



CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/SBSTTA/7/11
20 de septiembre de 2001

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

ÓRGANO SUBSIDIARIO DE ASESORAMIENTO
CIENTÍFICO, TÉCNICO Y TECNOLÓGICO

Séptima reunión

Montreal, 12-16 de noviembre de 2001

Tema 5.3 del programa provisional*

INCENTIVOS

Propuestas para el diseño y aplicación de incentivos

Nota del Secretario Ejecutivo

Resumen Ejecutivo

La presente nota fue preparada en respuesta a la decisión V/15 de la Conferencia de las Partes, por la que se instaba, entre otras cosas, al Secretario Ejecutivo a que colaborara con otras organizaciones para recopilar información sobre instrumentos en apoyo de incentivos positivos y sobre medidas perjudiciales y a que elaborara propuestas para el diseño y la aplicación de incentivos para someterlas a la consideración de la séptima reunión del Órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico (OSACTT). En la nota se tiene en cuenta el trabajo presentado a la Secretaría por una serie de organizaciones pertinentes, así como las opiniones de los miembros del grupo de enlace sobre incentivos, reunidas por la Secretaría, particularmente aquellas que instan al desarrollo de un programa de acción para la cooperación en el futuro sobre incentivos entre las organizaciones internacionales pertinentes, con miras a elaborar un enfoque práctico para su diseño y aplicación. El marco presentado en la nota será analizado por expertos y por otros interesados en un taller por celebrar en septiembre de 2001 antes de que se presente el documento definitivo a la séptima reunión del OSACTT.

En general, los incentivos se subdividen en cuatro categorías: incentivos positivos, medidas disuasivas; retiro de incentivos perjudiciales e incentivos indirectos. La función de los incentivos en cuanto a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica es la de mejorar en esta esfera la adopción de decisiones, salvaguardando los aspectos públicos y privados de la diversidad biológica y sus componentes. Para promover el desarrollo de incentivos, se propone en la presente nota que hay cuatro cuestiones intersectoriales asociadas al diseño y aplicación de los incentivos que pudieran ser materia útil de la cooperación internacional: la recopilación y divulgación de información; la intervención de los

* UNEP/CBD/SBSTTA/7/1.

/...

interesados, incluidas las comunidades locales e indígenas; la ampliación de las técnicas asociadas a la evaluación; y la creación de capacidad a diversos niveles, incluidas la capacidad científica y técnica, la capacidad jurídica y administrativa y la capacidad financiera.

Basándose en el marco propuesto por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y teniendo en cuenta las lecciones aprendidas a partir de varias monografías, se proponen en la nota que varios elementos deberían tenerse en cuenta en el diseño y aplicación de los incentivos, incluidos:

- a) la identificación del problema (amenazas subyacentes, metas, identificación de los interesados, proceso de participación);
- b) diseño (enfoque por ecosistemas, enfoque de precaución, principio de eficiencia, interiorización de los costos, creación de valores para las comunidades locales, mezcla de medidas);
- c) facilidades de aplicación creando el apoyo y la capacidad (capacidad humana, arreglos institucionales, intervención de los interesados, financiación); y
- d) gestión, supervisión e imposición (capacidad administrativa y legal, financiación).

Se someterá la información al debate en el entorno del taller con miras a elaborar propuestas de diseño y aplicación de incentivos que exijan el apoyo de una amplia gama de países. Una consideración clave es el reconocimiento de que una sola medida no será suficiente para resolver la complejidad implicada en la adopción de decisiones sobre la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica. Por lo tanto, en cualquier proceso de adopción de decisiones debería considerarse una gama de medidas capaces de lograr la meta deseada, atendiendo a las circunstancias particulares del país de que se trate. Es, por lo tanto, fundamental examinar los modos por los que los incentivos complementarios están en mutua interacción para atender a diversas facetas de un ecosistema complejo, incluido sus componentes económicos, ambientales y sociales.

Por último, se presentan recomendaciones de cooperación futura sobre incentivos. Se han estructurado las mismas según los cuatro temas intersectoriales presentados al principio de la presente nota. El objetivo de estas recomendaciones es que sirvan de base para el debate en el taller. En su conjunto, pudieran más tarde constituir un programa de acción en apoyo de las Partes y organizaciones en cuanto a elaborar políticas, prácticas y proyectos, así como orientación al mecanismo financiero para prestar un apoyo eficaz y establecer la prioridad en la esfera de incentivos conducentes a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica.

Recomendaciones propuestas

Se invita al Órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico a que considere las recomendaciones que procedan del taller sobre incentivos para la conservación y utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica por celebrar en Montreal del 10 al 12 de octubre de 2001, en el cual se considerará la nota presente como principal documento de trabajo.

ÍNDICE

<i>Capítulo</i>	<i>Página</i>
Resumen Ejecutivo	1
Recomendaciones propuestas	2
I. INTRODUCCIÓN	4
II. COOPERACIÓN	5
III. CONDICIONES BÁSICAS PARA LA APLICACIÓN EFICAZ DE INCENTIVOS	6
A. Información.....	9
B. La intervención de los interesados, incluidas las comunidades indígenas y locales	10
C. Valoración.....	11
D. Creación de capacidad.....	13
IV. ELABORACIÓN DE PROPUESTAS PARA EL DISEÑO Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS	15
V. ADOPCIÓN DE DECISIONES: SELECCIÓN DE MEDIDAS APROPIADAS Y DE MEDIDAS COMPLEMENTARIAS	19
VI. RECOMENDACIONES DE COOPERACIÓN FUTURA SOBRE INCENTIVOS	22
A. Información.....	23
B. La intervención de los interesados, incluidas las comunidades indígenas y locales	24
C. Valoración.....	25
D. Creación de capacidad.....	25
<i>Anexo:</i> CONTRIBUCIONES ESPECÍFICAS	27

I. INTRODUCCIÓN

1. Mediante la decisión V/15 acerca de incentivos, la Conferencia de las Partes instó al Secretario Ejecutivo a que:

"3. ... colabore con organizaciones pertinentes, como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), para desplegar esfuerzos coordinados y, mediante esos esfuerzos, como primera fase:

"a) recopilar y difundir información adicional sobre instrumentos en apoyo de incentivos positivos y de su aplicación, y de preparar una matriz donde se determine la gama de instrumentos disponibles, su objetivo, la interacción con otras medidas de política y la efectividad, con miras a identificar y elaborar instrumentos pertinentes, cuando proceda, en apoyo de medidas positivas;

"b) seguir 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, y evaluar la forma en que esos medios pueden aplicarse;

"c) preparar propuestas para la creación y aplicación de incentivos para que el Órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico las examine en sus reuniones sexta o séptima y la Conferencia de las Partes en su sexta reunión ..."

2. Se preparó la presente nota como respuesta a esta solicitud. Se basa en el trabajo anterior emprendido por la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, y en el Artículo 11 del Convenio, en el que se destaca el uso de incentivos como instrumento importante para promover la conservación y utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica. La Secretaría ha definido los incentivos como "un motivo específico, diseñado y aplicado para influir en los órganos del gobierno, en los negocios, en las organizaciones no gubernamentales o en los pueblos locales para conservar la diversidad biológica o para utilizar sus componentes de modo sostenible."^{1/} Para adelantar el programa de trabajo en esta esfera, el Secretario Ejecutivo junto con otras organizaciones ha preparado una serie de notas de estudio sobre la aplicación de incentivos. En el trabajo más reciente se proporcionó una taxonomía de medidas, se examinaron monografías ^{2/} y se elaboraron propuestas para el trabajo ulterior. ^{3/} Teniendo en cuenta la labor realizada por otras organizaciones pertinentes, se presentan en la nota algunas condiciones básicas necesarias para el diseño y aplicación de los incentivos y una matriz en la que se sugieren aspectos importantes asociados a tal tarea.

3. En la Parte II de la presente nota se destacan los esfuerzos de cooperación emprendidos por la Secretaría para responder a la solicitud indicada en la decisión V/15 de que se emprenda este trabajo en cooperación con otras organizaciones internacionales pertinentes. En la Parte III se sugieren cuatro condiciones básicas para la aplicación eficaz de los incentivos: información; intervención de interesados; valoración; y creación de capacidad. Estas cuatro esferas constituyen el fundamento de un proyecto de

^{1/} UNEP/CBD/COP/3/24

^{2/} UNEP/CBD/COP/5/ INF/14.

^{3/} UNEP/CBD/COP/5/15.

plan de acción para la cooperación en el futuro en materia de incentivos. En la Parte IV se presentan varios elementos asociados al diseño y aplicación de los incentivos. En la Parte V se considera la interacción entre los incentivos y dentro de cada uno de los incentivos destacándose la necesidad de una mezcla complementaria de medidas. En la Parte VII se presenta un proyecto de recomendaciones que sirva como base para el debate en el desarrollo de un plan de acción para la cooperación en el futuro acerca de incentivos.

II. COOPERACIÓN

4. En septiembre de 2000, el Secretario Ejecutivo envió una comunicación a varias organizaciones invitándolas a presentar información en la que se esbozaran sus actividades relacionadas con los incentivos. Las respuestas recibidas a esta solicitud constituyen la base de la investigación para la presente nota.^{4/} Entre otras fuentes, la nota depende del *Manual sobre incentivos para la diversidad biológica: Diseño y aplicación* (1999) de la OCDE, que fue elaborado en parte como aporte a la labor en curso del Convenio sobre la diversidad biológica junto con los aportes de la IUCN “Ejemplos de diversas clases de incentivos y de medidas disuasivas”, documento en el que se examinan ejemplos de incentivos relacionados con el derecho y medidas disuasivas utilizadas en el contexto de la protección, conservación y utilización sostenible del medio ambiente y “Hacia un programa de trabajo sobre incentivos en el marco de la CDB: nota de estudio.”

5. Además de pedir información de una serie de organizaciones, el Secretario constituyó un grupo de enlace sobre incentivos en el que participaban representantes de organizaciones internacionales pertinentes o de gobiernos nacionales.^{5/} La primera reunión del Grupo de enlace se celebró en la sede de la Secretaría el 13 de marzo de 2001, al margen de la celebración de la sexta reunión del OSACTT. El objetivo de la reunión fue debatir acerca de la coordinación del trabajo sobre incentivos en respuesta a la decisión V/15.

