



## CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Distr.  
GENERAL

UNEP/CBD/COP/6/12/Add.3  
14 de febrero de 2002

ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

### CONFERENCIA DE LAS PARTES EN EL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Sexta reunión

La Haya, 7-19 de abril de 2002

Tema 17.6 del programa provisional\*

### INCENTIVOS

*Informe sumario sobre monografías y prácticas óptimas en materia de incentivos así como información sobre medidas disuasivas recibida de las Partes y de organizaciones pertinentes*

*Nota del Secretario Ejecutivo*

### I. INTRODUCCIÓN

1. En el párrafo 6 de su recomendación VII/9, sobre incentivos, el Órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico (OSACTT) hace un llamamiento al Secretario Ejecutivo para que ponga a disposición de la sexta reunión de la Conferencia de las Partes la información recopilada sobre incentivos perjudiciales. En el párrafo 9 de la misma recomendación el OSACTT invita:

“a las Partes a que presenten monografías y mejores prácticas sobre incentivos y su aplicación ante la sexta reunión de la Conferencia de las Partes. Esta importante información sobre incentivos sociales, jurídicos y económicos se debe poner a disposición del Secretario Ejecutivo antes de la sexta reunión de la Conferencia de las Partes.”

2. En el presente documento se proporciona una reseña de la información y monografías sobre incentivos, incluidos los incentivos perjudiciales, proporcionada a la Secretaría por Partes y organizaciones pertinentes en respuesta a estas solicitudes del OSACTT. La información sobre monografías y prácticas óptimas figura en la sección II, mientras que la información presentada sobre incentivos perjudiciales se resume en la sección III.

3. En su tercera y cuarta reuniones, la Conferencia de las Partes hizo un llamamiento a las Partes a que proporcionaran monografías sobre incentivos. En respuesta a este llamamiento, las Partes, gobiernos y organizaciones presentaron al Secretario Ejecutivo 44 monografías antes de la quinta reunión de la Conferencia de las Partes. Estas monografías se resumen en un documento de información preparado por el Secretario Ejecutivo para la quinta reunión de la Conferencia de las Partes (UNEP/CBD/COP/5/INF/14). Además, la información sobre incentivos perjudiciales, es decir sobre

\* UNEP/CBD/COP/6/1 y Corr.1/Rev.1.

modos y maneras de determinarlos y de retirarlos o mitigar sus impactos perjudiciales en la diversidad biológica, se resumió en la nota del Secretario Ejecutivo sobre un análisis ulterior del diseño y aplicación de incentivos preparada para la quinta reunión de la Conferencia de las Partes (UNEP/CBD/COP/5/15).

4. Además, en su decisión V/15, la Conferencia de las Partes pide al Secretario Ejecutivo que colabore con organizaciones pertinentes para desplegar esfuerzos coordinados, y mediante esos esfuerzos, como primera fase, recopile y difunda información adicional sobre instrumentos en apoyo de incentivos positivos y de su aplicación, y siga recopilando información sobre incentivos inadecuados y sobre medios y modos de suprimir o mitigar sus impactos negativos en la diversidad biológica, mediante monografías y aprovechando la experiencia adquirida. La información presentada por organizaciones en respuesta a la comunicación enviada por el Secretario Ejecutivo en septiembre de 2000 se resume en una nota del Secretario Ejecutivo sobre propuestas para el diseño y aplicación de incentivos preparada para la séptima reunión del OSACTT (UNEP/CBD/SBSTTA/7/11).

## II. RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN RECIBIDA DE LAS PARTES Y ORGANIZACIONES: MONOGRAFÍAS Y PRÁCTICAS ÓPTIMAS

### A. Información recibida de las Partes

#### 1. Ponencia de Canadá

5. Canadá presentó un documento titulado *Incentivos: Ejemplos de monografías, directrices y prácticas óptimas*, resumiendo los planes y logros de Canadá respecto a la utilización de incentivos. El documento informa que en Canadá diversos niveles del Gobierno y de organizaciones no gubernamentales han creado programas de incentivos para la conservación de hábitats agrícolas que proporciona incentivos y asistencia técnica para fomentar las técnicas de agricultura práctica que benefician a la vida silvestre y a los propietarios de los terrenos. Entre los ejemplos presentados se incluyen los programas CARE\* de tierras de Ontario y programas CARE de las llanuras, el programa de plan de agricultura ambiental de Ontario y el programa de administración de los terrenos de Ontario. Los incentivos para convertir tierras marginales bajo cultivo en forraje permanente o en cubierta de árboles se presentaron en relación con el programa de “cubierta permanente” de Columbia Británica. <sup>1/</sup>

6. Las provincias y los territorios ofrecen una gama amplia de programas de incentivo para proteger a los terrenos calificados como hábitats importantes para la vida silvestre. Entre los ejemplos dados se incluyen el programa de Dólares para la vida silvestre de Alberta, el programa de Hábitats críticos para la vida silvestre de Manitoba, <sup>2/</sup> el Fondo de desarrollo de pesquerías y vida silvestre de Saskatchewan, el Fondo de conservación de hábitats de Nova Scotia <sup>3/</sup> y el Programa de reservas de la naturaleza en terrenos privados que respetan las leyes de Quebec, los cuales promoverán el aporte de los propietarios de los terrenos a la conservación de la diversidad biológica.

7. En Ontario, varios programas proporcionan incentivos tributarios (créditos tributarios o exenciones) para la conservación de los terrenos que se ofrece a participantes admisibles. Por ejemplo, el

---

\* CARE significa “Conservación de la agricultura, recursos y medio ambiente”

<sup>1/</sup> Puede consultarse otra información en la dirección: [www.ducks.ca/habitat/pcare.html](http://www.ducks.ca/habitat/pcare.html) y [www.agr.ca/policy/environment/eb/public\\_html/pdfs/biodiversity/bioinit\\_cap.pdf](http://www.agr.ca/policy/environment/eb/public_html/pdfs/biodiversity/bioinit_cap.pdf)

<sup>2/</sup> Véase [www.gov.mb.ca/natres/wildlife/managing/cwhp.html](http://www.gov.mb.ca/natres/wildlife/managing/cwhp.html).

<sup>3/</sup> Véase [www.gov.ns.ca/natr/wildlife/habfund/](http://www.gov.ns.ca/natr/wildlife/habfund/).

programa de incentivos tributarios para conservación de la tierra de Ontario (CLTIP) <sup>4/</sup> ofrece 100 por ciento de exención de impuestos sobre la parte admisible de la propiedad. Entre otros programas se incluye el programa de incentivos tributarios para bosques sometidos a ordenación de Ontario (MFTIP) <sup>5/</sup> y el programa de política tributaria para tierras agrícolas de Ontario. En virtud del programa de reforma fiscal ecológica de la Mesa redonda nacional sobre medio ambiente y economía se exploran opciones para cambiar la dirección de los impuestos del gobierno y de los programas de gastos en apoyo de la meta de desarrollo sostenible, incluidas cuestiones tales como la pérdida de la diversidad biológica y la protección de paisajes ecológicos. En 1999, entre las recomendaciones del Comité de presupuesto verde NRTEE presentadas al Ministerio de Finanzas se incluía una recomendación para proteger y conservar espacios naturales reduciendo los impuestos por ganancia de capital respecto a donaciones ecológicas en un 50 por ciento y estableciendo un fondo de administración para conservación de los hábitats. <sup>6/</sup>

8. Muchos grupos de conservación canadienses han concertado acuerdos de conservación con propietarios privados de los terrenos. Mediante los acuerdos se transmite habitualmente una parte de los derechos de propiedad del dueño de los terrenos voluntariamente a un grupo de conservación dándole el derecho de restringir el desarrollo de conformidad con los términos del acuerdo. Si disminuye el valor de los terrenos como resultado del acuerdo, el propietario puede recibir una deducción de impuestos correspondiente a donaciones caritativas que equivalga a la disminución del precio.

9. Está surgiendo como instrumento importante para la conservación de ecosistemas sensibles y de la biodiversidad las donaciones de los propietarios privados de los terrenos ecológicamente sensibles. Dos terceras partes del impuesto por ganancia de capital que se juzga asociada a cualquier donación ecológica está exenta del impuesto sobre la renta. Hasta la fecha, se han obtenido más de 300 donaciones por un total que excede de \$35 millones. <sup>7/</sup>

10. Respaldando el código de conducta canadiense para operaciones de pesca responsable, los pescadores voluntariamente adoptan medidas adecuadas para asegurar que se realiza la pesca y se administra de forma responsable para salvaguardar la utilización sostenible de los recursos de agua dulce y marinos de Canadá y para continuar con la sostenibilidad ecológica de las pesquerías canadienses. El código ha sido en la actualidad ratificado por flotas pesqueras y organizaciones a las que corresponde más del 80 por ciento de la pesca comercial de Canadá.

11. En el marco del programa de administración de hábitats, el gobierno federal tiene el objetivo de mejorar las actividades actuales y alentar a nuevas actividades de conservación que fomentan prácticas de uso de los terrenos y de los recursos por las que se mantengan hábitats críticos para la supervivencia y recuperación de determinadas especies en peligro. En la primavera de 2000, el gobierno federal anunció una nueva financiación de \$45 millones por cinco años aplicable al Programa de administración de hábitats. <sup>8/</sup>

---

<sup>4/</sup> Véase [www.mnr.gov.on.ca/mnr/cltip/](http://www.mnr.gov.on.ca/mnr/cltip/).

<sup>5/</sup> Véase [www.mnr.gov.on.ca/MNR/forests/mftip/home.htm](http://www.mnr.gov.on.ca/MNR/forests/mftip/home.htm).

<sup>6/</sup> Puede consultarse más información en la dirección [www.nrtee-trnee.gc.ca](http://www.nrtee-trnee.gc.ca).

<sup>7/</sup> Puede obtenerse más información en la dirección: [www.cws-scf.ec.gc.ca/ecogifts/](http://www.cws-scf.ec.gc.ca/ecogifts/).

<sup>8/</sup> Se dispone de más información sobre el programa en la dirección [http://www.speciesatrisk.gc.ca/sar/media/back2\\_e.htm](http://www.speciesatrisk.gc.ca/sar/media/back2_e.htm).

## 2. Ponencia de la Comunidad Europea

12. La Comunidad Europea presentó sus estrategia y planes de acción temáticos sobre diversidad biológica (recursos naturales, agricultura, pesquerías y desarrollo y cooperación económica). <sup>9/</sup> En los planes de acción se analizan los actuales instrumentos de la Comunidad Europea, sus impactos negativos y positivos en la diversidad biológica, las reformas ya emprendidas y nuevas reformas o medidas por promover ya aplicadas para integrar mejor las inquietudes en materia de diversidad biológica en las políticas sectoriales de la Comunidad Europea. Por ejemplo, el plan de acción sobre conservación de recursos naturales cubre una amplia gama de áreas y medidas reglamentarias o incentivos clasificados bajo cuatro objetivos principales con un análisis de los actuales instrumentos y otros cambios o medidas necesarios para mejor conseguir resultados positivos. Entre otras muchas medidas sociales, económicas y jurídicas, mecanismos de responsabilidad jurídica, el plan de acción atiende al etiquetado ecológico y a la auditoría ecológica cuya función potencial como incentivos no debería dejarse de lado.

13. En el caso del plan de acción sobre agricultura, se analizan las disposiciones principales de la política agrícola común, ya que pudieran utilizarse en pro de la diversidad biológica. Se señalan las amenazas a la diversidad biológica y los motivos para incorporar medidas agroambientales y se presentan blancos y calendarios de fechas de ejecución de las medidas necesarias para el logro de las prioridades del plan de acción. En los otros dos documentos (pesquerías y planes de acción para cooperación) se incluye un tipo similar de análisis y de propuestas de cambio o adaptación de los instrumentos para mejorar los incentivos con los que se trata de proteger o de restaurar la diversidad biológica.

