones al transporte se incluyen el suministro por parte del gobierno de carreteras y de infraestructura, su mantenimiento, los servicios de control de tráfico, los servicios de policía y de emergencia y el espacio para estacionamiento municipal. Mediante las subvenciones al transporte se insta al uso de los automóviles, lo cual repercute en la diversidad biológica mediante una pérdida de los hábitats y una degradación debida a la construcción de carreteras y a la contaminación (así como ocurre con las subvenciones a la energía).

69. Las subvenciones a las industrias de fabricación comprenden donaciones directas, concesiones tributarias, préstamos favorables y garantías, adquisición pública, protección tarifaria, y otros instrumentos. Los impactos en la diversidad biológica tienden a ser indirectos, mediante un aumento de la contaminación o de los desechos industriales.

B. Posibilidades de suprimir o mitigar los efectos negativos de incentivos inadecuados en la diversidad biológica

1. Conversión de subvenciones inadecuadas

70. Entre las posibilidades, de suprimir o mitigar los efectos negativos de las subvenciones inadecuadas en la diversidad biológica, se incluyen la supresión de las subvenciones inadecuadas o su conversión a subvenciones de conservación o utilización sostenible. La conversión de subvenciones inadecuadas a subvenciones de conservación puede estar justificada si el objetivo consiste en financiar la corrección de los daños producidos a la diversidad biológica por razón de las subvenciones inadecuadas. Las estrategias para suprimir y convertir las subvenciones han tenido éxito: aproximadamente los gobiernos han transformado en el último decenio el 5 por ciento de las subvenciones desfavorables al medio ambiente. 8/ Además, la reforma de las subvenciones inadecuadas representa quizás la opción de mejor relación de costo a eficacia de que disponen las Partes para mejorar los incentivos económicos que rigen la diversidad biológica.

71. Numerosas monografías presentadas a la Secretaría muestran ejemplos de éxito en ambos tipos de reforma de subvenciones y se describen con más detalles en el documento UNEP/CBD/COP/5/INF/14 (los números de monografías que siguen se refieren a los del documento). Por ejemplo, en algunas subvenciones agrícolas de Europa se ha desplazado el objetivo para compensar a los agricultores por la puesta en práctica de medidas agrícolas favorables al medio ambiente como es el caso de Austria (monografía 24) y el Reino Unido (monografía 41). De modo análogo, las subvenciones para drenaje de humedales en Estados Unidos (monografía 42) han servido para que se pase a subvencionar la conservación de los humedales. El estudio de la OCDE (monografía 41) demostró que las subvenciones a pesquerías en muchos países han sido convertidas a otros programas tales como de nueva capacitación.

72. Los programas para poner de lado terrenos agrícolas como terrenos de valor para la conservación o que requieren prácticas de conservación son otro modo de convertir las subvenciones inadecuadas en subvenciones de conservación en muchos países desarrollados. En 1995, los agricultores de Estados Unidos pusieron de lado 202,000 kilómetros cuadrados (11 por ciento de los terrenos cultivables), y los agricultores de la Unión Europea 81,000 kilómetros cuadrados (11 por ciento de la tierra cultivable), y los agricultores japoneses 7,000 kilómetros cuadrados (16 por ciento de la tierra cultivable). 8/

73. Muchos de los países en desarrollo han iniciado un cambio de orientación en su política agrícola para cumplir con los objetivos del medio ambiente. Por ejemplo, se han reducido las subvenciones anuales para fertilizantes desde \$732 a \$96 millones en Indonesia, desde \$178 a \$2 millones en Pakistán, desde \$56 millones a cero en Bangladesh, y desde \$48 millones a cero en Filipinas. En Indonesia se han reducido también las subvenciones a plaguicidas del 85 por ciento a cero, y se han suprimido varios plaguicidas; algunos de los ahorros de \$126 millones en el presupuesto del gobierno han sido utilizados para el

desarrollo de un programa integrado de gestión de plagas en el país. Subsiguientemente se han adoptado programas de gestión integrada de plagas en muchos otros países de Asia. 8/