6. El grupo de enlace señaló que una importante cantidad de trabajo ya había sido realizada por varias organizaciones en relación con los incentivos, incluido el trabajo analítico, la preparación de monografías y el desarrollo de directrices. Se reconocía también que al tenor de la letra y del espíritu de la decisión de la Conferencia de las Partes, era necesario pasar a una fase orientada a una mayor acción y determinar los medios para poner en práctica las lecciones aprendidas en esta labor. En este contexto, se propuso que la Secretaría actuara de facilitador en la coordinación de la siguiente fase orientada a la acción, a fin de mejorar la colaboración y la cooperación entre organizaciones pertinentes que trabajan en materia de incentivos.

7. Se propusieron varias etapas para adelantar en el contexto de un marco mundial en apoyo de incentivos sociales, económicos y jurídicos para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, bajo la coordinación de la Secretaría. Se determinó que la creación de capacidad constituía un elemento fundamental de cualquier trabajo del futuro. Entre otras propuestas se incluía la de reunir en un conjunto las directrices existentes sobre incentivos, con un formato de fácil uso para el usuario, armonizando los enfoques hacia estudios de país y promoviendo enfoques de interesados múltiples. Se consideraba que era importante en el contexto de los estudios futuros de países la intervención de expertos nacionales y la capacitación, de ser necesaria, para promover la aplicación de los incentivos. Los participantes propusieron que se sometiera a un debate ulterior el proyecto de elementos de un plan de acción sobre incentivos, en un taller que se celebrara antes de la séptima reunión del OSACTT. Gracias al

^{4/} Véase en el anexo, respecto a determinadas contribuciones, un resumen de las respuestas recibidas a la comunicación del Secretario Ejecutivo.

apoyo de los gobiernos de los Países Bajos y de Bélgica, el Secretario Ejecutivo pudo convocar tal taller los días 10 a 12 de octubre de 2001 en la sede de la Secretaría en Montreal.

III. CONDICIONES BÁSICAS PARA LA APLICACIÓN EFICAZ DE INCENTIVOS

8. La diversidad biológica describe el número y la variedad de organismos vivos en el planeta, definiéndolos en términos de genes, especies y ecosistemas. La diversidad biológica es también la fuente de muchos productos del mundo. Entre los recursos biológicos se incluyen los recursos genéticos, los organismos o partes de ellos, las poblaciones, o cualquier otro tipo del componente biótico de los ecosistemas de valor o utilidad real o potencial para la humanidad. ^{5/} Estos comprenden, por ejemplo recursos tales como productos madereros y no madereros de árboles y bosques.

9. La diversidad biológica tiene características de bienes públicos y privados que la acompañan. Aunque muchos de los beneficios de la diversidad biológica se dirigen al público en general en forma de beneficios culturales, sociales y económicos, varios de los componentes de la diversidad biológica tienen valores que pueden ser de propiedad privada. La función de los incentivos es mejorar la toma de decisiones relacionada con los aspectos públicos y privados de la diversidad biológica. En algunos casos esto pudiera implicar meramente la conservación, mientras que en otros casos los incentivos serán una alternativa viable que promueva la utilización sostenible de la diversidad biológica y de sus componentes. ^{7/} Los incentivos que promueven la utilización sostenible pueden servir de puente para cubrir la laguna de rentabilidad entre actividades sostenibles y alternativas insostenibles y son los que con máxima probabilidad recibirán el apoyo de las comunidades locales y del sector privado. ^{8/}

10. Se dispone de una serie de incentivos y de medidas disuasivas para alentar a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica. ^{9/} En la decisión V/15 se destacan los incentivos positivos y la supresión de incentivos perjudiciales como esferas prioritarias para la investigación en el marco del Convenio. Un incentivo positivo es una medida económica, jurídica o institucional concebida para alentar a la realización de actividades beneficiosas. Entre los incentivos positivos se incluyen, entre otros, los pagos a modo de incentivo para la agricultura orgánica, las medidas de imposición de derecho y fiscales, los planes de reserva de tierras agrícolas, las compras de terrenos públicos con ayuda de donaciones o prestando facilidades para la conservación.

^{5/} Entre los miembros del Grupo de enlace sobre incentivos se incluyen representantes de la Dependencia de Economía y Comercio del PNUMA; Dependencia de Economía, Unión Mundial para la Conservación-IUCN; Centro de Derecho Ambiental de la IUCN; Dirección de Medio Ambiente, OCDE; Ministerio de Alojamiento, planificación espacial y medio ambiente, Países Bajos; Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); y, División sobre comercio internacional y artículos de comercio, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

^{6/} Convenio sobre la Diversidad Biológica, Artículo 2.

^{7/} Utilización sostenible está definida por el Convenio sobre la Diversidad Biológica como “la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras”. (Artículo 2).

^{8/} OCDE. 1999. *Handbook of Incentive Measures for Biological Diversity: Design and Implementation*.

^{9/} Véase OCDE. 1996. *Saving Biological Diversity*; Jennifer Rietbergen-McCracken and Hussein Abaza (eds). 2000. *Economic Instruments for Environmental Management: A Worldwide Compendium of Case Studies*. London: Earthscan Publications Ltd.; IUCN, Environmental Law Centre. 2001. “Examples of Various Kinds of Incentives and Disincentives”; UNEP/CBD/COP/5/INF/14; IUCN.

11. Las medidas disuasivas son mecanismos que interiorizan los costos de la utilización y/o de los daños a la diversidad biológica para disuadir de la realización de actividades que agotan tales recursos. Entre las medidas disuasivas pudieran incluirse entre otras, tasas de usuario, tasas de incumplimiento, multas por daños, responsabilidad civil ambiental, pago de obligaciones de desempeño, planes de mitigación para los hábitats o responsabilidad civil por la contaminación marina.

12. Los incentivos indirectos influyen en modificaciones potenciales por conducto de variables que son distintas a las de modificar directamente los niveles de daños potenciales. Entre estas medidas se incluyen los mecanismos comerciales y otros arreglos institucionales que crean o mejoran el mercado y la señalización de los precios de los recursos biológicos alentando a la conservación y a la utilización sostenible de la diversidad biológica. Estos incentivos comprenden, entre otros, las cuotas particulares de pesca transferibles, los mecanismos de derechos de propiedad, la comercialización de las especies, las prospecciones de diversidad biológica, los planes de comercio de emisiones o las certificaciones e iniciativas de etiquetado ecológico que pudieran tener repercusiones en los beneficios indirectos para la diversidad biológica, por ejemplo, proporcionando incentivos importantes a los productores para interesarse en la ordenación sostenible de los bosques. ^{10/}

13. Los incentivos perjudiciales inducen a una conducta insostenible que hace que disminuya la diversidad biológica. Son frecuentemente efectos secundarios imprevistos de políticas concebidas para lograr otros objetivos. Entre estos incentivos perjudiciales se incluyen los subsidios del gobierno u otras medidas en las que no se tiene en cuenta la existencia de aspectos externos al medio ambiente, así como las leyes o prácticas consuetudinarias que rigen el uso de los recursos. El abandono de los incentivos perjudiciales puede tener un impacto positivo en la conservación y en la utilización sostenible de la diversidad biológica.

14. En el cuadro siguiente, obtenido de la OCDE (1996), se presenta una serie de incentivos disponibles para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica.

Incentivos positivos	Medidas disuasivas	Incentivos indirectos	Supresión de incentivos perjudiciales
<ul style="list-style-type: none"> • Planes de reserva de tierras agrícolas • Compra de tierras públicas o con ayuda de donaciones • Reservas de humedales • Acuerdos y facilidades de conservación 	<ul style="list-style-type: none"> • Tasas de usuario • Tasas de incumplimiento • Multas por daños • Responsabilidad civil ambiental • Pago de obligaciones de desempeño • Planes de 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuotas de pesca individuales transferibles • Derechos de desarrollo comerciables • Mecanismos de derechos de propiedad • Comercialización de especies • Contratos de 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción y reestructuración del apoyo a la agricultura dañoso para la diversidad biológica • Introducción de medidas de cumplimiento de conservación agrícola • Reforma de la determinación de precios de concesiones públicas para bosques, tasas de

^{10/} El etiquetado y la certificación de los productos madereros son una práctica relativamente establecida en virtud del Consejo de Administración de los Bosques y de otras organizaciones. Este método se ha concebido para mejorar la información a los consumidores sobre prácticas de ordenación forestal incorporadas a los productos madereros mediante el desarrollo de directrices, criterios y normas internacionalmente convenidos sobre la madera de producción sostenible. Estos planes se basan en la suposición de que el comercio maderero puede proporcionar incentivos poderosos para el logro de la ordenación forestal sostenible. Aumentando el precio, los productores pueden acopiar los costos asociados a la producción sostenible.

<ul style="list-style-type: none"> • Repartición de los costos, acuerdos de gestión • Planes de mejora de las especies • Cultivos consuetudinarios de la diversidad biológica • Transferencias internacionales de la diversidad biológica • Pagos como incentivos para agricultura orgánica • Imposición de tasas y medidas fiscales 	<p>migración de hábitats</p> <ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidad civil por contaminación marina 	<p>prospección de diversidad biológica</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compensaciones forestales • Comercio de emisiones atmosféricas • Comercio de descarga de efluentes • Títulos comerciables de agua • Bancos para mitigar los humedales • Aplicación conjunta • Planes de deuda a la naturaleza • Acuerdos de franquicias internacionales • Eco-etiquetado 	<p>licencia, tasas de reforestación y regalías</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación completa de los beneficios de los bosques • Supresión de ventas de madera por debajo del costo • Reforma de las estructuras tributarias • Pago del precio por costo completo para servicios de aguas • Evaluación de los impactos en la diversidad biológica del sector de transporte • Fijación de precios para carreteras • Costo de la pérdida de la diversidad biológica en una evaluación de la inversión en energía
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

15. Las cuatro condiciones básicas siguientes son de importancia intersectorial para el diseño y aplicación de incentivos del mismo modo que las que figuran en la lista del cuadro anterior. Constituyen los componentes centrales de un proyecto de plan de acción para cooperación futura sobre incentivos que se presenta en la Parte VI del presente informe.