## 3. Ponencia de Santa Lucía

14. Santa Lucía presentó cuatro documentos:

a) *Incentivos*, documento en el que a título de introducción se enumeran varios ejemplos de incentivos perjudiciales y seguidamente se presenta una monografía sobre arreglos de distribución de beneficios en los Mangles de Mankote (véanse los párrs. 15-16 siguientes);

b) *Incentivos aplicados a zonas protegidas por el Fondo fiduciario nacional de Santa Lucía*, presentando información sobre incentivos positivos aplicados a la gestión del Paisaje protegido de Praslin (véase el párr. 17 siguiente);

c) *Ajustes a un nuevo modo de vida – Zonas de gestión marina y pesquerías* (por Dawn D. Pierre), presentando una monografía sobre el Área de gestión marina de Soufriere (véanse los párrs. 18-19 siguientes); y

d) Como documento de antecedentes de los *Incentivos aplicados a zonas protegidas por el Fondo fiduciario nacional de Santa Lucía*, mencionado en el inciso b) precedente, se presenta un *Informe nacional de Santa Lucía*, originalmente sometido a la consideración de la Primera Reunión de Diálogo sobre Tortugas Hawksbill del Gran Caribe de CITES, Ciudad de México, 15-17 de mayo de 2001, con un resumen del plan de gestión nacional y esfuerzos de recuperación de Santa Lucía para tortugas marinas.

---

<sup>9/</sup> Estos pueden consultarse en la dirección [http://biodiversity-chm.eea.eu.int/convention/cbd\\_ec/strategy/BAP.html](http://biodiversity-chm.eea.eu.int/convention/cbd_ec/strategy/BAP.html).

*Monografía: Arreglos de distribución de beneficios en las mangles de Mankote*

15. Los mangles de Mankote han sido utilizados desde 1960 para la producción de carbón vegetal. Cuando se declaró a Mankote como zona protegida en 1986 por ser el trayecto contiguo más grande mangles, se lanzó una iniciativa para salvar los mangles y mantener los ingresos de los productores de carbón vegetal. Se adoptó un plan de gestión de los mangles por el que se trata de respetar los usos y actitudes populares vigentes al mismo tiempo que se implica plenamente a los usuarios en el proceso de adopción de decisiones. Como resultado de un amplio diálogo, se ha convenido en un conjunto de normas para la utilización sostenible de los mangles en función de la cooperación oficiosa de los productores de carbón vegetal y de los organismos gubernamentales pertinentes. La presencia de la cooperativa ha permitido que las autoridades administren la zona con buena relación de costo a eficacia aplicando una estrategia de participación de los usuarios en lugar de la intervención directa. La participación del grupo en el proyecto ha estado directamente unida a los beneficios que puedan cosechar como individuos por su intervención, incluido un suministro mayor y más seguro de madera para carbón vegetal.

16. Debido a este esfuerzo de colaboración, en el decenio de 1980 se invirtió la tendencia general de degradación de la cubierta de árboles. Se atribuyen las condiciones de esta inversión al desplazamiento desde una política de acceso abierto a un régimen de propiedad comunal. Ciertamente, el plan de gestión representa el reconocimiento de que los interesados usuarios tienen derechos subsistencia, incluso aquellos sin derechos jurídicos a los recursos objeto de explotación. La principal lección obtenida de la monografía es que los proyectos integrados de desarrollo y de conservación tienen un buen potencial de ser eficaces si con ellos pueden evitarse las condiciones de acceso abierto y especificarse los derechos de propiedad.

*Monografía: Paisaje protegido de Praslin*

17. Se han concertado arreglos de asociación con un propietario privado y el grupo de desarrollo de la comunidad en la aldea adyacente al Paisajes protegido de Praslin. Las ganancias procedentes de las tasas de los visitantes se distribuyen al grupo de desarrollo de la comunidad y a los propietarios de los terrenos en base a una fórmula convenida. Además, se utilizaron fondos de proyectos para desarrollar la capacidad y la posibilidad de los grupos comunitarios para administrar recursos de forma sostenible y de ese modo desarrollar una atmósfera de buenos vecinos entre la zona protegida y la comunidad. Es también la política del Fondo fiduciario dar prioridad máxima a las comunidades cercanas cuando se trata de puestos de trabajo tanto en la etapa de desarrollo del proyecto (ingeniería de caminos, etc.) como durante la fase de gestión (guías turísticas; personal de mantenimiento, gestión del emplazamiento; remeros de los bote, etc.). Otras formas de incentivos positivos provienen de programas de educación en medio ambiente y de frecuentes reuniones de la comunidad.

*Monografía: Área de gestión marina de Soufriere*

18. Cuando se estableció oficialmente en 1995 el Área de gestión marina de Soufriere (SMMA) los pescadores del lugar perdieron muchas de sus áreas primarias de pesca en los arrecifes. Necesitarán esperar varios años para beneficiarse de modo significativo de la formación de nuevas zonas de reserva activamente protegidas puesto que se prevé un efecto de “desbordamiento”. Para mitigar las limitaciones con las que se enfrentan entre tanto los pescadores de Soufriere y para ayudar a reducir la presión subsiguiente de la pesca en los recursos cercanos a la costa, se han diseñado varias iniciativas. Entre estas se incluyen la concesión durante períodos de dificultades especiales de estipendios temporales y de derechos de pesca limitados. Se instaló un plan de compra de red vertical para pesca por enmalle una vez identificadas estas redes a las que se debían daños significativos de los arrecifes de coral en el entorno de SMMA. Se diseñaron las posibilidades de capacitación y un fondo de inversión para prestar ayuda a los pescadores en cuanto a realizar actividades distintas a la pesca costera. El uso creciente de la zona SMMA por propietarios de yates y buceadores generaba ingresos para la SMMA (por conducto de

permisos de usuario) y para la comunidad de Soufriere en general (por conducto del turismo). La generación de tasas de usuario llevó a una financiación casi autónoma del área de gestión marina.

19. En el caso de la zona SMMA, ya es evidente el aumento de reserva de peces dentro de poblaciones que no son objeto de pesca pero no parece todavía evidente en los desembarcaderos de peces desde zonas de pesca. Por lo tanto, las ganancias obtenidas hasta la fecha son relativamente escasas y dependen en gran manera de una ausencia completa de pesca en las reservas. El desarrollo ulterior de las zonas de gestión marina diseñadas para resolver la degradación de los recursos y los conflictos con los usuarios, mediante arreglos de administración en común y consultas entre los interesados, ha sido previsto en el plan de gestión nacional y en los esfuerzos de recuperación para tortugas marinas de Santa Lucía.

## **B. Información de organizaciones**

### *1. IUCN–La Unión Mundial para la Conservación*

20. La IUCN presentó una lista de documentos relacionados con la aplicación de incentivos a la conservación de la diversidad biológica, incluida información sobre incentivos perjudiciales y también presentó una recopilación de 31 monografías sobre incentivos, medidas disuasivas e incentivos perjudiciales.

21. Se anexa al presente documento la recopilación de monografías sobre incentivos, medidas disuasivas e incentivos perjudiciales.

### *2. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos(OCDE)*

22. El Secretario Ejecutivo recibió de la OCDE, un *Manual de valoración de la diversidad biológica: Guía para dirigentes de política*, que se concentra en la índole de los valores asociados a la diversidad biológica y a los enfoques metodológicos que puedan adoptarse para asignar valores con fines de política. Se señaló que la valoración era un incentivo en el *Manual de incentivos para diversidad biológica de la OCDE, Diseño y aplicación*. (OCDE 1999). En el nuevo manual se adoptan varias monografías para ilustrar el proceso de valoración en los países de la OCDE:

a) Australia: Valorar las corrientes ambientales para la rehabilitación de los humedales: aplicación de una modelación facultativa en el Valle de Macquarie;

b) Austria: Diversidad biológica, paisajes y servicios a los ecosistemas de agricultura y silvicultura en la región alpina de Austria – enfoque para la valoración económica;

c) Canadá: Aplicación de la evaluación de daños ambientales y procesos de valoración de recursos en Canadá Atlántica;

d) República Checa: Evaluación aplicada de la diversidad biológica;

e) Hungría: Pérdida de valor de los humedales de Szigetköz debido al desarrollo del sistema de presas Gab Ikovo-Nagymaros: aplicación de la transferencia de beneficios en Hungría;

f) Noruega: El plan maestro de Noruega para recursos hídricos – un plan nacional coordinado para fuentes de energía hidroeléctrica no desarrollada: evaluación aplicada de la diversidad biológica;

g) Suiza: Pagos directos para la diversidad biológica proporcionados por agricultores de Suiza: interpretación económica de una decisión democrática directa;

h) Reino Unido: Valoración de la gestión de la diversidad biológica en los bosques británicos por parte de la Comisión de silvicultura;

i) Reino Unido: Gestión integrada de bienes raíces – valoración de la conservación y beneficios de la recreación.

### **III. RECOPIACIÓN DE LA INFORMACIÓN RECIBIDA DE PARTES Y ORGANIZACIONES: INCENTIVOS PERJUDICIALES**

#### **A. Información recibida de las Partes**

##### *1. Ponencia de Canadá*

23. En el marco de la estrategia forestal nacional de Canadá 1998-2003, se señala una necesidad apremiante de suprimir medidas disuasivas y crear incentivos para la gestión sostenible de lotes de bosque. El marco de acción entre otros, prevé el uso de incentivos para invertir en la gestión de lotes de bosque incluidos los medios de impuestos apropiados y los programas de gestión de lotes de bosques. Además, la aplicación de cambios convenientes a la ley de impuestos sobre la renta federal y a la tributación provincial y municipal contribuirán de modo constructivo a inversiones y a ingresos justos para el desarrollo sostenible de los lotes de bosques. <sup>10/</sup>

24. En la ponencia de Canadá, se hace también referencia al documento titulado “Utilizando la ley de impuestos sobre la renta de Canadá para fomentar la diversidad biológica y la conservación de terrenos sensibles”: monografía canadiense sobre incentivos tributarios nacionales para conservación de la diversidad biológica (monografía a la que se invitó para un grupo de expertos de la OCDE sobre aspectos económicos de la diversidad biológica). Este estudio se describe como monografía 26 en el documento de información preparado para la quinta reunión de la Conferencia de las Partes (UNEP/CBD/COP/5/INF/14).

##### *2. Ponencia de Santa Lucía*

25. Varias disposiciones de la Ordenanza de conservación de bosques, suelos y recursos hídricos de Santa Lucía (el uso de un límite de contorno del casco y de regalías para precios de la madera) fueron señalados como contribuyentes a la pérdida de la diversidad biológica forestal y con repercusiones negativas en los diversos ecosistemas forestales y corrientes de agua. Las subsiguientes reformas emprendidas en 1987 llevaron a una reducción considerable de la compra de madera local y, por lo tanto, a mejorar la gestión de los recursos biológicos forestales.