74. En el sector forestal, Dinamarca (monografía 27), Finlandia (monografía 28), y Nueva Zelandia (monografía 37) han convertido sus subsidios inadecuados en subsidios de conservación. En 1997, Finlandia aprobó una ley de financiación sostenible de bosques por la que se suprimieron incentivos inadecuados para intensificar la producción forestal (subvenciones de producción y exportación) y fueron sustituidos por nuevos pagos a discreción a los propietarios de los terrenos de bosques privados para ser utilizados con fines no productivos (es decir para conservación) y se proporcionaron pagos a los propietarios que transformaran los bosques productivos en reservas estrictas. El estudio de Nueva Zelandia (monografía 37) muestra que la supresión de una subvención para tala de bosques con fines de utilización agrícola de los terrenos ha beneficiado muy en particular a la diversidad biológica.

75. La conversión de subvenciones inadecuadas en inversiones para la conservación representa una importante oportunidad para las Partes y los Gobiernos. Una estimación reciente asignó un costo anual de conservación mundial de la diversidad biológica de \$314 mil millones, lo que representa menos de un tercio de los gastos anuales del gobierno respecto a subvenciones inadecuadas. En la estimación se incluye un sistema ecológicamente representativo de zonas protegidas (que cubren el 15 por ciento de la superficie de los terrenos del globo), dirigiendo la corriente principal de conservación de la diversidad biológica hacia el sector agrícola y protegiendo la diversidad biológica en la matriz más amplia de paisajes, incluidos los bosques, zonas marinas y costeras. La financiación de un programa mundial de zonas protegidas podría lograrse solamente con un 2 por ciento de reducción de las subvenciones inadecuadas y una nueva inversión en la conservación (\$21,5 mil millones de un total de \$1 billón). Por lo tanto, una proporción relativamente pequeña de fondos gastados en subvenciones inadecuadas puede dirigirse a financiar importantes objetivos mundiales de diversidad biológica.

76. Sin embargo, solamente un décimo de las subvenciones inadecuadas ocurre en los países en desarrollo, aunque sus necesidades de conservación de la diversidad biológica son proporcionalmente superiores. Por ejemplo, las necesidades de financiación de zonas protegidas en los países en desarrollo corresponden aproximadamente al 40 por ciento del total mundial. Por consiguiente, los esfuerzos para financiar la conservación de la diversidad biológica en todo el mundo reduciendo las subvenciones inadecuadas será de máxima eficacia si se cambia la distribución de los fondos desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo. El mecanismo financiero del Convenio sobre la diversidad biológica pudiera ser un vehículo adecuado para este fin.

2. Exterioridades

77. Exterioridades tales como la explotación de recursos de acceso libre, contaminación o la causada por un uso excesivo o inapropiado de los recursos se controlan de la forma más adecuada mediante la elaboración y aplicación de incentivos tales como los anteriormente analizados. Las monografías examinadas en el documento UNEP/CBD/COP/5/INF/14 proporcionan ejemplos de tales programas, incluida la disminución de la degradación consiguiente al acceso libre a los bosques, pesquerías y recursos de agua dulce.

3. Reforma legal

78. Una oportunidad para reducir o mitigar los incentivos inadecuados surge si se reforman los reglamentos jurídicos o consuetudinarios que instan a una explotación excesiva de los recursos. Muchos países han promulgado leyes de "uso beneficioso" por las que se requiere que los compradores hagan un uso productivo de los recursos tales como agua o bosques, por contraposición a uso de conservación. Se crea otro tipo de incentivo inadecuado mediante leyes que obligan a la protección de las especies en terrenos privados sin indemnización, creando un incentivo para retirar hábitats de las especies a fin de impedir de antemano la imposición de la ley. No se han cuantificado bien las oportunidades de reforma legal pero las pruebas anecdóticas sugieren que pueden ser muy amplias. Este es un campo para ser investigado más a fondo y para ser considerado por las Partes.