A. *Información*

16. La recopilación de información es fundamental para el diseño de incentivos de cualquier clase. La falta de información adecuada acerca de la diversidad biológica es una de las barreras principales que se oponen a la aplicación de los incentivos apropiados. Por ejemplo, las monografías confirman que la falta de información, sobre el uso de los terrenos y de los recursos y su gestión, es una limitación primaria en cuanto a explorar alternativas de política para su conservación. Sin una adecuada información es difícil determinar con precisión las amenazas a la diversidad biológica, las presiones que impulsan una amenaza y los beneficios que pudieran obtenerse como resultado de la conservación o de la utilización sostenible. ^{11/} El Convenio fomenta el desarrollo de la información acerca de los componentes de la diversidad biológica, de sus interacciones y de las presiones a las que están expuestos, así como acerca de los incentivos posibles de que se dispone para medidas positivas dirigidas a su conservación.

17. Además de la recopilación de información pertinente es importante que se dé a la misma una amplia divulgación. Puesto que la diversidad biológica no está en general bien comprendida, existe la necesidad permanente de despertar la conciencia de los dirigentes de política, y del público en general, acerca de la importancia de la conservación y acerca de las oportunidades de utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica.

18. Es también importante asegurar la recopilación y divulgación de información a aquellos que son directamente responsables de la conservación, utilización sostenible así como de la degradación de la diversidad biológica, incluidos el sector privado y las comunidades locales. La información acerca de las amenazas a la diversidad biológica y de los servicios que ofrece pueden también ayudar a movilizar la opinión pública y la voluntad política que contribuyan a formular los incentivos apropiados. ^{12/} En realidad la disponibilidad de información para los interesados, y para el público en general, puede ser un pilar del éxito de algunos incentivos concretos. Por ejemplo, para la aplicación de planes de certificación y de eco-etiquetado, es necesaria la toma de conciencia de cuestiones de diversidad biológica para que los

^{11/} La OCDE ha señalado varias causas próximas, incluso la destrucción de los hábitats o su alteración, la explotación de especies silvestres, la homogenización, la contaminación y los cambios mundiales del medio ambiente a partir de los cuales pueden determinarse las causas subyacentes de la pérdida de la diversidad biológica. Por ejemplo, la conversión de terrenos de una elevada diversidad de usos tales como los bosques naturales a utilidades con escasa diversidad (por ejemplo, en la agricultura intensiva) es una causa próxima de la pérdida de la diversidad biológica en la que se incluye la extinción de especies de animales, plantas y aves. Los fracasos del mercado y la ausencia de derechos de propiedad bien definidos son también parte de las causas subyacentes de la pérdida de la diversidad biológica correspondiente a la conversión de los terrenos. Una segunda causa próxima, el exceso de explotación de especies silvestres, ocurre como resultado de cosechas y caza insostenibles. Entre las causas subyacentes a la explotación excesiva se incluyen los fracasos del mercado (particularmente en tierras comunales abiertas o mares), la falta de información, los derechos de propiedad no bien definidos, o arreglos institucionales débiles. La homogenización implica una tendencia a apartarse de la agricultura diversificada pasando a una agricultura de monocultivos o sistemas basados en unas pocas especies. La producción en el número de especies de cosechas lleva también a una reducción incluso mayor del número de especies auxiliares. Una causa subyacente de la homogenización es la especialización para lograr una máxima productividad. Otra causa de la pérdida de la diversidad biológica se debe a la introducción deliberada o inadvertida de especies exóticas, que pueden hacer presa de especies endémicas, competir con ellas para la subsistencia disponible o actuar de cría cruzada para producir especies híbridas. La pérdida de la diversidad biológica por estas causas puede ser el resultado de información escasa, de comprensión limitada de las interacciones ecológicas o incluso de tentativas deliberadas de eliminar determinadas especies (OCDE, 1996).

^{12/} OECD, 1999.

consumidores puedan optar por productos en los que se favorecen las actividades sostenibles. ^{13/} La certificación y el etiquetado han tenido un éxito máximo en regiones en las que los consumidores son conscientes del medio ambiente, tienen ingresos relativamente elevados y son sensibles a organizaciones no gubernamentales, grupos de consumidores y medios de comunicaciones. ^{14/} También pueden tener impactos significativos en aquellas personas que viven en zonas ricas en diversidad biológica. Por ejemplo, las medidas indirectas tales como la creación de mercados y el fomento de oportunidades de desarrollo basadas en la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica, pueden tener efectos positivos en zonas en las que las comunidades locales e indígenas que moran en ecosistemas frágiles tratan de encontrar modos y maneras de aumentar sus ingresos familiares. ^{15/}

19. No obstante, la falta de información no debería ser necesariamente un impedimento para que se trabaje a fin de alentar a la utilización de incentivos apropiados. Puede ganarse experiencia valiosa con un enfoque en el que se incluya la idea de “aprender sobre la marcha”. Además de crear la capacidad y el saber sobre incentivos, tal enfoque ayudaría a determinar donde existen lagunas críticas de información.

B. La intervención de los interesados, incluidas las comunidades indígenas y locales

20. El desarrollo de un enfoque coherente para la toma de decisiones de política en el gobierno que se extienda a prestar apoyo a enfoques de participación, incluida la de los interesados, es fundamental para el desarrollo y aplicación con éxito de incentivos. Las cuestiones relacionadas con la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica son pertinentes para diversas personas y grupos que van desde los ecólogos y conservacionistas hasta los investigadores, dirigentes de política, empresarios, cazadores y encargados de prospección de la diversidad biológica. Otro grupo crítico de interesados es el de las comunidades indígenas y locales. En realidad, el Convenio, mediante el Artículo 8 j), impone un enfoque en el que se incluyen las opiniones de las comunidades indígenas y locales, por el que se insta a que cada Parte contratante “respetará, preservará y mantendrá, los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos”.

21. Para que un incentivo promueva eficazmente la conservación o la utilización sostenible de determinado componente de la diversidad biológica, en su diseño deberían incluirse disposiciones dirigidas a una gran diversidad de intereses (monetarios y otros) asociados al incentivo. Los incentivos deberían basarse en un enfoque o ser parte de un conjunto de medidas complementarias que atienden a las inquietudes de los interesados y respetan el contexto cultural en el que funcionan. La importancia de la colaboración significativa con organizaciones no gubernamentales y con las comunidades indígenas y locales ha sido confirmada en varias monografías. ^{16/} Ciertamente, el estudio del PNUMA en las Islas Galápagos llegó a la conclusión de que el diálogo y la participación eran quizás los prerequisites más importantes para una conservación y utilización sostenible mejoradas de la diversidad biológica.

^{13/} Los planes de certificación (como en el caso de maderas certificadas y productos orgánicos certificados) son también modos importantes por los que puede fortalecerse el medio ambiente como oportunidad comercial informando a los consumidores acerca de productos favorables al medio ambiente y puede también a veces permitir que estos productos puedan ser vendidos con el pago adicional de una prima.

^{14/} OCDE. “Creating Markets for Biodiversity Resources and Services.” Proyecto del 27 de junio de 2000.

^{15/} Iniciativa de Biotrade de UNCTAD. Comentarios al proyecto de documento.

^{16/} Véase por ejemplo, PNUMA. *Incentive Measures for Conservation of Biodiversity and Sustainability: A Case Study of the Galapagos Islands; Incentive Measures for Conservation of Biodiversity and Sustainability: Case Study of the Brazilian Pantanal.*

22. La colaboración con los interesados debería iniciarse en la etapa más temprana posible de desarrollo de los incentivos. En particular, las comunidades indígenas y locales tienen conocimientos especiales acerca de la situación de la diversidad biológica, de las amenazas a la misma, y de las causas subyacentes a su degradación. Frecuentemente estas comunidades son las que pueden ganar más de su existencia continuada. Aunque pudieran ser responsables de ejercer presiones significativas en los recursos que proporciona la diversidad biológica ellas pueden también estar en una posición óptima para aplicarlas y para supervisar cualesquiera medidas necesarias que sirvan de alivio a estas presiones. Esto ocurrirá con máxima probabilidad si las medidas respetan los derechos étnicos consuetudinarios y jurídicos de los interesados implicados, lo cual puede asegurarse mediante su intervención directa en el proceso. Además, si los interesados participan en el proceso de diseñar o de llevar a la práctica los incentivos, ellos mismos se basarán en ellos y ayudarán a garantizar que sea mayor la probabilidad del éxito.

23. En general, un proceso de participación que tenga sentido como vehículo para la participación local tendrá los siguientes impactos en el desarrollo y aplicación de los incentivos:

- a) aumentar el compromiso de incorporación;
- b) aumentar la transparencia;
- c) promover un sentido de responsabilidad colectiva;
- d) aumentar los conocimientos acerca de los recursos y valorar los conocimientos que poseen las comunidades indígenas y locales;
- e) aumentar el desarrollo y aplicación de soluciones de política innovadoras;
- f) promover el desarrollo de marcos institucionales para la participación del público, incluido el sector privado;
- g) crear la confianza;
- h) determinar en quien repercutirán o deberían repercutir los incentivos. ^{17/}

C. Valoración

24. Una tercera condición básica pertinente al diseño y aplicación prácticos de incentivos es la valoración de la diversidad biológica y de sus componentes que permita interiorizar de forma más precisa los costos asociados a su degradación o a los servicios que puede proporcionar. Una información escasa acerca del valor económico de la diversidad biológica niega la importancia de la investigación teórica y empírica primaria continuadas en cuanto a medir los beneficios, concentrándose en la aplicación a la política.