#### **B. Información de organizaciones**

##### *1. IUCN*

26. En un curso práctico convocado por la IUCN en Gland, Suiza, los días 22 a 26 de abril de 1996 sobre "utilización de economías para contrarrestar la pérdida de la diversidad biológica", se presentaron

---

<sup>10/</sup> Si desea más información, visite la dirección: [http://nrcan.gc.ca/cfs/nfs/strateg/control\\_e.html](http://nrcan.gc.ca/cfs/nfs/strateg/control_e.html).

varias monografías y documentos sobre antecedentes que trataban de la cuestión de subvenciones perjudiciales y pérdida de la diversidad biológica, incluido lo siguiente:

- a) Norman Myers (1996): *Perverse Subsidies* (Subvenciones perjudiciales); <sup>11/</sup>
- b) George Oyer y Juan Carlos Belausteguigoitia (1996): *Structural Adjustment, Market and Policy Failures: The case of Maize* (Ajuste estructural, mercado y fallos de la política: El caso del maíz); <sup>12/</sup>
- c) Timothy Swanson (1996): *The Underlying Causes of Biodiversity Decline: An Economic Analysis* (Las causas subyacentes al declive de la diversidad biológica: Un análisis económico). <sup>13/</sup>

27. El documento *Perverse Subsidies* responde a la cuestión de cuáles son las subvenciones que van en detrimento de los intereses generales y a largo plazo de la sociedad, estudiando el caso de las subvenciones para pesquerías marinas en detalle. El autor declara que todas las principales pesquerías marinas se considera que han explotado con exceso los recursos y que a pesar de que las cosechas en todo el mundo han aumentado en cinco veces desde 1950, la pesca ha ido disminuyendo después de 1989. Las subvenciones destinadas a preservar los puestos de trabajo de los pescadores agravan la situación permitiendo que la industria pesquera continúe explotando con exceso las pesquerías a pesar del declive anual de la pesca. Como resultado, existe en la actualidad una capacidad de extracción excesiva en la industria pesquera. Se proponen varias respuestas de política tales como utilizar las subvenciones para capacitar en nuevas industrias a los pescadores que han perdido su puesto de trabajo al ser la pesca reducida, ya sea una reducción por disminuir las reservas o por cambios de la política, e introducir un número limitado de derechos comerciables de pesca a determinados pescadores.

28. El documento *Structural Adjustment, Market and Policy Failures: The case of Maize* analiza los efectos de políticas de ajuste estructural en la agricultura respecto a diversidad de cosechas estudiando el caso concreto del maíz en México. El gobierno de México ha introducido variedades de gran rendimiento (HYV) de maíz al sector agrícola en una tentativa de aumentar la productividad. En términos de impacto en la diversidad biológica, el resultado ha sido un desplazamiento desde las variedades tradicionales de maíz a las variedades HYV y por consiguiente a una pérdida de la diversidad de maíz. El problema principal es que los beneficios de la diversidad de cosechas no se interiorizan al sistema del mercado y, por consiguiente, no se tienen en cuenta por parte de los dirigentes de política nacional. En el futuro la política debe tener lugar más bien a nivel local y ser dirigida en consulta con los agricultores locales. Las políticas de ajuste estructural en agricultura fracasan con demasiada frecuencia en cuanto a considerar los efectos a nivel microeconómico. Uno de estos efectos puede ser, como en el caso del maíz de México, la pérdida de la diversidad biológica.

29. El documento *The Underlying Causes of Biodiversity Decline: An Economic Analysis* arguye que las fuerzas económicas impulsan a las pérdidas de la diversidad biológica lo que implica como conclusión que la evaluación del declive de la diversidad biológica requiere una comprensión y evaluación de estas fuerzas económicas. Para reparar el declive de la diversidad será necesario cambiar la forma de los incentivos económicos que llevan a las sociedades humanas a optar sistemáticamente por un cambio del mundo viviente del modo que lo hacen.

---

<sup>11/</sup> Véase <http://biodiversityeconomics.org/pdf/960401-18.pdf>.

<sup>12/</sup> Véase <http://biodiversityeconomics.org/pdf/960401-15.pdf>.

<sup>13/</sup> Véase <http://biodiversityeconomics.org/pdf/960401-08.pdf>.



30. El sitio de internet de la dependencia sobre economía de la IUCN <http://biodiversityeconomics.org/> incluye varios otros documentos, por ejemplo:

a) Ronald Steenblik (1998): *Subsidy reform: doing more to help the environment by spending less on activities that harm* (Reforma de subvenciones: hacer más para ayudar al medio ambiente gastando menos en actividades que dañan); 14/

b) Ronald Steenblik, Gordon Munro (1999): *International Work on Fishing Subsidies — an Update* (Trabajo internacional sobre subvenciones de pesca - Actualización); 15/

c) Andrea Bagri, Jill Blockhus, y Frank Vorhies (2000): *Perverse Subsidies and Biodiversity Loss* (Subvenciones perjudiciales y pérdida de la diversidad biológica); 16

31. El documento *Subsidy reform: doing more to help the environment by spending less on activities that harm* subraya la importancia de continuar la reforma de políticas gubernamentales y programas que generan subvenciones “perjudiciales para la diversidad biológica” y alentar a la comunidad de conservación para desarrollar más aún su capacidad de hablar con autoridad sobre la cuestión. En el documento se examinan las ineficacias creadas por las subvenciones y los efectos que tienen en el medio ambiente en general y en la diversidad biológica en particular. Seguidamente el documento pasa a los mecanismos multilaterales actuales que se aplican para controlar las subvenciones dirigiéndolas hacia sectores basados en los recursos, con miras a determinar esferas en las que es necesario un fortalecimiento ulterior. La mayoría de los mecanismos aplicados hasta la fecha corresponden a tentativas de tratar con el comercio y con efectos presupuestarios de las subvenciones. La aplicación de estos controles puede preverse en general que reduzca o incluso elimine muchos de los incentivos impulsados por la política para la agricultura intensiva, el exceso de pesca y la quema de combustibles sucios. Pero los gobiernos habitualmente aplican una discreción considerable en cuanto a la forma de interpretar tales controles. Grandes variaciones en la incidencia de las subvenciones de las naciones pueden tener repercusiones importantes por sus efectos en determinados ecosistemas. Mediante la identificación de tales vínculos, se propone en este documento que la sociedad civil, particularmente las organizaciones ambientales no gubernamentales, pueden contribuir al máximo al proceso de la reforma de las subvenciones.

32. El documento *International Work on Fishing Subsidies — an Update* examina el trabajo internacional reciente en la esfera de subvenciones al sector de pesquerías, haciéndose particular referencia a las actividades en curso de la OCDE, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), de la Comisión de desarrollo sostenible, de la Cooperación económica para Asia y el Pacífico (APEC) y de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

33. El documento *Perverse Subsidies and Biodiversity Loss* examina el impacto de las subvenciones públicas en la diversidad biológica. Se propone un “enfoque por ecosistemas” para evaluar los impactos perjudiciales de las subvenciones y se presenta una encuesta preliminar de la bibliografía y cuestiones pertinentes, desde el punto de vista de un enfoque por ecosistemas. Se propone seguidamente un programa de trabajo sobre subvenciones perjudiciales y pérdida de la diversidad biológica que pudiera ser aplicado por la IUCN.

---

14/ Véase <http://biodiversityeconomics.org/pdf/topics-35-02.pdf>

15/ Véase <http://biodiversityeconomics.org/pdf/topics-35-04.pdf>

16/ Véase <http://biodiversityeconomics.org/pdf/topics-35-01.pdf>.

34. Se dispone de otra información sobre incentivos perjudiciales en el sitio de internet de economía de la diversidad biológica de la IUCN. <sup>17/</sup> Concretamente, este sitio de internet incluye también un enlace con el proyecto de la OCDE “Transición a pesquerías responsables”. <sup>18/</sup> Se dispone y pueden cargarse gratis una serie de documentos que incluyen textos de monografías en apoyo de esta tesis. Los países incluidos en la serie de monografías son Alemania, Australia, Canadá, Islandia, Japón y Nueva Zelandia.

35. La Oficina regional de Asia Oriental de la IUCN han publicado una serie de monografías relacionadas con el suministro de incentivos económicos para la conservación de la biodiversidad por parte de la comunidad local, incluidas las siguientes:

a) *Economic Aspects of Community Involvement in Sustainable Forest Management in Eastern and Southern Africa* (Aspectos económicos de la intervención de las comunidades en la gestión sostenible de los bosques en África Oriental y Meridional) (2001); <sup>19/</sup>

b) Lucy Emerton (1999): *The Nature of Benefits and the Benefits of Nature: Why Wildlife Conservation has not Economically Benefited Communities in Africa* (Naturaleza de los beneficios y beneficios para la naturaleza: por qué la conservación de la vida silvestre no ha beneficiado económicamente a las comunidades en África); <sup>20/</sup>

36. El documento *Economic Aspects of Community Involvement in Sustainable Forest Management in Eastern and Southern Africa* investiga la amplitud con la que se han proporcionado incentivos económicos a las comunidades para que intervengan en la gestión sostenible de los bosques en África Oriental y Meridional. Se ha comprobado que la gestión sostenible de los bosques puede tangiblemente generar beneficios económicos locales a niveles suficientes y en formas apropiadas para contrarrestar los costos de oportunidad incurridos por la gestión sostenible de los bosques. Apenas se reconoce en general por parte de los encargados de la adopción de decisiones y por parte de los planificadores del sector económico o forestal el elevado valor económico de los recursos forestales para las comunidades, o los costos económicos locales, posiblemente muy elevados, de la gestión sostenible de los bosques. Puesto que el sector forestal tiene un valor tan bajo registrado en todos los países estudiados, se le ha otorgado apenas prioridad en las políticas económicas y en las estrategias de desarrollo. En muchos casos las políticas económicas de África Oriental y Meridional han proporcionado de hecho incentivos disuasivos económicos a las comunidades en cuanto a la gestión sostenible de los bosques. Sin embargo, las políticas sobre bosques nacionales se han movido en la actualidad apartándose de un foco de protección estricta y de producción comercial a enfoques dirigidos hacia el uso de los recursos forestales en prosecución de metas de desarrollo sostenible y para beneficio económico de las comunidades locales. A este respecto, se subraya en el estudio que hay una necesidad urgente de proporcionar incentivos económicos a las comunidades para que intervengan en la gestión sostenible de los bosques, incluido lo referente a determinar y dismantelar las medidas disuasivas económicas y los incentivos perjudiciales que proporcionan las políticas macroeconómicas y económicas sectoriales y que impiden la intervención de la comunidad en la ordenación forestal sostenible.

37. De conformidad con el documento *The Nature of Benefits and the Benefits of Nature*, los enfoques orientados a la comunidad para la conservación de la vida silvestre se basan ordinariamente en la suposición de que si los pueblos locales participan en la gestión de la diversidad silvestre y se benefician

---

<sup>17/</sup> <http://biodiversityeconomics.org/incentives/topics-35-00.pdf>.

<sup>18/</sup> <http://www.oecd.org/oecd/pages/home/displaygeneral/0,3380,EN-document-159-4-no-10-6610-0,FF.html>.

<sup>19/</sup> Véase <http://biodiversityeconomics.org/pdf/topics-337-00.pdf>.

<sup>20/</sup> Véase <http://www.biodiversityeconomics.org/pdf/topics-334-00.PDF>.

económicamente de esta participación, entonces surgirá una situación de “ganar-ganar” por la cual se conserva la vida silvestre al mismo tiempo que mejora el bienestar de la comunidad. La mayoría de las tentativas de conservar la vida silvestre realizadas en África Oriental y Meridional en el último decenio han seguido un enfoque común para proporcionar beneficios, devolviendo una proporción de los ingresos ganados por el Estado procedentes de la vida silvestre a las comunidades, mediante arreglos de distribución indirecta de beneficios y de actividades de desarrollo de las bases populares, es decir, el suministro de infraestructura social tal como escuelas, suministro de agua y facilidades sanitarias. En la nota de estudio se arguye que tales modelos basados en los beneficios dependen de una comprensión incompleta de los aspectos económicos de los beneficios para la comunidad procedentes de la conservación y de la naturaleza de la vida silvestre. Que las comunidades tengan o no incentivos económicos para conservar la vida silvestre y se beneficien o no económicamente por la presencia de la vida silvestre, son asuntos que van más allá de asegurar que una proporción de los ingresos de la vida silvestre vuelva a ellos como desarrollo amplio o como beneficios de la infraestructura social. También depende de los costos económicos incurridos en la vida silvestre, de la forma por la que se reciben los beneficios de la vida silvestre, de los costos y beneficios de otras actividades económicas que compiten con la vida silvestre y de una gama de factores externos, todos los cuales limitan la amplitud con la que las comunidades puedan beneficiarse adecuadamente de la vida silvestre como ganancias que constituyan medios de vida reales. La nota llega a la conclusión de que es necesario incorporar otros aspectos económicos a los enfoques comunitarios para la vida silvestre.