III. ACTIVIDADES POSIBLES DE SEGUIMIENTO PARA SER CONSIDERADAS POR LA CONFERENCIA DE LAS PARTES

79. Solamente 12 Partes han respondido al llamamiento de la Conferencia de las Partes para presentar monografías sobre incentivos. Inquieta este bajo nivel de respuesta de las Partes dada la importancia de profundizar en el análisis de las políticas vigentes, de las opciones de diseño y de las prácticas óptimas relacionadas con la selección de instrumentos en apoyo de incentivos positivos.

80. En respuesta a esta laguna de información, la Conferencia de las Partes pudiera considerar modos y maneras de instar a las Partes a que proporcionen en el futuro información, quizás incluyendo el apoyo a la recopilación de monografías en el entorno de sus informes nacionales en virtud del Convenio. Debe señalarse que en su Decisión IV/10 A, párrafo 2, la Conferencia de las Partes pidió a las Partes que incluyeran información sobre el diseño y aplicación de incentivos en sus segundos informes nacionales. La matriz que figura en el Anexo I a la nota del Secretario Ejecutivo sobre los segundos informes nacionales (UNEP/CBD/COP/5/13/Add.2) que ha de ser considerada en la quinta reunión de la Conferencia de las Partes incluye directrices sobre la inclusión de información relacionada con los incentivos.

81. La Conferencia de las Partes pudiera pedir al Secretario Ejecutivo que:

a) Recopile información adicional sobre instrumentos en apoyo de incentivos positivos y de su actuación y prepare una matriz determinando la gama de instrumentos disponibles, su objetivo, la interacción con otras medidas de política y su eficacia con miras a determinar y elaborar instrumentos pertinentes en apoyo de medidas positivas;

b) Continúe recopilando información sobre incentivos inadecuados y sobre modos y maneras de suprimir o mitigar sus impactos negativos en la diversidad biológica y evalúe la forma en que puedan aplicarse ampliamente estas medidas correctivas;

c) Integre las medidas sobre incentivos en los programas de trabajo temáticos y garantice la sinergia con las actividades sobre utilización sostenible señalando que los incentivos son elementos esenciales en cuanto a la elaboración de enfoques eficaces para la utilización sostenible de la diversidad biológica (recomendación V/12 del OSACTT, párrafo 4);

d) Coordine las medidas sobre incentivos, incluidos la elaboración y aplicación óptimas de los instrumentos sobre incentivos y la determinación y control de incentivos inadecuados, en relación con otros acuerdos y organizaciones internacionales relacionados con la diversidad biológica, señalando concretamente que el plan de trabajo conjunto 2000-2001 del Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención relativa a los humedales (UNEP/CBD/SBSTTA/5/INF/12) incluye el estudio de los incentivos;

e) En relación con los incentivos inadecuados, podría coordinarse la acción con la OMC, puesto que esta organización tiene normas específicas de disciplina en cuanto a las subvenciones.

82. Mientras que organizaciones tales como la OMC, la OCDE, la IUCN, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Banco Mundial están siguiendo en la actualidad programas de trabajo sobre incentivos, la labor emprendida por la Conferencia de las Partes pudiera concentrarse concretamente en determinar los impactos en la diversidad biológica, particularmente en el contexto del enfoque por ecosistemas con miras a integrar estos asuntos en las actividades de otras organizaciones. La IUCN ha elaborado en particular un enfoque por ecosistemas para incentivos inadecuados que pudiera servir como marco útil en el análisis de la Conferencia de las Partes (véase <http://economics.iucn.org>). Además, las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica deberían asegurarse de que la aplicación del Protocolo de Kyoto y de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático están en armonía con los objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

83. Las Partes pudieran considerar en una futura reunión una decisión completa en apoyo de un uso creciente de instrumentos que respaldan los incentivos positivos, y acerca de suprimir y mitigar los impactos negativos de los incentivos inadecuados. Podría adoptarse la decisión en base a un ejercicio de recopilación de información, de coordinación con otros acuerdos internacionales y de una ulterior consideración en otros foros.