25. La diversidad biológica tiene un valor para los seres humanos que frecuentemente no está bien comprendido en términos de un determinado mercado y del que tienden a hacer caso omiso los dirigentes de política y los encargados de la adopción de decisiones. La valoración de la diversidad biológica y de sus componentes implica el desarrollo del valor monetario de estos recursos cuando no existen valores de mercado. La valoración es un instrumento útil allí donde existen valores para artículos y servicios del

^{17/} Por ejemplo, en la monografía de Colombia (WWF) es importante señalar que los beneficiarios de los incentivos no son solamente los que tienen derechos jurídicos bien establecidos sino también aquellos que usan tradicionalmente los terrenos. Véase también Bolsa Amazonia, Belém-Brasil, www.bolsaamazonia.com.br.

medio ambiente ajenos al mercado y cuando decisiones pudieran de otro modo adoptarse decisiones dándole un valor nulo a los efectos en el medio ambiente. ^{18/} Se tiende en general a referirse a los valores de la diversidad biológica y de sus componentes en una de las siguientes categorías: uso directo; uso indirecto; opción; existencia; y legado. ^{19/}

26. Entre los valores de *uso directo* se incluyen aquellos relativos a productos de consumo directo tales como pescado, leña, asuetos, transporte, carne, fibras, productos forestales, productos farmacéuticos así como oportunidades de educación y de investigación. Entre los valores de *uso indirecto* se incluyen aquellos correspondientes a los servicios ecológicos proporcionados por los recursos biológicos que prestan apoyo y protegen la actividad económica, y sostienen los medios de vida en otros lugares, tales como control de inundaciones, purificación del agua, control de clima, o reglamentación de la calidad del aire. Los valores de *opción* se refieren a valores presentes de descuento del potencial de la diversidad biológica de llevar al desarrollo de nuevos bienes, a reserva de la incertidumbre sobre la demanda o disponibilidad futuras.

27. La diversidad biológica tiene también un valor que se ha clasificado como valor de no-utilización. Aquí se incluyen tales esferas como el valor de *existencia* o el valor de *legado*. Es decir, el valor del recurso que es el resultado de su existencia continua en términos estéticos, intrínsecos, éticos o espirituales. El valor de legado es el valor implicado en el conocimiento de que otros gozarán de los beneficios, apropiándose del deseo de dejar un legado natural para las generaciones futuras.

28. Existe una gama de métodos de evaluación implícita y explícita, cuantitativa y cualitativa para la toma de decisiones de política en materia de diversidad biológica. Entre estos pueden incluirse los métodos de evaluación económica (monetaria) para análisis de costo y beneficios, así como otros métodos de evaluación que se basan en criterios cualitativos (como la votación) o en criterios de actuación oficiosa o institucional de las actividades económicas (incluida su divulgación, etiquetado, intervención de interesados, distribución de beneficios). En algunos casos pueden asignarse valores directos a la diversidad biológica. Esto es mucho más posible cuando existe un mercado para los productos tales como alimentos, maderas o medicinas. La valoración directa puede también utilizarse para medir el valor del uso como asueto y turístico de los hábitats. Los métodos de valoración indirecta tales como los mercados secundarios, pueden ser utilizados para medir los servicios de los ecosistemas, por ejemplo, el control de la calidad del aire y la purificación de las aguas.

29. En general, tradicionalmente se ha utilizado escasamente la valoración económica de la diversidad biológica, de sus componentes y de los servicios que proporciona, porque es difícil cuantificar o comparar cualitativamente y también porque son discutibles las estimaciones monetarias de sus beneficios y costos. No obstante, puede ser información importante para la adopción de decisiones. Aunque quizás no sea una condición necesaria para la aplicación de incentivos puede ayudar a establecer como blanco medidas concretas, determinando y cuantificando el valor de los componentes específicos de la diversidad biológica, prestando de ese modo ayuda a los encargados de la política en cuanto a establecer prioridades en los objetivos de la conservación y a determinar los incentivos económicos para garantizar estos objetivos. La valoración puede también ayudar a mejorar el funcionamiento de los mercados y a crear otros nuevos que

^{18/} OCDE, 1999.

^{19/} Véase Jennifer Reitbergen-McCracken y Hussein Abaza (eds.). 2000. *Environmental Valuation: A Worldwide Compendium of Case Studies*. London: Earthscan Publications Ltd.; Dana Clark and David Downes. 1995. *What Price Biodiversity? Economic Incentives and Biodiversity Conservation in the United States*. Centre for International Environmental Law.

si se desarrollan de forma sostenible serían muy prometedores en cuanto a proporcionar beneficios tangibles a largo plazo. ^{20/}

30. Los ejercicios de valoración son útiles no meramente por los números que proporcionan. También constituyen una información importante para determinar quienes son los interesados principales, si estos interesados han de ganar o perder con una pauta de utilización y administración de la diversidad biológica y, por consiguiente, si estarían motivados para prestar apoyo o, por lo contrario, para socavar los esfuerzos de conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica. ^{21/} También puede utilizarse la valoración económica como instrumento importante para completar los procesos de adopción de decisiones, en los que se incluyan otros valores no monetarios asociados a la diversidad biológica, tales como los valores culturales, sociales, espirituales e intrínsecos.

D. Creación de capacidad

31. La creación permanente de capacidad es un cuarto componente esencial relacionado con el diseño y aplicación de los incentivos. Por ejemplo, es necesario contar con la capacidad de recopilar, analizar y divulgar la información. En esto se incluye la capacidad científica y técnica, así como la capacidad relacionada con cuestiones administrativas, educativas, y de capacitación, así como comunicaciones. En muchos casos, en la fase de aplicación de los incentivos habrá una necesidad continua de capacitar a los instructores, administradores y otros trabajadores, programas de educación del público y otras formas de creación de la capacidad. En otros casos pudiera ser necesaria la creación de capacidad material, incluso la instalación de equipo de supervisión o la atención a otras necesidades de infraestructura. La capacidad técnica constituye también un requisito necesario para emprender ejercicios de valoración de la diversidad biológica. En todo caso, la creación de capacidad científica y técnica en un país o en una comunidad puede requerir la asistencia de expertos externos que desempeñen programas educativos y programas de capacitación.

32. La capacidad es necesaria para asegurar que se desarrollan los incentivos en modo de participación y que se promueve una integración eficaz de políticas, así como la participación de todos los interesados. Esto implica una capacidad institucional que asegure la existencia de modos de diálogo intergubernamental eficaces, así como de diálogos con los grupos y comunidades de interesados pertinentes. A pesar de la complejidad de este proceso, un enfoque integrado serviría para intensificar la eficacia de cualquier medida seleccionada. Por ejemplo, las monografías demuestran que una combinación de beneficios monetarios directos, junto con un proyecto integrado de conservación y desarrollo cuyo blanco sean actividades fuera del emplazamiento, constituye un incentivo eficaz para que disminuyan las

^{20/} Por ejemplo, las comunidades locales de la región del Amazonas crearon un valor de Mercado para recursos de la diversidad biológica. Los proyectos, realizados en cooperación con la Organización no gubernamental, Poverty and Environment in Amazonia (POEME) y Daimler Benz de Brasil, implicaron a más de 5 000 familias en 57 comunidades en el Amazonas que recogían fibras de cocos (anteriormente como desechos) y látex para cabeceras de automóviles. La experiencia ha resultado en una revaloración de los bosques como medio de aumentar los ingresos familiares, fomentando de ese modo la preservación del bosque circundante, principalmente árboles para caucho, y la rehabilitación de zonas degradadas mediante la reincorporación de materiales orgánicos producidos como productos auxiliares. Mitschein, T.A. y Mireanda, P.S., Poverty and Environment in Amazonia (POEMA): Propuesta de desarrollo sostenible para el Amazonas, en Leihner, D.E. y Mitschein, T.A (eds), ¿Un Tercer Milenio para la Humanidad? La investigación de trayectos para tratar del desarrollo. Peter Land GMBH, Germany, 1998, pp. 329-365. Si desea más información consulte la siguiente información de Internet: www.biotrade.org.

^{21/} IUCN-Unión Mundial para la Conservación. *Economic Values of Protected Areas*. <http://biodiversityeconomics.org/valuation/topics-34-00.htm>.

presiones humanas en las zonas protegidas. ^{22/} La aplicación de tal conjunto de incentivos requeriría la cooperación de varios organismos gubernamentales, responsables de políticas fiscales, ambientales y de desarrollo. En ambos casos, dentro y fuera del gobierno, la aplicación de incentivos puede beneficiarse de las estrategias de educación y de comunicaciones.

33. Se requiere la capacidad administrativa y jurídica asociada al desarrollo, aplicación y supervisión de determinados incentivos, así como la capacidad financiera. Ambas variarán en función de los incentivos. Por ejemplo, muchas de las amenazas a la diversidad biológica se basan en el hecho de que es un bien público y que pudiera ser difícil inducir a que las personas paguen por los beneficios que proporciona. Por consiguiente, la financiación de la conservación de la diversidad biológica constituye un reto, en particular por los mecanismos mal definidos para interiorizar su valor al sistema del mercado y por la existencia de incentivos perjudiciales. Desde una perspectiva financiera, algunas medidas pueden ser neutrales en cuanto al costo, tales como el retiro directo por parte de los gobiernos de subvenciones perjudiciales que promueven una conducta insostenible ^{23/} o la supresión de subvenciones indirectas mediante la reforma del sistema tributario. Otras medidas pudieran ser autofinanciadas. Por ejemplo, entre las medidas que puedan generar ingresos para la conservación de la diversidad biológica pueden citarse las multas ambientales, permisos comerciables y planes de desembolso de depósitos así como tasas de usuario o de acceso. En algunos casos, es necesaria nueva financiación o apoyo del gobierno para fomentar o abrir la puerta a actividades que se dirigen a la conservación de la diversidad biológica. Cuando sea necesaria financiación adicional y no existan recursos nacionales, mecanismos tales como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) pueden facilitar la aplicación de incentivos, proporcionar fondos iniciales suficientes y estables y permanentes para establecer medidas y crear capacidad, a fin de evitar que se de lugar a una absoluta dependencia. El FMAM, junto con bancos multilaterales de desarrollo, con organizaciones internacionales no gubernamentales, con fondos nacionales para el medio ambiente y con organizaciones filantrópicas privadas, proporcionan avenidas prometedoras para este tipo de financiación. ^{24/}

34. Pueden deducirse algunas lecciones de las monografías existentes respecto a financiación, incluidas las siguientes:

^{22/} WWF. 1995. *From Theory to Practice: Incentive Measures in Developing Countries*. Nota para el debate de la WWF;

^{23/} DeMoror (1997) y Panayotou (1997) han estimado que hay aproximadamente de \$0,5 a \$1 billón de subvenciones en todo el mundo que causan daños al medio ambiente y perturban las actividades económicas. De éstas, la mitad se realizan en países en desarrollo y la otra mitad en el mundo industrializado. La diferencia está en los sectores que son objeto de subvenciones. En la OCDE, la mayoría de las subvenciones (aproximadamente \$330 mil millones) se dirigen a la agricultura y al transporte por carretera (entre \$85 000 millones y \$200 000 millones). En los países en desarrollo, los sectores que están más subvencionados son los de energía (\$150-200 000 millones) y agua (\$42-47 000 millones).