38. El programa regional de economía medioambiental de Asia de la IUCN ha publicado recientemente dos documentos que tratan de los aspectos económicos; incentivos y planificación de la diversidad biológica (de los que dispondrá la sexta reunión de la Conferencia de las Partes):

a) *An Annotated Bibliography of Biodiversity Economics: Methods, Experiences and Lessons Learned* (2001) (Bibliografía anotada de la economía de la diversidad biológica: Métodos, experiencias y lecciones aprendidas (2001));

b) *The Use of Economics in National Biodiversity Strategies and Action Plans: A Review of Experiences, Lessons Learned and Ways Forward* (2002) (El uso de la economía en las estrategias y planes de acción nacionales sobre diversidad biológica: Examen de experiencias, lecciones aprendidas y modos de progresar (2002)).

39. Estos estudios fueron realizados bajo el marco del programa de apoyo a la planificación de la diversidad biológica (BPSP), un proyecto financiado por el FMAM y aplicado conjuntamente por el PNUD y el PNUMA. En relación con el estudio temático, se realizaron cinco estudios de países sobre el uso de medidas económicas en las estrategias y planes de acción nacionales sobre diversidad biológica, comparando a cada país con la experiencia regional respectiva: Zimbabwe (África Meridional), Uganda (África Oriental), Viet Nam (Asia Sudoriental), Pakistán (Asia Meridional) y Ecuador (Región Andina).

40. En la recopilación de monografías presentadas por la IUCN, que se encuentra en el anexo, figuran varios ejemplos de incentivos perjudiciales y de su retiro:

- a) Ley forestal de Seychelles;
- b) Protección de mangles en Tanzania;
- c) Tenencia de la tierra en Trinidad y Tabago;
- d) Tenencia de la tierra en Myanmar;

- e) Disposiciones sobre tala de los terrenos en Australia;
- f) Reglamentación de proyectos hídricos en Estados Unidos;
- g) Fomento de la empresa local en Tanzania;
- h) Imposición de leyes sobre recursos naturales en Viet Nam;
- i) Política de establecimiento de sanciones en Estados Unidos.

## 2. *Greenpeace Internacional*

41. Greenpeace Internacional presentó dos estudios (encargados por Greenpeace) sobre incentivos perjudiciales:

a) *Fueling Global Warming: Federal Subsidies to Oil in the United States* (Echando leña al fuego del calentamiento mundial: Subsidios federales al petróleo en los Estados Unidos) (Douglas Koplow y Aaron Martin, Industrial Economics, Inc., 1998); <sup>21/</sup>

b) *Energy Subsidies in Europe. How Governments use taxpayers' money to promote climate change and nuclear risk* (Subsidios a la energía en Europa. Cómo usan los gobiernos el dinero de los contribuyentes para promover el cambio climático y el riesgo nuclear) (Elisabeth Ruijgrok, Frans Oosterhuis, Instituto de estudios ambientales, Vrije Universiteit, Amsterdam 1997).

42. Greenpeace Internacional señaló también otro documento publicado por el Banco Mundial: *Subsidies in World Fisheries, A Reexamination* (Subvenciones a pesquerías mundiales, un nuevo examen.). (Matteo Milazzo, Nota de estudio técnico del Banco Mundial Núm. 406, 1998); <sup>22/</sup>

43. El documento *Fueling Global Warming: Federal Subsidies to Oil in the United States* examina las subvenciones federales de Estados Unidos al petróleo, incluidas las políticas que están directamente destinadas al sector petrolífero y disposiciones de distribución a prorrato, cuyo blanco es más general. Destacando y cuantificando este apoyo, los autores demuestran que las subvenciones continúan desempeñando una función importante en la economía de Estados Unidos y señalan esferas lógicas de reforma. En el análisis se incluye una amplia serie de esferas de subvenciones, incluidas las de supresión de los impuestos, apoyo a la investigación y desarrollo, programas de crédito subvencionados, defensa de suministros petrolíferos, venta por valor inferior al mercado de recursos petrolíferos públicos, transporte petrolífero subvencionado y responsabilidad del sector privado que se desplaza al público. Los autores han analizado también impuestos federales al petróleo y restado estos impuestos de otros valores de subvenciones, según corresponda, para obtener una estimación de subvenciones neta. Cuando los datos disponibles no permiten cuantificar las subvenciones concretas, se describen cualitativamente.

44. El documento *Energy Subsidies in Europe. How Governments use taxpayers' money to promote climate change and nuclear risk* trata de cuantificar las subvenciones directas a distintas industrias de energía desde 1990 hasta 1995 en Europa Occidental: La Unión Europea y sus Estados miembros, además de Noruega y Suiza. Las subvenciones directas están definidas como pagos directos

---

<sup>21/</sup> Véase <http://www.greenpeace.org/%7Eclimate/oil/fdsuiloil.pdf>.

<sup>22/</sup> Véase [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSPContentServer/WDSP/IB/1998/04/01/000009265\\_3980624143705/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSPContentServer/WDSP/IB/1998/04/01/000009265_3980624143705/Rendered/PDF/multi_page.pdf).

por producción, consumo, conservación e investigación y desarrollo, así como reducciones y exenciones de impuestos. Las subvenciones a combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas) más energía nuclear (fusión y fisión) se comparan con las subvenciones para energía renovable y conservación de la energía. En el informe no se intenta cuantificar las subvenciones indirectas tales como préstamos “favorables”, el suministro libre de la infraestructura y limitación de la responsabilidad a las empresas de energía en el caso de accidentes nucleares aunque se proporciona una evaluación cualitativa de las subvenciones importantes indirectas, lo que indica que éstas son considerables. Los autores llegan a la conclusión de que si ha de mejorar la posición competitiva del ahorro de energía y de las energías renovables, parece indispensable que las corrientes de subvenciones se desplacen hacia las formas precedentes desde los combustibles fósiles y la energía nuclear. (Matteo Milazzo, Nota técnica del Banco Mundial Núm. 406, 1998)

45. El tercer estudio, *Subsidies in World Fisheries, A Reexamination*, arguye que muchas de las reservas de peces tradicionales de muy alto valor están plenamente explotadas o excesivamente explotadas en el sentido biológico y que en términos económicos la mayoría de las pesquerías aplican esfuerzos de pesca excesivos para llegar a los niveles actuales de producción. Se señala la gestión ineficaz como causa fundamental de este exceso de pesca y el uso excesivo de insumos. La eficacia de la gestión de las pesquerías está socavada por los mismos subsidios que se proporcionan para mantener los ingresos del sector de pesquerías. En el informe se examina la función de las subvenciones para explicar la discrepancia entre los esfuerzos de pesca y la capacidad de producción biológica basándose en monografías de Japón, Unión Europea, Noruega, Estados Unidos, Rusia y China. El nivel agregado de las subvenciones a las pesquerías en el mundo se estima ser de \$14-20 mil millones anuales, dependiendo del método de extrapolación a partir de los casos estudiados. Comparándose con otros productos alimentarios, los niveles totales de apoyo para la producción pesquera (incluido la protección del comercio mundial) son elevados: se comparan con niveles de apoyo mundial para ganado vacuno, porquino y ovino. El autor llega a la conclusión de que las subvenciones son un factor significativo en cuanto a socavar la utilización sostenible de los recursos pesqueros silvestres en muchas partes del mundo.

*Anexo*

**PONENCIA DE LA IUCN**

A: Hamdallah Zedan

Executive Secretary

Convention on Biological Diversity

393 Saint-Jacques, Suite 300 Montreal, Quebec, Canadá H2Y 1N9

De: Environmental Law Center

IUCN - The World Conservation Union

Godesberger Allee 108-112 D-53175 Bonn, Alemania

Tomme Young, Abogado superior

Fecha: 19 de febrero de 2002

**Re: Ejemplos de diversas clases de incentivos y de medidas disuasivas**

Se presenta el siguiente memorando en respuesta a la solicitud general de algunos ejemplos de diversas clases de incentivos y de medidas disuasivas relacionados con la legislación y/o creados por la legislación, utilizados en el contexto de la protección, conservación y utilización sostenible del medio ambiente. Comprende solamente un resumen inicial de varios ejemplos, y debería ampliarse y explicarse con más detalles cuando el tiempo y los fondos lo permitan.

Pudiera ser que los ejemplos parezcan hasta cierto punto ser una lista aleatoria, puesto que pocos son los incentivos clasificados y catalogados como tales "incentivos". En realidad, en muchos casos, las leyes que actúan como muy fuertes incentivos, medidas disuasivas o incentivos perjudiciales en la esfera de medio ambiente y diversidad biológica han sido creadas por motivos completamente distintos de su impacto como incentivos.

En cada ejemplo de la lista se destaca lo siguiente:

- el **beneficio** ofrecido (o "**anti-beneficio**" para las medidas disuasivas; el "**detrimento temido**" para algunos *incentivos perjudiciales*.)
- la **conducta** a la que se alienta, y
- el **objetivo** que el gobierno desea promover (o, en el caso de *incentivos perjudiciales*, el **impacto** que resulta del incentivo.)

Nota de definición: Hay una clara diferencia entre una "medida disuasiva" y una sanción, pero no es fácil definirlas. En lo que sigue, "medida disuasiva" se refiere a una medida que impone una nueva carga financiera (o de otra clase) a una persona que

- emprende una acción que no es de desear aunque no sea ilícita , o
- deja de emprender una acción que no es obligatoria.

I. Mecanismos de incentivos dirigidos a promover la conservación

## A. Internacional

**Donde:** Convenio sobre la Diversidad Biológica

**Tema legislativo:** Disposiciones sobre acceso y distribución de beneficios

**Descripción breve:** Estas disposiciones están concebidas para prestar la oportunidad de obtener un rédito financiero u otro rédito concreto a países en desarrollo o de gran riqueza de diversidad biológica. Se obtiene este **beneficio** allí donde algún otro país o empresa comercial o de investigación ha desencadenado un valor especial como resultado de especies o ecosistemas de diversidad biológica del país. Este beneficio está destinado a alentar a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica (la **conducta**) haciendo que estas actividades parezcan ser rentables y beneficiosas para los países (y muy particularmente para las comunidades locales que están más directamente enlazadas con la realidad del uso y de la conservación de la diversidad biológica.) El **objetivo**, naturalmente, es el de detener o invertir las pérdidas de los hábitats y la crisis de la extinción de especies.

En un principio, estas disposiciones fueron consideradas también como posibles incentivos perjudiciales, se pensaba que alentarían a un aumento de número de personas que irrumpieran en importantes zonas de hábitats y recogieran muestras (el **impacto**.) En consecuencia, en los primeros años después de la UNCED, se adoptaron importantes medidas para preparar directrices relativas a la recopilación de especímenes y muestras.

**Donde:** FAO y Secretaría del Convenio Internacional de Protección Fitosanitaria

**Tema legislativo:** Normas Internacionales para Medidas Fitosanitarias (NIMF)

**Descripción breve:** Las Normas Internacionales para Medidas Fitosanitarias (NIMF) han sido concebidas para alentar a la armonización internacional de las medidas fitosanitarias (la **conducta**) las cuales se espera que facilitarán el comercio seguro e impedirán el uso de medidas injustificadas como obstáculos al comercio (los **objetivos**.) Estas normas han sido reconocidas por el Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (el acuerdo SPS, véase 2.5 infra) de la Organización Mundial de Comercio como punto de referencia para la armonización internacional. Los gobiernos que adoptan medidas fitosanitarias basadas en las normas NIMF no tienen que justificar sus medidas con un análisis de riesgos y están protegidos frente a retos de sus socios comerciales (el **beneficio**.)

**Donde:** FMAM

**Breve comentario:** Las autoridades nacionales indican con frecuencia que **deben** elaborar leyes y organismos sobre diversidad biológica (la **conducta**), porque solamente si lo hacen así serán considerados para proyectos financiados por el FMAM (el **beneficio**.)

## B. Medidas nacionales y subnacionales

### 1. Acceso a los recursos naturales y genéticos

**Donde:** Costa Rica

**Tema legislativo:** Contrato de Acceso

**Descripción breve:** Contrato entre Merck, empresa farmacéutica estadounidense y InBio, empresa paraestatal, para la adquisición de muestras de recursos biológicos y genéticos por utilizar comercialmente (para investigación farmacéutica). Merck acordó pagar a InBio por el suministro de muestras y extractos de especies de los bosques de

Costa Rican y compartir con el país las regalías procedentes de cualesquiera medicinas producidas con estas muestras (el **beneficio**.) Se confiaba en que los Costarricenses adoptarían un enfoque más orientado hacia la conservación sostenible en el uso de la diversidad biológica (la **conducta**) si recibían un valor financiero de su diversidad biológica. El **objetivo** básico era naturalmente la conservación que se reforzaba aún más por el requisito de que el 90% del pago de acceso inicial (a InBio) deberá utilizarse para financiar proyectos de conservación.

**Fuente:** "Acuerdo Merck-InBio (Merck) [www.american.edu/ted/Merck.htm](http://www.american.edu/ted/Merck.htm) 8-11-00); véase también, Pernille Tranberg, 1996, "Unique biodiversity program in Costa Rica". Earth Times News Service. <http://csf.colorado.edu/elan/96/Feb96/0075.html> (8-11-00)

## 2. Uso de los terrenos e incentivos orientados a la gestión de los recursos

**Donde:** Seychelles

**Tema legislativo:** Forests

**Descripción breve:** Una ley de Seychelles exige un permiso para el corte de árboles sea donde fuere en las islas, incluidos específicamente los árboles en terrenos privados, sea cual fuere la zonificación de los mismos y sean o no indígenas en las islas las especies de árboles. Esto ha funcionado como medida disuasiva para reducir a un mínimo el impacto de la pérdida continua de los árboles (el **objetivo**) imponiendo un requisito reglamentario que exige mucho tiempo (el *"anti-beneficio"*) el cual ha de satisfacerse antes del corte de árboles, (la **conducta**).

**Fuente:** Seychelles, Forest Act (según existía en 1992.)

**Donde:** Sudáfrica

**Tema legislativo:** Zonas protegidas

**Descripción breve:** En Sudáfrica, el derecho del gobierno de proteger o incluso de evaluar las condiciones relacionadas con la conservación y con los recursos naturales en propiedades privadas es extremadamente limitado. Para elevar al máximo la conservación y gestión sostenible en grandes propiedades privadas (el **objetivo**), se propuso una ley que permitiría que el propietario declarara que un área forestal estaba "protegida" por la ley. A cambio de esta declaración, que permite administrar tal terreno como zona protegida, y daría al gobierno un mayor nivel de intervención en tal gestión (las **conductas**), el propietario recibe beneficios tributarios y una designación especial en virtud de los estatutos de uso de los terrenos.

**Fuente:** National Forests Act ( según existía en 1998), §§ 18, 51.

**Donde:** Estados Unidos (California)

**Tema legislativo:** Preservación de espacios abiertos para agricultura

**Descripción breve:** En virtud de la ley de California, se promueve la meta del Estado de preservar los usos agrícolas frente a la incursión del desarrollo industrial, comercial y de otra clase (el **objetivo**) mediante la aplicación de un derecho de utilizar la propiedad de otro a largo plazo. Los propietarios conceden al gobierno un derecho de uso de sus terrenos por 40 años en virtud del cual no se efectuará la conversión del terreno a usos no agrícolas (la **conducta**). A cambio de ello, el gobierno acuerda una valoración específica (muy baja) de los terrenos para fines de evaluación de los impuestos a la propiedad (el **beneficio**.)

**Fuente:** California Government Code, § 65864, et seq. (la ley "Williamson Act.")



**Donde:** Ghana

**Tema legislativo:** Zonas protegidas

**Descripción breve:** Una propuesta de revisión de la ley de Ghana destinada a refrenar los problemas persistentes de explotación por el gobierno de tierras de bosques locales, y a alentar a la participación local en la gestión y protección de esas tierras (los **objetivos**.) En virtud de la ley revisada, los propietarios del terreno y las comunidades locales pueden declarar “bosques especializados”, para fines tales como la protección de áreas sagradas o tradicionales, así como, en algunos casos la creación de bosques comunitarios. Esta declaración debe ir acompañada de compromisos de proteger tales áreas y de ser primariamente responsables de su vigilancia y gestión. Por el hecho de que las poblaciones locales están social y culturalmente vinculados a estas áreas, se considera que la autoridad para administrar los bosques es un **beneficio**. Sin embargo, tienen este derecho a condición de que la comunidad local esté de acuerdo con aplicar principios técnicos de silvicultura y prácticas de gestión sostenible (las **conductas**.) Si disminuyera la calidad de los bosques, la comunidad perdería tales derechos.

**Fuente:** Draft Revised Forest Act, *adjunto a* Cirelli, M-T, *Legal Due Diligence—Ghana Forest Plantation Project (proyecto FAO, Sept. 1998)*

**Donde:** Estados Unidos (Documentos de legislación federal)

**Tema legislativo:** Desarrollo de “campos pardos”

**Descripción breve:** Los incentivos de uso de la tierra pueden también tener, en algunos caso, un impacto positivo para la conservación y para el medio ambiente. En Estados Unidos, por ejemplo, una ley (analizada más tarde en otro contexto) prevé que un propietario de tierras contaminadas pueda ser responsable de la limpieza (a veces extremadamente costosa) de esa contaminación, incluso si el mismo no hubiera sido el causante, e incluso desconociera su existencia. En consecuencia, en el transcurso del tiempo, los compradores y agentes de desarrollo de la tierra (incluso los agentes de desarrollo de instalaciones industriales) evitan la compra de terrenos posiblemente contaminados por temor de asumir una responsabilidad jurídica escondida. Esto llevó a una situación por la que terrenos anteriormente no utilizados (los denominados “campos verdes”) están siendo utilizados para todo tipo de desarrollo de la tierra, mientras que terrenos posiblemente contaminados (“campos pardos”) quedarían sin utilizar, incluso cuando no haya ninguna prueba de contaminación en los mismos. Un programa federal trata de impedir esta destrucción indebida de los campos verdes (el **objetivo**.) El mecanismo que se aplica es una clase de protección jurídica específica. Se prevén créditos tributarios, una renuncia de la responsabilidad jurídica futura etc. (los **beneficios**), para los agentes de desarrollo que utilicen campos pardos para sus proyectos de desarrollo (la **conducta**), siempre que satisfagan determinados requisitos de seguridad y aviso previo respecto a ese proyecto de desarrollo. Otra ventaja para el agente de desarrollo en estas situaciones dimana del hecho de que la propiedad que se pensaba estar “posiblemente contaminada” puede a veces comprarse a un precio mucho más barato que muchos campos verdes, y está habitualmente más cercana a los servicios necesarios y a las conexiones de los servicios públicos de gas y agua.

**Fuente:** Aunque pudiera haberse promulgado desde entonces nueva legislación, una buena fuente de análisis de este programa es el documento USEPA Publication No. 500-F-97-090 (1997); y véase 40 CFR, Part 7, subpart f (enero de 1997)

**Donde:** Tanzania

**Tema legislativo:** Mangles

**Descripción breve:** En África oriental (y en otras partes), los árboles de mangles son vitales para la salud y la existencia de humedales costeros que son los sitios principales de cría de muchas especies marinas y terrestres. Varias disposiciones legislativas de

Tanzania tratan de promover la protección de los mangles (el **objetivo**), y tienen un impacto fuerte, aunque algunas veces negativo. Estas disposiciones insisten en la importancia de la protección de los mangles y en la de encontrar sustitutos al uso de postes de mangles y de otros productos. Sin embargo, la comprensión popular defectuosa de la ley ha llevado a muchos a creer que cualquier terreno que contenga incluso un árbol de mangle se convertirá automáticamente en un “área protegida” bajo la ley de Tanzania. Esta creencia engendró un elevado grado de temor, dimanante de la historia reciente de Tanzania pues en el pasado la creación de áreas protegidas vino acompañada de un desplazamiento de todos los residentes de esas zonas. Entendidas de ese modo, las disposiciones de protección de los mangles de Tanzania constituyeron un *incentivo perjudicial* según el cual los propietarios de la tierra y los usuarios consideraron que era vital cortar toda clase de árboles de mangles que se encontraran en las tierras que poseían o utilizaban (el **impacto**), para evitar la pérdida de sus derechos en las tierras afectadas (el **detrimento temido**.)

**Fuente:** Samesi, Estudios sobre mangles en Tanzania meridional y oriental (no se dispone del título exacto) (University of Dar Es Salaam, 1989.)

**Donde:** Trinidad y Tabago

**Tema legislativo:** Tenencia de la tierra

**Descripción breve:** Las cuestiones de tenencia de la tierra en Trinidad y Tabago son un ejemplo de una situación más bien común de *incentivos perjudiciales*. Dimanan de una combinación de factores, las leyes de Trinidad sobre ocupación ilícita de tierras del gobierno que protegen a las personas que las infringen (“ocupantes ilícitos.”) En varios casos, conceden a los ocupantes ilícitos el derecho de reclamar tierras del gobierno ilícitamente ocupadas (incluso bosques del gobierno y zonas protegidas), si las han talado y cultivado, construido en ellas edificios, y ocupado por un período especificado. Para echarlos de las tierras, el gobierno tendría que pagarles una compensación en virtud de las leyes de *dominio eminente*. El **objetivo** de esta disposición es obviamente la protección de los ocupantes ilícitos, algunos de los ciudadanos más pobres del país. Sin embargo, en cuanto al **impacto**, es esencialmente un incentivo de talar y de cultivar bosques del gobierno y otras tierras, puesto que con ello obtienen una compensación o claramente el derecho de posesión de los terrenos (el **beneficio** no deseado).

**Fuente:** Regularization of Tenure (State Lands) Act; y véase Land Acquisition Act; Agricultural Small Holdings Act. Véase también Young, T., *Evaluation of Commercial Forest Plantation Resources and Legal Regimes of Trinidad and Tabago* (FAO 1994.)

**Donde:** Myanmar

**Tema legislativo:** Tenencia de la tierra

**Descripción breve:** En Myanmar hay aún *incentivos perjudiciales* más fuertes para la tala de los terrenos, pudiéndose todavía adquirir derechos de propiedad del terreno (el **beneficio**) haciendo que esos terrenos sean productivos (la **conducta**). La ley promueve esencialmente la tala de los bosques (el **impacto**.) Esta situación dimana del hecho de la ley básica de propiedad de la tierra en Myanmar se promulgó hace casi 100 años. Aunque los funcionarios de propiedad de la tierra trabajan arduamente para adoptar una reglamentación y otras directivas de un sistema más moderno en virtud de la ley, es necesaria una reforma seria, pues la redacción directa de los estatutos prevé específicamente los incentivos perjudiciales, que han de entrar en vigor.