^{24/} Los bancos de desarrollo multilaterales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, etc.) pueden proporcionar préstamos y/o donaciones de asistencia técnica o préstamos para conservación de la diversidad biológica, en la mayoría de los casos directamente al gobierno. Muchos ofrecen recursos en condiciones favorables, ya sea préstamos proporcionados a un rédito inferior al del mercado o en moneda local, ya sea donaciones tales como la Donación de asistencia técnica.

- a) cuando se utilizan beneficios monetarios directos (por conducto de la compartición de fondos o de ingresos), la magnitud de tales fondos debería ser suficiente para que no se socave la credibilidad de las medidas; 25/
- b) cuanto más atractiva sea, desde el punto de vista financiero, la mezcla de incentivos, mayor será la probabilidad de que induzca a los usuarios de los recursos y a las comunidades a contribuir activamente al mantenimiento de los valores de la diversidad biológica;
- c) los incentivos financieros pueden actuar de fuentes importantes para facilitar la transición a un nuevo régimen administrativo;
- d) los fondos ambientales que han tenido más éxito tienden a ser los que implican en su funcionamiento a los gobiernos y a las organizaciones no gubernamentales;
- e) los ingresos generados por multas ambientales deberían utilizarse para financiar proyectos que promueven la conservación;
- f) las monografías confirman que para ser eficaces las medidas disuasivas tales como multas deben fijarse a niveles suficientemente altos para que disuadan de una conducta indeseable y deben ser integradas a un marco jurídico del país para que puedan legalmente imponerse. 26/

IV. ELABORACIÓN DE PROPUESTAS PARA EL DISEÑO Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS

35. Han de considerarse varios elementos, al adoptar decisiones acerca de incentivos apropiados en cuestiones relacionadas con la conservación de la diversidad biológica o con su utilización sostenible. En el cuadro siguiente se presentan algunos ejemplos que ayudan a iniciar el debate sobre la elaboración de propuestas de aplicación de los incentivos. En general se subdividen las propuestas en cuatro categorías, en consonancia con el enfoque de la OCDE, de aplicación de incentivos, según lo descrito en el documento de la OCDE (1999): *Identify the Problem, Design, Build Support and Provide Capacity, and Manage, Monitor and Enforce*.

25/ Yakobo Moyini y Erie Tamale. 1998. *Incentive Measures for the Conservation and Sustainable Use of Biodiversity by Communities Living around Bwindi Impenetrable National Park (Uganda)*. Monografía realizada para la oficina de programas regionales de África Oriental de la WWF.

26/ Asenath Omwega, Dr. Joy Obando y Erie Tamale. 1998. *Incentives for the Conservation and Sustainable Use of Biodiversity in the Kaya Forests of the Coastal Region in Kenya*. Informe de monografía, Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), Oficina de programas regionales de África Oriental. Febrero. Previendo en la ley una situación de conservación más elevada para zonas importantes desde el punto de vista ambiental y social, es posible multar a aquellos que dañan el ecosistema y la fábrica social y tradicional.

ALGUNOS ELEMENTOS ASOCIADOS AL DISEÑO Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS	
1. IDENTIFICAR EL PROBLEMA: IDENTIFICACIÓN DEL OBJETIVO Y DE LA CUESTIÓN	<p>Metas de los incentivos. Un incentivo debería tener un objetivo definido. En consonancia con la decisión V/15, el objetivo de los incentivos es lograr una de estas dos metas: la conservación de la diversidad biológica, así como la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica.</p> <p>Amenazas subyacentes a la diversidad biológica. La determinación de las causas próximas y subyacentes de amenazas a la diversidad biológica y a sus componentes es necesaria para seleccionar las medidas adecuadas conducentes a detener o invertir la degradación. Es improbable que tengan éxito políticas que crean incentivos sin suprimir las causas subyacentes a la pérdida de la diversidad biológica (incluidos los incentivos perjudiciales). Por consiguiente, antes de embarcarse en un ejercicio para elaborar incentivos de conservación o utilización sostenible, es importante realizar un estudio completo para identificar y evaluar los impactos respectivos y solidarios de cualesquiera de las presiones subyacentes. En esto se incluyen las amenazas generadas por fuerzas sociales o económicas. En algunos casos, las cuestiones sociales y económicas están en la raíz de prácticas insostenibles y, aunque atender a los fallos del mercado y de la política en los incentivos pueda ayudar a corregir esta conducta, quizá no se consideren los problemas en el núcleo, por ejemplo, la falta de recursos o la pobreza. En esto pudiera también incluirse la identificación de incentivos actuales o de incentivos perjudiciales que pudieran amenazar a la diversidad biológica.</p> <p>Identificación de expertos e interesados pertinentes. Además de incluir a expertos, científicos y encargados de política, la gama de interesados debería extenderse a miembros de las comunidades indígenas y locales, en los que repercutiría alguna medida, quienes pudieran tener conocimientos prácticos asociados a la cuestión y pudieran ser agentes fundamentales en el éxito de su aplicación.</p> <p>Establecer procesos de participación. Para asegurar que se elaboran incentivos en forma de participación y se promueve la integración eficaz de las políticas y la participación de los interesados, deberían establecerse procesos para facilitar el diálogo intergubernamental, así como el diálogo con interesados pertinentes, incluidas las comunidades indígenas y locales.</p> <p>Establecer blancos claros. Cada uno de los incentivos debería dirigirse a un blanco, es decir, que de ser posible debería ser mensurable. De hecho, el éxito definitivo de cualquier incentivo depende de la supervisión y de la evaluación con éxito de sus impactos. Sin indicadores de éxito, o de fracaso, no se explica la forma de atender a los fracasos y de reforzar los éxitos mediante medidas correctivas.</p>
2. DISEÑO	<p>Enfoque por ecosistemas. El diseño de los incentivos debería basarse en un enfoque por ecosistemas, según lo definido en el marco del Convenio, particularmente en la decisión V/6 de la Conferencia de las Partes, p. ej., una estrategia de ordenación integrada de los recursos de la tierra, de agua y recursos vivos que promueva la conservación y utilización sostenible de modo equitativo.</p> <p>Enfoque de precaución. Combinado con el enfoque por ecosistemas, el enfoque de precaución exige que los programas sobre incentivos se presten más bien a errores</p>

ALGUNOS ELEMENTOS ASOCIADOS AL DISEÑO Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS

por el lado de la precaución, cuando los conocimientos científicos no sean seguros o cuando las consecuencias ecológicas pudieran ser irreversibles. 27/

Principio de eficiencia. Deberían diseñarse los programas sobre incentivos para asegurar que los beneficios sociales previstos sean mayores o iguales al costo de su aplicación, administración e imposición. El contexto social e institucional de un país puede tener considerables repercusiones en estos costos. 28/

Interiorización. Por el hecho de que en algunos casos la causa subyacente de la pérdida de la diversidad biológica es el fracaso del mercado, debería considerarse como principio rector la interiorización para seleccionar incentivos apropiados que detengan o inviertan tal pérdida. La interiorización se refiere a incorporar los costos y beneficios externos a las decisiones de los productores y de los consumidores. Los costos y beneficios externos son esencialmente “efectos secundarios” ambientales de actividades económicas y debería tratarse con los incentivos de interiorizar la mayor parte de estos efectos en el cálculo de los encargados de la toma de decisiones y de los consumidores. 29/

Comprensibilidad. Aunque se reconoce la interacción de muchos factores, los incentivos deberían permanecer lo más sencillos y concentrados posibles, permitiendo una aplicación más rápida y una evaluación más clara de sus efectos. Todos los interesados deberían comprenderlos fácilmente.

Equidad: distribución de impactos. Al diseñar los incentivos, es importante asegurar que se definen las comunidades que se beneficien de los mismos de forma inclusiva y equitativa. Un enfoque de precaución en el desarrollo y aplicación de los incentivos pudiera ayudar a la consideración de estas cuestiones.

Creación de valores para las comunidades indígenas y locales. Los interesados deberían observar el valor de la diversidad biológica para fines de subsistencia, culturales o comerciales. Deberían diseñarse los incentivos a fin de satisfacer las necesidades de desarrollo social y económico de las comunidades indígenas y locales.

Mezcla de medidas. No es probable que ninguna medida por sí sola sea lo suficientemente flexible y rigurosa para atender a todos los aspectos de una inquietud concreta y pudiera ser necesario combinar varios incentivos para convertir en realidad los beneficios públicos y los de protección de la diversidad biológica y los beneficios privados obtenidos por medio de la utilización sostenible de sus componentes.

27/ UNEP/CBD/COP/5/15.

28/ UNEP/CBD/COP/5/15.

29/ UNEP/CBD/COP/5/15.

ALGUNOS ELEMENTOS ASOCIADOS AL DISEÑO Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS	
------------------------------------------------------------------	--

<p>3. CREAR EL APOYO Y PROPORCIONAR LA CAPACIDAD: FACILITAR LA APLICACIÓN</p>	<p><i>Creación de capacidad material y humana.</i> En esto se incluye la capacidad científica y técnica, así como la capacidad relacionada con cuestiones administrativas, de formación y de capacitación y de comunicaciones. En muchos casos, en la fase de aplicación de los incentivos habrá una necesidad permanente de capacitación de instructores, administradores y de otros trabajadores, de programas de educación del público y de otras formas de creación de capacidad de recursos humanos. En otros casos, pudiera ser necesaria la creación de capacidad material, incluidos la instalación del equipo de supervisión u otras necesidades de infraestructura. La capacitación será frecuentemente un componente necesario en la aplicación eficaz de los incentivos.</p> <p><i>Arreglos institucionales.</i> Se requieren arreglos institucionales para fomentar el diálogo y la comunicación entre los encargados de la política dentro del gobierno y los interesados fuera del gobierno, a nivel nacional y local. Asegurar que existen avenidas para el diálogo dentro del gobierno, entre los ministerios y organismos pertinentes que se interesan por la diversidad biológica, es importante puesto que frecuentemente los organismos gubernamentales compartirán las responsabilidades de aplicación de los incentivos cuando se requiera prestar atención a la política habilitante macroeconómica y sobre diversidad biológica y a los entornos jurídicos. Para que las comunidades locales e indígenas sean socios iguales en la aplicación de los incentivos, pudiera ser necesario dedicar considerable tiempo al desarrollo de las estructuras institucionales de la comunidad.</p> <p><i>Intervención de los interesados.</i> Incluso después del diseño de un incentivo, los interesados pueden ser un elemento fundamental para asegurar que se aplica de forma eficaz sobre el terreno. Por consiguiente, el acceso permanente a la información y a las comunicaciones, por medios tales como reuniones a nivel local para explicar el incentivo, la organización de talleres de capacitación o el establecimiento de sistemas de control y de seguimiento en los organismos adecuados del gobierno, pudieran ser elementos importantes por considerar en la aplicación con éxito de los incentivos. ^{30/} En esto se incluye la intervención de todos los interesados, incluidas las organizaciones no gubernamentales quienes, en virtud de su modo de funcionamiento y por su proximidad cercana a las comunidades rurales, pueden ganar la confianza de las poblaciones a nivel rural colocándolas en una posición estratégica para fomentar la aplicación eficaz de los incentivos. A largo plazo, con tal enfoque se reducirían los costos correspondientes a la aplicación y supervisión de los incentivos, cuando los grupos principales opinan que repercutiría en ellos el resultado con éxito y que se ha establecido la responsabilidad compartida para la aplicación con éxito de un incentivo. Los interesados pertinentes pueden desempeñar una función importante en la creación de capacidades de las instituciones locales, con miras a que puedan negociar mejor los términos y condiciones adjuntos a los incentivos.</p> <p><i>Financiación.</i> Son necesarios diversos grados de capacidad para financiar los incentivos, incluida la capacidad necesaria para su aplicación.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

ALGUNOS ELEMENTOS ASOCIADOS AL DISEÑO Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS	
4. GESTIONAR, SUPERVISAR E IMPONER	<p><i>Capacidad administrativa y jurídica.</i> En último término el éxito de cualquier incentivo depende de la supervisión, imposición y evaluación con éxito de sus impactos. La capacidad adecuada para gestionar, supervisar e imponer los incentivos depende en parte de la intervención adecuada de los interesados y de la existencia de instituciones adecuadas. El éxito depende también de la disponibilidad de capacidad administrativa y jurídica. Hay requisitos específicos para la capacidad administrativa y jurídica asociadas a la supervisión e imposición de determinados incentivos. Los niveles y clases de capacidad variarán dependiendo del incentivo. Por ejemplo, las medidas jurídicas y normativas tienden a exigir una capacidad administrativa considerable en cuanto a la supervisión e imposición eficaces. Por otro lado, las medidas basadas en la comunidad y otros incentivos económicos requieren bastante menos. No es probable que los incentivos de la conservación de la diversidad biológica logren su objetivo, a menos que exista la capacidad de supervisar, imponer y evaluar estas políticas a los niveles local, nacional e internacional.</p> <p><i>Financiación.</i> Debería disponerse de fondos adecuados para asegurar la supervisión e imposición eficaces de los incentivos.</p>

V. ADOPCIÓN DE DECISIONES: SELECCIÓN DE MEDIDAS APROPIADAS Y DE MEDIDAS COMPLEMENTARIAS

36. Es importante considerar el contexto en el que se introducen los incentivos para prestar ayuda a la adopción de decisiones definitivas respecto a una medida o medidas particulares. Por ejemplo, donde haya limitaciones humanas y administrativas, los costos de la oportunidad o de los recursos necesarios para aplicar, supervisar e imponer la reglamentación de mando y control son relativamente elevados. Esto es también verdadero cuando las estructuras jurídicas son débiles o no están bien desarrolladas. En estas circunstancias, pudiera ser preferible la opción de instrumentos en los que se utilicen las estructuras administrativas actuales con una capacidad limitada administrativa y de imposición. Los programas privados y voluntarios basados en los incentivos son opciones atractivas en un entorno en el que las instituciones y tradiciones no sean adecuadas para la supervisión e imposición de las políticas basadas en medidas disuasivas.

37. En el siguiente cuadro se ilustra una gama de instrumentos, sus ventajas e inconvenientes generales, y su modo de aplicación. De modo análogo pudieran considerarse otros incentivos que no son económicos. Entre ellos se incluyen, por ejemplo, incentivos tales como amenaza de cárcel, motivaciones sociales, tabús culturales y amor propio.

Instrumento	Ventajas	Inconvenientes	Aplicación
Impuestos ambientales	Elevan al máximo la eficiencia económica Fácilmente comprensibles	Dependen de la mensurabilidad de los componentes particulares y de un acuerdo acerca de valores de costo externo. Pueden requerir una supervisión amplia.	Aplicables a situaciones de impactos fácilmente mensurables (p. ej., caza) y cuando pueden establecerse fácilmente las fuentes de los impactos.
Creación de	Lleva a la asignación	Puede ser imperfecta	Aplicable cuando puedan

Instrumento	Ventajas	Inconvenientes	Aplicación
mercado	más eficaz de recursos entre los usuarios que compiten y genera precios apropiados para ellos. Pocos requisitos de supervisión	cuando hay (grandes) efectos externos y/o monopolios.	establecerse derechos de propiedad claramente definidos y mantenerse para bienes y servicios fácilmente identificables y los costos de las transacciones son suficientemente bajos y las partes interesadas suficientemente numerosas para permitir el comercio regular.
Supresión de subvenciones perjudiciales	La reforma o supresión de estos incentivos pudieran llevar a que disminuyan las presiones en el medio ambiente, a una mejor eficiencia económica y a una reducción de los gastos fiscales.	A veces es difícil determinar las subvenciones perjudiciales (falta de transparencia). Puede ser políticamente difícil reformarlos por razón de la fuerte oposición de los destinatarios.	Aplicable cuando puedan determinarse los beneficios claros en términos presupuestarios, de eficiencia económica y/o de metas ambientales y cuando existan posibles medidas de indemnización para facilitar el proceso de supresión del apoyo.
Reglamentación	Fácilmente comprensible, jurídicamente vinculante. Puede dirigirse directamente a determinadas actividades o procesos.	Puede ser un método económicamente ineficiente o costoso para lograr las metas ambientales. Particularmente si se prohíben determinadas tecnologías. Es necesaria una imposición estricta. Inflexible. Puede ser complejo y minucioso.	Más aplicable cuando hay una gama limitada de impactos ambientales fácilmente identificables que necesitan circunscribirse y/o cuando el número de agentes es limitado.
Fondos ambientales	Transparente y de gran visibilidad. Relaciones públicas positivas.	Pudiera no elevar a un máximo la eficiencia económica. Puede ser inflexible porque los fondos están ya destinados hasta cierto punto.	Aplicable cuando los gobiernos tienen dificultades en obtener fondos generales, cuando la infraestructura fiscal es débil y cuando existen causas claramente identificables y muy populares.
Financiación pública	Popular para los destinatarios. Promueve actividades deseables en lugar de prohibir las	Requiere financiación. Puede llevar a ineficiencias económicas; puede alentar a conductas de	Aplicable a situaciones en las que no se emprenderían actividades deseables o crean una diferencia a favor de tales actividades

Instrumento	Ventajas	Inconvenientes	Aplicación
	indeseables.	obtener réditos.	en las que no es posible disuadir de alternativas no deseables.

38. Una consideración fundamental al diseñar un incentivo es reconocer que una sola medida no será suficiente para atender a la complejidad implicada en la toma de decisiones sobre la conservación o utilización sostenible de la diversidad biológica. Por lo tanto, en cualquier proceso de adopción de decisiones deberían tenerse en cuenta otras medidas que pudieran colaborar para lograr una meta deseada, atendiendo a las circunstancias concretas del país de que se trate.

39. Por ejemplo, los incentivos positivos pueden influir en la adopción de decisiones al reconocerse y premiar las actividades realizadas para fines de conservación. Por otro lado, pueden hacer menos atractivas las actividades que sean dañinas desde el punto de vista social o ambiental. Además, en algunos casos los incentivos financieros, por ejemplo, pudiera ser que no modifiquen la estructura de incentivos lo suficiente para que la cooperación sea óptima. Por ejemplo, las medidas fiscales pudieran ser insuficientes por sí solas para atender a la irreversibilidad correspondiente a la diversidad biológica, tal como la extinción de especies. Por consiguiente, pudiera ser necesaria una supervisión normativa adicional u otras medidas tales como la supresión de incentivos perjudiciales que pudieran contrarrestar el impacto de las medidas positivas.