**Fuente:** Notificación: Duties and Rights of the Central Committee for Management of Culturable Land, Fallow Land and Waste Land and Conferring the Right to Cultivate Land/Right to Utilize Land (Notification 44/91) (13 de noviembre de 1991.)

**Donde:** Canadá

**Tema legislativo:** Donación de la tierra o derechos a la tierra para fines de conservación

**Descripción breve:** Una reciente legislación tributaria aumentó el beneficio tributario por donación de la tierra para fines de conservación (antes limitado al 20% de su valor) y permite ahora que los donantes extiendan su reducción de impuestos hasta por 5 años. Estas disposiciones tienen un impacto financiero significativo (el **beneficio**) para propietarios de la tierra de ingresos altos y medios y aumenta la probabilidad de donación de tierras para fines de conservación (la **conducta**), aumentando potencialmente la extensión de tierra dedicada a la conservación (el **objetivo**.) Secundan estas disposiciones otras que imponen multas fuertes si se cambia de nuevo el uso de la tierra.

**Fuente:** 1996 Amendments to Income Tax Act 1995 under Ecological Gifts Program (*analizado en* Rubec, C. "Using the Income Tax Act of Canada to promote Biodiversity and Sensitivity Lands Conservation" en la dirección <http://www.oecd.org/env/> (1997)

**Donde:** Australia

**Tema legislativo:** Tala de la tierra

**Descripción breve:** Las disposiciones de la ley de Australia relativas a la tala de la tierra para fines agrícolas actúa de *incentivo perjudicial*, alentando a la tala de tierras silvestres (el **impacto**.) En virtud de esa ley, cualquier contribuyente que incurra en gastos para la "destrucción y retiro de madera, maleza y matorrales indígenas ...drenaje de ciénagas o tierras bajas que mejoran la agricultura..." (la **conducta**) tendrá derecho a reclamar el reembolso de esos gastos (el **beneficio**).

**Fuente:** Income Tax Assessment Act 1936 s74 (a). Véase también Carter, M. "A Revolving Fund For Biodiversity Conservation in Australia" (1998) en la dirección <http://www.oecd.org>

**Donde:** Australia

**Tema legislativo:** Prácticas de gestión de la tierra (exención de impuestos)

**Descripción breve:** En virtud de esta ley, los propietarios de terrenos que concierten "acuerdos de patrimonio" con las autoridades de conservación de la naturaleza competentes para proteger la vegetación nativa serán admisibles para recibir exención de impuestos. En virtud de un acuerdo de patrimonio, el propietario conviene en no talar la vegetación nativa ni edificar, ni realizar operaciones que pudieran dañar la fauna y la flora en sus tierras, sin el consentimiento por escrito del Ministro (la **conducta**), a cambio de algunos beneficios tributarios (el **beneficio**). Si opta por vender la tierra, el sucesor en los derechos está también obligado a cumplir con el acuerdo. Si el propietario infringe el acuerdo y no remedia la infracción, estará obligado a pagar de nuevo todos los impuestos de que estuvo exento, más los intereses.

**Fuente:** Native Vegetation Management Act, 1985, y véase de Klemm, C, and C. Shine, Wetlands, Water and the Law: Using Law to advance wetland conservation and wise use. (1999, IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 38 pg. 180 y 251)

## 2. Impedir daños a los recursos naturales

**Donde:** Estados Unidos

**Tema legislativo:** Responsabilidad jurídica ambiental

**Descripción breve:** Respondiendo a la necesidad de impedir y/o de remediar los daños causados a los recursos naturales, la ley crea medidas disuasivas, en forma de riesgos de responsabilidad jurídica a largo plazo. En virtud de una ley importante “el contaminador paga”, asumen la responsabilidad financiera por daños causados por la contaminación (y para remediar los daños y la contaminación)

- (1) las personas que originalmente liberaron o depositaron las sustancias contaminantes (sea cual fuere la fecha en que ocurrieron),
- (2) el actual propietario del emplazamiento en el que está ubicada la contaminación, y
- (3) y otros que han sido propietarios después del suceso de contaminación.

En estas disposiciones no importa la fecha en que ocurrió la contaminación, las partes no están protegidas por ningún estatuto de limitaciones. Respecto a los recursos naturales, esta responsabilidad se extiende para incluir además la obligación de pagar a la oficina designada del gobierno como fiduciaria del recurso natural de que se trate (incluso las zonas protegidas) por todos los daños causados a tales recursos.

Se promulgó esta ley para crear una medida disuasiva frente a actividades de contaminación, y un incentivo de limpiar o remediar la contaminación antes de que afecte a otras personas y especialmente antes de que cause daños a los recursos naturales o a las tierras de los pueblos indígenas. Aunque la mayoría de las descargas contaminantes son ilícitas, no son ilícitas en muchos casos, las actividades que las causan.

Estas disposiciones de responsabilidad jurídica aumentan seriamente el costo en que incurre la persona causante de la contaminación (la pérdida del **beneficio**), creando un imperativo de

- (i) cesar las actividades asociadas al riesgo de contaminación;
- (ii) realizar esas actividades de forma que mitiguen ese riesgo; o
- (iii) por lo menos remediar la contaminación que ocurra, antes de que pueda tener impactos en otros.

Las tres son **conductas** aceptables, que llevan una disminución del número y de la gravedad de los riesgos de contaminación latente (el **objetivo**.)

**Fuente:** Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act, 42 U.S. Code §§ 9607(a)(C), and (f)(1).

**Donde:** Estados Unidos (federal)

**Tema legislativo:** Prácticas de agricultura

**Descripción breve:** Una medida legislativa disuasiva figura en las disposiciones de Estados Unidos por las que se evalúan la multas (el **anti-beneficio**) a los agricultores cuyas prácticas agrícolas demuestran ser contrarias a la conservación de los humedales o causan la erosión del suelo (la **conducta** por evitar.) Retirando de los agricultores una amplia gama de asistencia federal financiera para la agricultura, cuando convierten humedales para fines agrícolas o cuando producen bienes agrícolas en humedales convertidos, el gobierno trata de asegurar prácticas agrícolas que protejan adecuadamente a los humedales (el **objetivo**.)

**Fuente:** Federal Food Security Act of 1985 (incluso Farm Bill amendments of 1990), Title 16 sec. 3821; véase *también* de Klemm, C. and C. Shine Wetlands, Water and the Law: Using Law to advance wetland conservation and wise use (1999, IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 38 pg. 252)

**Donde:** Sudáfrica

**Tema legislativo:** Conservación de aguas y derechos al agua/Especies exóticas invasoras

**Descripción breve:** Una nueva ley recientemente promulgada en Sudáfrica atiende a la responsabilidad jurídica por especies exóticas invasoras, de tres modos, dos de los cuales son incentivos:

*En primer lugar*, la ley reconoce que algunas planta exóticas invasoras (particularmente aquellas cuyas “raíces están en el agua”) pueden utilizar hasta de 2 a 3 veces más agua que las mismas especies originales en una plantación bien administrada. Para alentar a los propietarios a controlar tales especies e impedir su propagación desde semilleros administrados (el **objetivo**), la ley permite la aplicación de criterios por los cuales puede hacerse responsable a los propietarios de la tierra de la reducción de la corriente de agua causada por las planta exótica invasoras en sus tierras. Se aplicará este impuesto de usuario paga (el **anti-beneficio**) para financiar la limpieza de plantas exóticas invasoras en el lugar de captación de aguas de que se trate. Sin embargo, su mayor impacto puede ser como incentivo de, i) alentar a los agricultores a controlar las especies exóticas; ii) asegurar que solamente se cultivan después de un atento estudio y de adoptar precauciones, y iii) dar a los propietarios de la tierra un fuerte impulso para arrancar de raíz y destruir las plantas que migran hacia fuera de zonas controladas (la **conducta**.)

**Fuente:** National Water Act, §§ 21, 26 (esp. (1)(m)), 36 y véase Ministry of Water and Forest website, en la dirección <http://www-dwaf.pwv.gov.za/projects/wfw/Legislation.htm>.

La ley crea un segundo incentivo, *con el mismo objetivo*. Permite que el organismo de gestión de zonas de captación de aguas que haga responsables a los propietarios de la tierra por los costos de remediar las condiciones causadas por las plantas exóticas invasoras, y responsables de la “contaminación de semillas” en las tierras de otros, como consecuencia de la introducción de especies y/o por dejar de impedir su propagación. Estas disposiciones crean un sistema de “responsabilidad jurídica estricta” que se espera disuada a los propietarios de la tierra de las mismas **conductas** anteriormente indicadas, por el deseo de evitar el pago de esos impuestos y de asumir esas responsabilidades (los “**anti-beneficios**.”)

**Fuente:** National Water Act, § 19, y véase *el sitio de internet del* Ministry of Water and Forests en la dirección <http://www-dwaf.pwv.gov.za/projects/wfw/Legislation.htm>.

**Donde:** Estados Unidos (pero pudiera ser en cualquier otro lugar si la empresa fuera internacional)

**Tema legislativo:** Pólizas de seguros como incentivos para evitar daños como consecuencia de actividades comerciales y otras

**Descripción breve:** (Medida disuasiva.) Las políticas de seguros, si se redactan con ese fin, pueden proporcionar un importante incentivo a las empresas comerciales en cuanto a comportarse como buenos ciudadanos para el medio ambiente. Varias de tales disposiciones pueden exigir una política de auditoría ambiental aceptable como prerrequisito para cualquier reclamación en virtud de la póliza. Más comúnmente, una disposición en la póliza limitará la cobertura a reclamaciones que fueron “repentinas y

accidentales” – es *decir*, reclamaciones que dimanaban de circunstancias imprevistas que ocurrieron con tanta rapidez que no pudieron mitigarse antes de que se produjeran daños. Estas disposiciones están en contraste con las pólizas generales que concederían de otro modo la recuperación por reclamaciones que dimanaban como resultado de alguna condición permanente, tal como por ejemplo el desecho continuo de contaminantes. Tal póliza pudiera pagar reclamaciones o incluso costos de remedio cuando esa condición lleva por último a daños, filtrándose hacia acuíferos de agua potable, y contaminando los pozos de agua potable cercanos. Rechazando la cobertura de daños ambientales no repentinos, el asegurador asigna esencialmente los riesgos y los costos de las reclamaciones por daños de estas medidas (el **detrimiento temido**) a la empresa o a los individuos. Con ello se insta al asegurador a descubrir y a amainar condiciones ambientales no repentinas (la **conducta**), y debería tener como consecuencia la seguridad del medio ambiente para las personas y para el medio ambiente, al mismo tiempo que el asegurador ahorra por no ser responsable de limpiezas mayores y más costosas de la contaminación acumulada por largo plazo (el **objetivo**.)

**Fuente:** Véase, *p. ej.*, *Textron Inc., v Aetna Casualty and Surety Company*, 754 A. 2d 742 (Rhode Island, junio, 2000)

I. Incentivos dirigidos a alentar a otra clase de protección del medio ambiente, investigación, etc.

A. Internacional

**Donde:** UNFCCC

**Tema legislativo:** Desarrollo del sistema de crédito y comercio de emisiones

**Descripción breve:** Este Convenio ya ha madurado por razón de los incentivos y propuestas de incentivos, incluidos algunos que pudieran tener un impacto bastante claro en la conservación y en la diversidad biológica. Las disposiciones más destacadas tratan de la plantación y restauración de bosques cuya existencia física secuestra al carbono, un progenitor de gases de efecto de invernadero bajo el suelo. Algunas de estas propuestas darían créditos por reducción de emisiones (el **beneficio**) a actividades de secuestro del carbono tales como la plantación de árboles (la **conductas**). Está todavía siendo debatido si estas disposiciones crean un incentivo positivo o perjudicial. Algunos piensan que el programa de secuestro del carbono ayudará a combatir los problemas causados por emisiones de carbono (el **objetivo**), mientras que otros piensan que la existencia de tal programa causará numerosos daños

- ♦ a los ecosistemas naturales (incluida una proliferación de plantaciones de árboles de cosecha única y otras actividades que influyen negativamente en la diversidad biológica),
- ♦ a los residentes locales (restricción de utilizar los bosques de los que dependen, limitaciones en los estilos de vida y oportunidades locales), y
- ♦ al medio ambiente (dando a los países cuyos niveles de emisión son muy elevados la capacidad de prescindir de una reducción real de las emisiones) (los **impactos**), sin traer consigo ninguna mejora permanente del escenario climático.

B. Nacional

**Donde:** Estados Unidos

**Tema legislativo:** Créditos tributarios para investigación y desarrollo

**Descripción breve:** El mecanismo de impuestos y de crédito tributario puede ser un incentivo eficaz en muchas situaciones, incluido el caso cuando un crédito (el **beneficio**) se ofrece a costa de “investigación y desarrollo” (la **conducta**.) Este instrumento puede ser de valor para la conservación cuando el acceso al crédito está limitado a determinados tipos de investigación y desarrollo (p.ej., instrumentos para la conservación y desarrollo sostenible.)

**Fuente:** Tax and Accounting Software Corporation v. United States, 111 F. Supp. 2d 1153 (N.D. Okla., 31 de julio de 2000) (ejemplo general solamente del principio. En este caso el crédito RyD no estaba limitado a usos para conservación.)

I. Incentivos sectoriales (Desarrollo sostenible)

1. Aforestación y Reforestación

**Donde:** Gambia

**Tema legislativo:** Propiedad de los árboles

**Descripción breve:** En muchos países la propiedad de los árboles en terrenos privados o de otra clase es una cuestión difícil. Incluso cuando el propietario o usuario de los terrenos plantó el mismo los árboles, no puede tener un derecho sin restricciones respecto a su utilización y gestión. La ley propuesta en Gambia trata de alentar la plantación de árboles (el **objetivo**) declarando concretamente que quien planta un árbol, teniendo el derecho legítimo a plantarlo (la **conducta**), es de allí en adelante su propietario (el **beneficio**.)

**Fuente:** Forest Bill, §§ 6 and 7. Disposiciones similares se encuentran en la ley de Malawi (Forestry Act , §37), Sudán (Forestry Act § 8(2) y Zanzibar (Draft Forestry Act, § 67.)

**Donde:** Nepal

**Tema legislativo:** Gestión de bosques de la comunidad

**Descripción breve:** Como en muchos otros países, Nepal ha elaborado un programa detallado para la gestión de bosques comunitarios para atender a varios problemas en competencia. Esperando avanzar positivamente en la mitigación de la pobreza, en la eliminación de prácticas de recolección forestal no sostenibles, en invertir la deforestación y la pérdida de hábitats de bosques y en mejorar la eficacia de las zonas protegidas (los **objetivos**), la ley prevé derechos especiales de uso de bosques y prioridades para las comunidades locales. Las comunidades que reúnan condiciones tienen el derecho de cosechar y vender productos forestales y madereros según un conjunto de normas (los **beneficios**.) Para reunir las condiciones, una comunidad debe

organizarse como “grupo de usuarios” legalmente reconocido y emprender tareas de gestión y de reforestación de su zona de bosques asignada (la **conducta**.)<sup>1</sup>

**Fuente:** Forest Act 2049 (1993), §§ 30, 41-43; Forest Regulations 2051 (1995) §§ 39, *et seq.*; Buffer Zone Management Regulations 2052.

**NOTA:** Muchos países están elaborando incentivos y otros programas concentrados en la intervención de la comunidad y en la participación de la comunidad en los beneficios financieros de los bosques, de zonas protegidas y/o de especies o ecosistemas particulares. (Véase, p.ej., los debates en Gurung, C.P., *People and their Participation: New Approaches to Resolving Conflicts and Promoting Cooperation* (El pueblo y su participación: Nuevos enfoques para resolver conflictos y promover la cooperación) (World Congress on National Parks, 1992); Kern, E. and T. Young, *Trends in Forestry Law – Asia and the Pacific* (Tendencias en la ley forestal – Asia y el Pacífico) (FAO 1998) páginas 112-117; Lindsay, J.M., *Designing Legal Space: Law as an Enabling Tool in Community-based Natural Resource Management* (Diseñando el espacio legal: Ley como instrumento favorable a la gestión de recursos naturales basados en la comunidad), (Nota presentada en el Banco Mundial, curso práctico internacional sobre gestión de recursos naturales basados en la comunidad, Washington, D.C., 1998); Young, T., *Trends in Forestry Law – Anglophone Africa* (Tendencias en la ley forestal – África de habla inglesa) (FAO 1999); .)

(Otros varios países utilizan métodos más directos, incluido el de autorizar los pagos directos para actividades de reforestación y servicios de gestión de bosques sobre zonas protegidas. Puesto que esto parece ser sencillamente contratar estos servicios en lugar de ser un sistema de incentivos, no se analizan en este lugar estas disposiciones más allá de mencionarlas.)

**Donde:** China

**Tema legislativo:** Gestión de bosques de la comunidad y privados

**Descripción breve:** Al tratar de utilizar los incentivos para alentar a la reforestación, China ha estado estimulada por su historia. Lo mismo que la mayoría de los incentivos de reforestación, el programa de China se dirige a beneficios actuales relativamente escasos, ofreciendo en su lugar la promesa de grandes beneficios de la venta de maderas y de productos madereros no forestales en el futuro. Aunque culturalmente el pueblo chino tiende a reconocer el valor de los beneficios a largo plazo, las medidas pasadas del gobierno, tales como reasignaciones de los terrenos, han dejado inquietos a muchos ciudadanos respecto a los incentivos gubernamentales particularmente cuando hay un ciclo prolongado entre la inversión (de tiempo y de esfuerzos de reforestación) y la recogida de los beneficios. La silvicultura es un ejemplo claro de tal inversión con rédito a largo plazo; en algunas esferas, y para algunas especies, el ciclo de crecimiento puede ser de 50 a 90 años.

Se han propuesto varias ideas para atender a este problema y alentar a la reforestación a nivel local (el **objetivo**.) Una, por ejemplo, aplicaría mecanismos financieros (contratos, garantías, etc.) que serían concertados entre los grupos comunitarios y personas privadas etc., y una institución independiente, creada jurídicamente, o un fiador. Tal mecanismo pudiera proporcionar garantía financiera o de otra clase vinculante a grupos o personas que emprenden la silvicultura privada o comunitaria. Estos tendrían la seguridad de que los derechos de propiedad y los intereses que reciben continuarán en vigor por un tiempo especificado (lo

---

<sup>1</sup> Han surgido quejas de que solamente las tierras forestales más degradadas están disponibles en virtud de este programa.



suficientemente largo para que puedan cosechar una cantidad razonable de beneficios de sus esfuerzos de aforestación y reforestación sin apartarse de los principios de gestión sostenible). Esta garantía o seguridad (el **beneficio**), se espera que alentará a concertar programas de gestión forestal privados y de la comunidad (la **conducta**.)

**Fuente:** Véase Young, T., *China, Mongolia, Myanmar, Vietnam: Legislative Support for the Transition of Forestry Activities to Market-oriented Operation* (FAO, 1998.)

**Donde:** Mongolia

**Tema legislativo:** Confianza de los inversores en la gestión forestal privada

**Descripción breve:** Un problema que surge en la transición de las antiguas “economías planificadas” al funcionamiento del mercado está relacionado con el problema de la confianza de los inversores. En muchos casos, en el marco de los sistemas planificados, los agricultores y los silvicultores tenían la certidumbre de que el gobierno compraría todos sus productos de cosechas, madereros y productos forestales no madereros, siempre que la cantidad producida estuviera sometida a un plan central. La conversión a una orientación de mercado ha hecho que se eliminen en gran manera estas garantías o, en algunos países, a que se interrumpan de forma perentoria total o parcialmente como parte de la conversión a economía de mercado. El resultado ha sido que los usuarios de los bosques apenas tienen garantías de cuándo o de sí recibirán ganancias o incluso un rédito por su inversión. En general, los nuevos inversores de los países participantes tienen poco capital por invertir y necesitan ser capaces de planificar para recibir algún rédito por su inversión, en un plazo conocido.

Aunque la necesidad de la confianza de los inversores no es generalmente un problema que pueda resolverse por la legislación, puede elaborarse una base legislativa y puede publicarse de modo que preste apoyo a la meta de desarrollar un sector forestal privado utilizando principios de silvicultura sostenible (el **objetivo**). Por ejemplo, una propuesta crearía garantías estatutarias limitadas, convenios de recompra y otros programas legales para proporcionar alguna clase de garantía, por lo menos de un rédito mínimo (el **beneficio**.) Se espera que las garantías alienten a las personas, a las comunidades y a las entidades corporativas nuevas a entrar en negocios de gestión forestal sostenible. Un componente del uso de este tipo de garantía es el compromiso del titular de los bosques de restaurar los bosques y los ecosistemas, así como las prácticas sostenibles (la **conducta**).

**Fuente:** Véase Young, T., *China, Mongolia, Myanmar, Vietnam: Legislative Support for the Transition of Forestry Activities to Market-oriented Operation* (FAO, 1998.)

## 1. Otras cuestiones de bosques

**Donde:** Trinidad y Tabago

**Tema legislativo:** Recolección forestal y concesiones

**Resumen breve:** Las modificaciones propuestas de la estructura administrativa y normativa de Trinidad y Tabago resolverían algunos problemas en el sistema de plantaciones de bosques propiedad del gobierno del país. En el marco del sistema actual, los explotadores comerciales de bosques (incluida especialmente una

corporación paraestatal)<sup>2</sup> recibieron una licencia especial para recolección de madera de teca siempre que cumplieran numerosos requisitos i) la corta solamente de árboles marcados dentro de una zona designada; ii) el pago por los árboles que han cortado e iii) cumplimiento de la reglamentación por la que se especifican prácticas de cosecha y de retiro que protejan al medio ambiente. Muchos de estos requisitos no fueron satisfechos de ningún modo y la mayoría fueron satisfechos solamente una parte del tiempo. En particular, se cortaban frecuentemente los árboles sin ser marcados, medidos y/o anotados en los registros (por lo que ni siquiera se añadieron a la factura), la mayoría de las entidades de recolección estaban muy atrasadas en sus pagos, los precios pagados por la madera cortada eran inadecuadamente bajos y pocas operaciones de cosecha cumplían con todos los requisitos ambientales (llevando a una erosión amplia y a otros problemas medioambientales). El **objetivo** de la nueva legislación era obligar a cumplir estos requisitos.

Las nuevas propuestas se concentraban en la incapacidad de los funcionarios forestales de controlar la recolección ilícita, tanto antes como durante el período de cosecha autorizado, y la ineficacia de los mecanismos legales para obligar a técnicas de recolección favorables al medio ambiente. El resultado fue una completa revisión del sistema por la cual se obtuvieron e impusieron los derechos de la recolección de teca.