40. En la mayoría de las monografías de la OCDE, en las que se examinan los incentivos para la utilización sostenible o para la conservación de la diversidad biológica, se incluyen algunos elementos relacionados con la reglamentación o con la restricción del acceso, que es de alguna forma una medida disuasiva. Por el hecho de que muchos de los beneficios de la diversidad biológica no son de propiedad privada y representan frecuentemente bienes públicos significativos, la reglamentación continúa siendo un instrumento importante para garantizar la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica. La reglamentación se utiliza frecuentemente como medida complementaria de otros incentivos para conservar ecosistemas particularmente sensibles o especies amenazadas.^{31/} La reglamentación como medida disuasiva tiene el inconveniente de ser difícil de supervisar y de imponer, pues en algunos casos las comunidades afectadas no intervienen, y pueden ser ineficiente y costosa, particularmente si se impone alguna tecnología y pudiera hacerse caso omiso de los ecosistemas circundantes cuando atiende a un aspecto concreto de la diversidad biológica. Además, es necesaria la imposición estricta que se presta a fallos de la reglamentación.^{32/} Sin embargo, la reglamentación es jurídicamente vinculante y puede dirigirse directamente a determinadas actividades o procesos, tales como problemas en torno a la irreversibilidad en la diversidad biológica (por ejemplo, la extinción de las especies). Puede ser muy útil

^{31/} Por ejemplo, la reglamentación pudiera tomar la forma de creación de zonas protegidas, de restricción del acceso a zonas naturales, incluidas las restricciones y la reglamentación que rige su uso tal como uso restringido de algunas zonas, restricciones de tráfico o restricciones sobre la magnitud y la capacidad de los alojamientos. En la monografía de Uganda sobre el Parque Nacional Bwindi, las tasas de acceso a parques, combinadas con incentivos positivos o con la distribución de los recursos se utilizaron como programa de distribución de ingresos. A pesar de ello, el turismo puede tener un impacto destructor en los recursos biológicos y en la diversidad cultural y puede requerir directrices normativas tales como imponer límites al número de visitantes.

^{32/} En una monografía de la OCDE se comprobó que las prohibiciones de caza deberían estar combinadas con reglamentación más innovadora y eficaz y con métodos para imponerlas, tal como aumentando las multas por caza en zonas vedadas y las sanciones, restringiendo el acceso a rutas para excursiones durante el invierno cuando las huellas de los osos son más fáciles de seguir y contratando a cazadores de sitios de veda antiguos que tienen experiencia y saber para ayudar a imponer la reglamentación y supervisar las poblaciones de osos, junto con otros incentivos tales como establecer derechos de propiedad para asegurar que la conservación resulta más rentable para las comunidades locales que son las que están mejor en disposición de protegerlas con éxito. (OCDE, 1999).

cuando hay una gama limitada de impactos fácilmente identificables y cuando el número de agentes es limitado.

41. Los incentivos indirectos pueden funcionar en la hipótesis de que los titulares razonables de derechos de propiedad bien definidos elevarán al máximo el valor de sus recursos a lo largo del tiempo. Esto es particularmente eficaz respecto a recursos que incluyen el valor privado del mercado. Se han empleado los incentivos indirectos ampliamente en relación con la gestión de reservas comerciales de pesca en forma de cuotas transferibles individualmente, propiedad privada de tierras con bosques, y permisos comerciables de la gestión de especies comercialmente viables. Sin embargo, en una monografía de la OCDE con detalles sobre el uso de cuotas particulares transferibles (CPT), para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica marina, se comprobó que la asignación de CPT es el medio más eficaz cuando esté acompañado de otras medidas de imposición y normativas para asegurar su compatibilidad social y ambiental y que la creación de derechos de propiedad mediante CPT puede ser difícil de imponer.^{33/} Otros estudios en los que se examinan los incentivos indirectos sugieren que los incentivos proporcionados por algunas actividades, tales como la prospección biológica, el ecoturismo y los productos forestales no madereros, ordinariamente no son suficientes para la conservación por sí solos y pudieran fomentarse de forma óptima juntamente con incentivos positivos o con pagos directos.^{34/}

42. Por último, la supresión o la reforma del apoyo a actividades que ejercen presiones en la diversidad biológica, es uno de los incentivos más prometedores para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica. La diversidad biológica y los recursos forestales están afectados por las subvenciones para conversión de los terrenos que inflan artificialmente el rédito privado de la deforestación y de la destrucción de los hábitats. Se penaliza a la agricultura sostenible mediante subvenciones para plaguicidas y fertilizadores químicos. Se perturban los ecosistemas frágiles mediante políticas de apoyo a los precios para cosechas que causan la erosión de los suelos y por subvenciones para limpieza de terrenos y para pastos del ganado. Las subvenciones de energía y de capital son perjudiciales para todos los sectores puesto que pueden fomentar el uso de maquinaria pesada y frecuentemente destructiva en entornos frágiles. La reforma de estas medidas puede hacer que disminuya la presión en el medio ambiente, mejore la eficiencia económica y reduzca los gastos de contribución. Sin embargo, los que obtienen ganancias de los incentivos perjudiciales mediante conductas que tratan de obtener rédito, probablemente se opondrán a su supresión y sus quejas pueden dirigirse mediante la aplicación, por ejemplo, de incentivos positivos para provocar la conducta deseada.

VI. RECOMENDACIONES DE COOPERACIÓN FUTURA SOBRE INCENTIVOS

43. Un plan de acción para la cooperación futura pudiera prestar ayuda a los gobiernos en la realización de procesos de consulta y de participación y en la determinación y puesta en práctica de incentivos claros y orientados hacia un blanco, por los que se atienda a las causas subyacentes de la pérdida de la diversidad biológica. Tal plan de acción pudiera apoyarse en cuatro pilares: información;

^{33/} OCDE, 1999. Entre otras lecciones se incluyen las siguientes:

- El trabajo CPT es óptimo en pequeñas pesquerías en las que hay una coerción social y en las que se ofrecen programas de formación y nueva capacitación.
- Es esencial obtener la cooperación y la participación activa de todos los implicados en las pesquerías.
- Pueden surgir problemas de equidad con la asignación inicial de permisos, en el tratamiento de nuevos participantes, en los costos de supervisión y en la especulación para permisos y en la posibilidad de que el uso de las CPT pueda llevar a la eliminación de empresas pequeñas de pesca y a una reducción del empleo y de los ingresos de las tripulaciones.

^{34/} Recursos para el futuro. “El precio de la diversidad biológica” R. David Simpson.

intervención de interesados; valoración y creación de capacidad. Se prevé que el taller sobre incentivos, por celebrarse del 10 al 12 de octubre de 2001, presentará propuestas concretas respecto a un plan de acción que se base en el marco proporcionado a continuación.

A. Información

44. Las Partes han reconocido que el diseño y la aplicación eficaces de los incentivos requieren un conjunto fundado de conocimientos y de información. Las Partes han pedido al Secretario Ejecutivo que colabore con organizaciones pertinentes para recopilar y difundir la información sobre incentivos; que las Partes mismas presenten información sobre incentivos, tanto mediante monografías como por conducto de los procesos de notificación ordinarios y que el OSACTT analice esta información y prepare orientación para presentarla a la Conferencia de las Partes.

45. Las organizaciones y los gobiernos deberían continuar recopilando y difundiendo información sobre experiencias locales y regionales que implican instrumentos en apoyo de incentivos positivos y de su actuación así como sobre los impactos de los incentivos perjudiciales. Pudiera hacerse particular hincapié en los siguientes elementos:

- a) preparando monografías para evaluar, diseñar y llevar a la práctica incentivos mediante un enfoque por ecosistemas, haciéndose hincapié en las esferas de foco temático de la Conferencia de las Partes;
- b) identificando las amenazas a la diversidad biológica y las causas subyacentes de su pérdida;
- c) identificando lagunas de capacidad nacional para investigación y análisis de políticas;
- d) atendiendo a los impedimentos y a las limitaciones en la aplicación de los incentivos y proporcionando medios para resolverlas;
- e) compartiendo las lecciones mediante la cooperación con otros convenios relacionados con la diversidad biológica y con los encargados de la toma de decisiones o los dirigentes de la política en los gobiernos.

46. Un proyecto en el que se esbochen las necesidades de información y se prepare una estrategia de formación y de sensibilización del público para promover el desarrollo y la aplicación con éxito de incentivos indirectos pudiera ser un elemento central de un plan de acción. Este plan de acción pudiera emprenderse en colaboración con las iniciativas actuales sobre creación de mercados para productos y servicios de la diversidad biológica y también en colaboración con otras organizaciones pertinentes.

B. La intervención de los interesados, incluidas las comunidades indígenas y locales

47. Los Estados deberían elaborar y aplicar enfoques de participación y coherentes a la adopción de decisiones para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, en los que intervengan todos los interesados, incluidos los departamentos pertinentes del gobierno, las organizaciones no gubernamentales y las comunidades indígenas y locales, en un diálogo significativo y oportuno, y deberían promover un enfoque armonioso para utilizar los incentivos dirigidos a la conservación y a la utilización sostenible de la diversidad biológica.

48. Pudiera hacerse hincapié particular en los siguientes elementos:

- a) asesorando a los dirigentes de la política directamente acerca del diseño y aplicación de incentivos;
- b) movilizand o grupos importantes de interesados en los diálogos de política relacionados con el diseño y la aplicación de incentivos;
- c) edificando una red de expertos en incentivos para la diversidad biológica que puedan proporcionar orientación e información relacionadas con determinadas solicitudes de los gobiernos, de la sociedad civil y del sector privado.

49. Pudiera considerarse un segundo elemento central de un plan de acción para fomentar un enfoque de participación, el desarrollo de una estrategia para coordinación de políticas y la intervención de los interesados. En esto pudiera incluirse un componente de formación, un componente de comunicaciones y un componente en el que se destaquen los procesos que han tenido éxito en el pasado, para acelerar la participación eficaz del público. Se instaría a las Partes a adaptar los procesos que tuvieron éxito, o los componentes de tal estrategia, en función de sus propias prioridades y situaciones. Tal enfoque coherente y de participación para la adopción de políticas pudiera también fomentar la integración de las inquietudes sobre diversidad biológica en las de otros sectores y esferas de política.