La propuesta sustituiría al sistema por el cual los funcionarios forestales deben estar dispuestos a marcar, medir y registrar los árboles talados (es decir, un sistema en el que el gobierno es propietario de los árboles hasta que se cortan). En virtud de la nueva propuesta, el gobierno vendería por conducto de subastas competitivas abiertas todos los árboles de una zona específica (el “corte”) al futuro titular de la concesión mucho antes de que los árboles crezcan hasta una altura que permita talarlos. El propietario de la concesión recibiría esta concesión (el **beneficio**), a condición de lo siguiente (las **conductas**):

- (i) sería responsable de la gestión de los bosques hasta que estuviera autorizado a la tala. Esto incluiría concretamente patrullas de corte e impedir la recolección ilícita de otros (iría en su propio interés tanto cumplir con ii), como también evitar la pérdida (robo) de su propiedad);
- (ii) solamente podría empezar la recolección si ya hubiera pagado todo el dinero que adeudaba por la compra de la concesión;
- (iii) recogería solamente en las fechas aprobadas por el gobierno elevando al máximo la ganancia a partir de los árboles (otro **beneficio**) pero también asegurando una cubierta adecuada de bosques y una toma de decisiones relativa a silvicultura (un componente del **objetivo**); y
- (iv) debería cumplir con los requisitos de recolección ambiental.

La propuesta proporcionaría también una medida disuasiva fuerte. Era importante combatir la antigua práctica de hacer caso omiso de los requisitos de la recolección. Una práctica que estaba facilitada por el hecho de que estos requisitos entraron en vigor en una fecha en que el titular de la concesión era capaz de obtener rápidamente dinero por sus árboles (es decir “agarrar las ganancias”). En virtud de la nueva propuesta, a cualquier titular de una concesión que fracasara en satisfacer los requisitos indicados en ii), iii) y iv) (las conductas) se le prohibiría participar en subastas de corte por un período de varios años (retiro de un **beneficio futuro**).

---

<sup>2</sup> En esta nota no se debaten los diversos impactos en los incentivos del uso de organismos paraestatales.

**Fuente:** Young, T., *Evaluation of Commercial Forest Plantation Resources of Trinidad and Tabago* (FAO 1994.)

## I. Otras leyes y objetivos

### 1. Participación en el inventario de recursos naturales y de diversidad biológica y la presentación de informes y supervisión de actividades de gestión sostenible

**Donde:** Trinidad y Tabago

**Tema legislativo:** Supervisión de la recolección sostenible

**Breve resumen:** Para combatir la tendencia de los aserraderos de notificar cantidades inferiores de la madera procesada (el **objetivo**), la legislación propuesta en Trinidad y Tabago otorgaría a cada aserradero el derecho a un porcentaje del trabajo de sierra de teca el año venidero y el recibo consiguiente de un equipo especial para tratar adecuadamente la teca. Dado que la sierra de teca es la actividad maderera más rentable del país, una parte alicuota de este mercado controlado por el gobierno constituiría un beneficio importante. El cálculo de cada porcentaje de aserraderos se basaría en el porcentaje de ese aserradero de la cantidad total de madera procesada y notificada el año anterior. Se alentaría por lo tanto a los aserraderos a informar (y pagar impuestos) por la cantidad total de madera procesada a fin de asegurar que se eleva a un máximo su porcentaje del total notificado.

**Fuente:** Young, T., *Evaluation of Commercial Forest Plantation Resources of Trinidad and Tabago* (FAO 1994.)

### 2. Incentivos que influyen en la diversidad biológica y en el desarrollo sostenible

**Donde:** Estados Unidos (Colorado)

**Tema legislativo:** Proyectos hídricos

**Breve resumen:** *Incentivo perjudicial.* Los gobiernos de los Estados federales están autorizados a poner condiciones a la concesión a largo plazo de derechos hídricos (el **beneficio**) a cambio del compromiso de los titulares de los derechos de aplicar medidas permanentes para el desarrollo de un proyecto hídrico o presa. Esta disposición tenía el objetivo de proporcionar un incentivo para completar a tiempo proyectos hídricos de gran escala (la **conducta**.) En este lugar el incentivo era directamente contrario a los objetivos ambientales puesto que no se tenían en cuenta las necesidades de los ecosistemas de ríos y ribereños que pudieran perderse mediante tales proyectos (el **impacto**.)

**Fuente:** 10 Colo. Rev. Stat § 37-92-305.

**Donde:** Tanzania

**Tema legislativo:** Fomentar la empresa local

**Resumen breve:** *Incentivo perjudicial.* Cuando el gobierno de Tanzania autorizó la construcción de una nueva pista en el aeropuerto de Dar es Salaam, su foco primario de interés era que esta actividad beneficiara a la mano de obra local y a las empresas lo más posible (el **objetivo**.) Parte de este esfuerzo era determinar los servicios y bienes que pudieran adquirirse localmente y anunciarlos en los medios locales. Uno de tales bienes era la cal que se habría de utilizar en el cemento. Se descubrió que esta se

producía y vendía nacionalmente por habitantes de los pueblos y se adoptó la decisión de pedirles que llenaran la gran demanda en conexión con el proyecto del aeropuerto. La oferta de compra (el **beneficio**) estimuló a estos productores independientes a elevar al máximo su producción (la **conducta**.) Esto fue una situación de conflicto indirecto entre los objetivos del desarrollo y los del medio ambiente. El Ministerio de industria no era consciente de los métodos utilizados por los productores rurales de la cal que quemaban los corales para crear la cal. El aumento en la producción aumentó las tensiones en los arrecifes de coral de las aguas costeras de Tanzania (el **impacto**.)

**Fuente:** Young, T., *Legislative Assistance Regarding the Management of Marine Resources and the Proposal to Establish the Mafia Island Marine Reserve and Legislation for Future Additional Reserves* (FAO, 1992).

**Donde:** Estados Unidos (California)

**Tema legislativo:** Energía de alternativa

**Resumen breve:** The California Public Resources Code (código de recursos públicos de California) obliga específicamente a que las compañías de servicios públicos den preferencia a energía procedente de fuentes de alternativa y deben comprar los bienes de pequeños productores de tal energía a una tasa muy favorable (el **beneficio**.) La intención (**objetivo**) de esta disposición era disminuir la dependencia de energía generada por agua y por otros recursos que no era beneficiosa para el medio ambiente. Debe señalarse que el impacto neto de tales incentivos depende de la estructura de tasas utilizada para aplicarlos. Por consiguiente, si se modifica la estructura de tasas pueden alterarse radicalmente los incentivos y sus impactos. (Véase Metropolitan Water District of Southern California v. Imperial Irrigation District, 80 Cal. App. 4<sup>th</sup> 1403 (30 de mayo de 2000).)

**Fuente:** Cal.Pub.Res.Code § 25008 (véase también Cal.Pub.Res.Code D. 16, Ch. 1, Art. 1, para el análisis de otros incentivos (programas de préstamos especiales, etc) ofrecidos para energía de alternativa.)

### 3. Incentivos de imposición de la ley delictivos

**Donde:** Vietnam

**Tema legislativo:** Imposición de leyes sobre recursos naturales

**Resumen breve:** *Incentivos perjudiciales.* En Vietnam, por una diversidad de motivos, se juzgaba que las actividades de supervisión, inspección e imposición de la ley en los bosques a nivel local no era a veces muy convincente. Había una necesidad de hacer algo cuando se juzgó que era necesaria una imposición eficaz para mejorar la reforestación, la conservación de los bosques y el desarrollo sostenible (el **objetivo**.)

Con este fin, el gobierno dispuso que una parte de todas las multas recogidas por los inspectores se encaminaría directamente a la dirección de inspección local para ser utilizada para equipo y para otros bienes que mejoraran las condiciones de trabajo y les permitiera hacer mejor su trabajo (el **beneficio**.) La intención no declarada de esta disposición era fomentar y alentar a los funcionarios forestales y a otro personal de imposición de la ley a emprender medidas más eficaces de imposición (la **conducta**.)

Este incentivo tenía un efecto desafortunado (perjudicial). Aunque llevó a un aumento de delincuentes sorprendidos y multados, este aumento no fue el esperado. Obviamente, los inspectores de bosques de distritos opinaban que los explotadores a gran escala de tala ilícita que trataban de obtener ganancias comerciales no podían ser fácilmente capturados o eran peligrosos. En consecuencia, los inspectores concentraron sus esfuerzos en la detención de pequeños cabezas de familia pobre que cortaban leña esencial para su supervivencia o postes para el mantenimiento o construcción de sus propios domicilios y cabañas. Por lo tanto, el incentivo no llevó a ningún cambio particular en el nivel de actividades de tala ilegal de bosques más dañosa, o a los daños que causaban a los bosques, pero impuso una tensión adicional a algunos de los ciudadanos más pobres del país.

**Fuente:** (Cita específica no disponible) véase Young, T., *China, Mongolia, Myanmar, Vietnam: Legislative Support for the Transition of Forestry Activities to Market-oriented Operation* (FAO, 1998.)

**Donde:** Estados Unidos

**Tema legislativo:** Política de fijación de multas

**Descripción breve:** La ley de Estados Unidos que impone multas elevadas a los contaminadores cuyas acciones causan la liberación de desechos peligrosos exige también que las empresas y otros notifiquen cualquier liberación que sepan o descubran, incluso cuando haya sido causada por la empresa notificante. Esto es necesario, porque el contaminador mismo es frecuentemente la única persona que sabe que ha ocurrido una liberación potencialmente dañosa con tiempo suficiente para remediarla o impedir daños. Puesto que estas políticas de notificación imponen al contaminador una situación difícil, puesto que si lo notifica será responsable de pagar las multas por la contaminación. Se reconocía en general que si no notifica será responsable de mucho más (daños a personas y a la propiedad causados por la descarga peligrosa). Sin embargo, muchos contaminadores aceptan este riesgo de no informar y esperan no ser descubiertos.

Muchos contaminadores justifican la falta de informar diciendo que solamente se requería notificar la contaminación que ellos sabían o descubrían. En consecuencia, pueden actuar conscientemente para evitar cualquier medida que pudiera llevarles a descubrir la contaminación. La situación resultante es muy negativa para todos.

- los residentes locales y la diversidad biológica sufren porque pudieran, sin saberlo, estar expuestos a contaminantes dañosos;
- el gobierno sufre porque no descubre la contaminación y los problemas conexos con antelación suficiente para resolverlos y para limitar la cantidad de daños causados; y
- la compañía que causa la contaminación sufre porque no solamente está aceptando el riesgo de la responsabilidad post sanciones, ya que causó la liberación de las sustancias peligrosas, sino que también en el caso de que se descubra la liberación, lo cual eventualmente será casi inevitable, la empresa será también responsable de
  - multas por no notificar,
  - daños y perjuicios a otras personas y al medio ambiente causados por abandonar las sustancias peligrosas que pudieran afectar a las aguas y a las aguas subterráneas y a otros medios; y
  - los costos crecientes de remediar la contaminación.

Para evitar esta situación, para que disminuya el número de liberaciones no notificadas de desechos peligrosos, para aumentar la rapidez con la que se informa acerca de liberaciones y se responde a ellas (los **objetivos**), el Organismo de Protección del Medio Ambiente de Estados Unidos ha adoptado una “política de imposición”, en la que se prevé que si una empresa realiza auditorías ambientales regulares concebidas para evaluar si cumplen con las leyes ambientales y para descubrir liberaciones de desechos peligrosos que pudieran haber ocurrido (la **conducta**), entonces se reducirán o eliminarán las multas por liberaciones que se hayan descubierto (el **beneficio**), de conformidad con una serie de normas.

**Fuente:** USEPA, *Incentive for Self-policing: Discovery, Disclosure, Correction and Preventive Violations, Final Policy Statement*, 60 Fed. Reg. 66706 (Dic. 22, 1995).)

*En la lista precedente no se incluye ningún ejemplo de incentivos a la inversión, solamente porque no se tuvo acceso a información concreta relativa a incentivos para la inversión que funcionara de una forma beneficiosa para la conservación. Sin embargo sospechamos que existen tales ejemplos. Estos pueden encontrarse lo mismo que otros usos relacionados con la conservación (no incentivos) de instrumentos financieros para la conservación. Una gama más amplia de incentivos puede ser examinada con mayor profundidad en el caso de que la CDB opte por ampliar el ámbito de esta asignación.*

-----