C. Valoración

50. A pesar de los retos asociados a la valoración ajena al mercado, es no obstante de importancia perseguir modos de crear señales en el mercado para los valores sociales y económicos de la diversidad biológica. La Conferencia de las Partes ha reconocido la importancia de la valoración como instrumento para diseñar incentivos apropiados. ^{35/}

51. El trabajo continuo sobre valoración puede ser costoso, requiere experiencia y conocimientos considerables y los resultados definitivos pueden ser difíciles de comunicar y los valores monetarios derivados se prestan a retos. No obstante, deberían elaborarse aún más las metodologías para emprender valoraciones puesto que desempeñan una función estratégica en el desarrollo de incentivos para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica. Entre el trabajo de cooperación ulterior pudiera incluirse lo siguiente:

- a) la exploración continua de metodologías de valoración de la diversidad biológica y de los recursos de la diversidad biológica;
- b) el desarrollo y perfeccionamiento de métodos de valoración ajenos al mercado;
- c) la divulgación de información sobre técnicas actuales de valoración.

52. El trabajo sobre valoración pudiera emprenderse como tercer componente central de un plan de acción en asociación con organizaciones internacionales pertinentes.

D. Creación de capacidad

53. Otra clave para el desarrollo eficaz y la aplicación de incentivos es la existencia de marcos jurídicos y de política adecuados. La Conferencia de las Partes ha instado a los gobiernos a que elaboren marcos jurídicos y de política auxiliares para el diseño y aplicación de incentivos.

54. Pudiera atenderse a los siguientes elementos:

- a) aplicar programas de capacitación en base a cuestiones científicas y económicas relacionadas con la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica;
- b) aplicar programas de capacitación sobre incentivos;
- c) crear capacidad en cuanto a realizar investigación y análisis sobre incentivos;

^{35/} La decisión IV/10 de la Conferencia de las Partes en el Convenio de la Diversidad Biológica: "...la valoración económica de la diversidad biológica y de los recursos biológicos es un instrumento importante para la elaboración de incentivos económicos bien dirigidos y sopesados".

- d) elaborar los marcos jurídicos y de política auxiliares;
- e) emprender revisiones de la legislación y proporcionar asesoramiento sobre incentivos;
- f) preparar las avenidas para la financiación que sea necesaria.

55. Para contribuir a este esfuerzo, pudiera incluirse una cuarta esfera en el plan de acción, un proceso para el desarrollo continuo de una “lista de verificación” de aspectos relacionados con el diseño y aplicación de los incentivos. En esto pudieran incluirse los esfuerzos para armonizar las directrices vigentes, teniendo en cuenta nuevas lecciones aprendidas en las monografías y el trabajo teórico en curso sobre incentivos. Pudiera emprenderse este enfoque de “lista de verificación” con miras a elaborar a plazo medio directrices más completas y detalladas sobre la aplicación práctica de los incentivos que puedan ser utilizadas por las Partes y por los gobiernos. Debería emprenderse la preparación de tales directrices en colaboración con las organizaciones internacionales pertinentes, así como con otros expertos e interesados pertinentes.

56. Junto con el desarrollo de estas directrices, el Convenio sobre la Diversidad Biológica pudiera fomentar la creación de capacidad a nivel nacional alentando a la aplicación de incentivos y a la creación de capacidad por conducto de “aprender sobre la marcha”. Pudieran realizarse otros estudios de país por parte de expertos nacionales bajo los auspicios del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Allí donde existen lagunas a nivel nacional, la nueva información, los seminarios de formación o los talleres de capacitación pudieran ser apoyados mediante la cooperación entre organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales que trabajan sobre cuestiones de incentivos.

Anexo

CONTRIBUCIONES ESPECÍFICAS

Las siguientes organizaciones presentaron documentos en respuesta a la comunicación de septiembre de 2000 enviada por el Secretario Ejecutivo y solicitando información sobre actividades en relación con los incentivos.

Fondos fiduciarios de recursos para África (ART)

El ART presentó un ejemplar de la siguiente monografía: incentivos para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica – Lecciones del Programa de gestión de áreas comunales de Zimbabwe para recursos indígenas (CAMPFIRE) (noviembre de 2000).

CAMPFIRE es un programa de gestión de recursos naturales basados en la comunidad por el que se devuelven los derechos a las comunidades rurales de gestionar y beneficiarse de sus recursos biológicos (vida silvestre). El programa se basa en la suposición de que la diversidad biológica debe contribuir directamente a satisfacer las necesidades humanas, máxima prioridad en África. La degradación de los recursos (tierra, suelos, agua, hábitats, diversidad biológica) en áreas comunales es el reto más grande en Zimbabwe en cuanto a conservar el medio ambiente y fomentar la utilización sostenible de los recursos naturales. CAMPFIRE fue un vehículo para llevar a la práctica una ley de 1982 por la que se autorizaba al Ministro del Medio Ambiente a designar a los habitantes de áreas comunales como “autoridad competente” en relación con sus recursos de vida silvestre. Se han reunido bajo CAMPFIRE varios otros grupos distintos. Se considera que el programa ha tenido éxito en términos de mitigación de la pobreza y desarrollo, por conducto de ingresos ganados y en términos de especies y de conservación de la diversidad biológica, mediante los ingresos invertidos en prácticas de conservación y mediante la ayuda a las comunidades rurales dándoles una tenencia segura o derechos de propiedad sobre los recursos naturales en sus localidades. Por conducto de CAMPFIRE y por el título de propiedad de las comunidades respecto a los beneficios económicos de los recursos naturales, tales como recibo de ingresos de caza safari controlada o eco turismo, la ecuación costo/beneficios todavía no ha sido equilibrada, pero los beneficios invariablemente exceden de los costos. Esto proporcionó nuevos incentivos para invertir en tiempo y en recursos a fin de administrar su “vida silvestre”. Además, el reconocimiento e incorporación de hechos culturales indígenas y la particularidad cultural fueron también un incentivo poderoso para las comunidades locales en cuanto a adoptar CAMPFIRE que se consideró como favorable para el usuario, flexible y respetuoso de las prácticas tradicionales. Los hábitats de la vida silvestre han aumentado a un valor triple desde 1975 y aproximadamente el 30 por ciento de Zimbabwe está en la actualidad bajo alguna forma de gestión de vida silvestre.

Banco Africano de Desarrollo

El Banco Africano de Desarrollo indicó que por conducto de sus políticas y directrices agrícolas y de silvicultura insta a los países miembros de la región a:

- a) elaborar una relación entre diversidad biológica y desarrollo;
- b) imponer los requisitos jurídicos, sociales e institucionales para preservar y administrar sus recursos naturales;
- c) promover la participación del sector privado, de los sindicatos laborales, de las cooperativas rurales, de las comunidades locales, de los pueblos indígenas, de la juventud, de las mujeres y de las organizaciones no gubernamentales en actividades relacionadas con recursos naturales, y el acceso a la información y a los programas de capacitación en un contexto nacional;

/...

d) preparar y sostener un sistema eficaz de ampliación de bosques, educación pública y ordenación de los bosques, respecto a las múltiples funciones y valores de árboles, bosques y tierras arboladas;

e) elaborar y mantener un sistema completo para parques y reservas nacionales en los que se protejan como parte del patrimonio natural ejemplos representativos de flora, fauna y paisajes naturales;

f) promover el uso adecuado de parques y reservas nacionales para fines científicos, educativos y de asueto y para el desarrollo de un turismo idóneo y seguro.

Indicó además que entre los incentivos, que habían sido incorporados a las políticas y directrices afines del banco para ser considerados por los países miembros de la región, se incluían los siguientes:

a) imponer el pago de una tasa especial a los turistas que visiten las zonas protegidas o reservas naturales;

b) imponer tributos sobre reservas naturales en las que se insta al turismo;

c) permitir que una parte de los impuestos de explotación de recursos biológicos retorne a la comunidad local;

d) compensar a la población local por no vivir en zonas protegidas;

e) instar al acceso preferencial a maderas de bosques de ordenación sostenible para mercados internacionales por conducto de la “etiqueta verde”;

f) alentar a las empresas privadas a hacer que las poblaciones locales participen en la gestión y conservación de los recursos naturales.

Banco Asiático de Desarrollo

El Banco Asiático de Desarrollo presentó los siguientes documentos: *Perspectiva de medio ambiente de Asia*, (Segundo proyecto para el debate, Banco Asiático de Desarrollo, agosto de 2000) y *Movilización de un apoyo más amplio a la diversidad biológica de Asia: Forma por la que la sociedad civil puede contribuir a la ordenación de zonas protegidas* (Banco Asiático de Desarrollo, La Unión Mundial para la Conservación). Jeffrey McNeely, agosto de 1999.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

El BID presentó al Convenio sobre la Diversidad Biológica un ejemplar de un informe de junio de 2000, *Financiación de la Conservación de la Diversidad Biológica*. En el informe se señala que gran parte de la amenaza a la diversidad biológica depende del hecho de que es un bien público y que, por consiguiente, es difícil convencer al pueblo para que pague por los bienes y servicios que proporciona. Con mucha frecuencia los beneficios que proporcionan estos bienes y servicios se consideran exterioridades para las cuales no hay ningún mercado y que no se tienen en cuenta en los cálculos del mercado. En el informe se propone que la financiación o el pago por la conservación de la diversidad biológica continúa siendo un reto. En el núcleo del asunto está la falta de reconocimiento de la importancia y, en algunos casos, del valor económico de la diversidad biológica, así como en los mecanismos para interiorizar estos valores en el lugar del mercado. Este informe cubre con gran detalle y amplitud los diversos instrumentos disponibles para financiar la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica.

Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT)

La OIMT indicó que su trabajo en esta esfera estaba condicionado a la gestión, conservación y desarrollo sostenible de los bosques tropicales en su totalidad, siendo la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica una parte integral de este marco. Se presentaron los dos siguientes informes a la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica:

- a) un informe de anteproyecto sobre incentivos en países productores y consumidores que promueve el desarrollo sostenible de los bosques tropicales (febrero de 1991);
- b) los vínculos económicos entre el comercio internacional de maderas tropicales y la ordenación sostenible de los bosques tropicales (1993).

IUCN – Unión Mundial para la Conservación

La IUCN presentó un ejemplar de un CD-ROM preparado para su reunión en Amman, Jordania en 2000 en la que figura una amplia gama de información antigua y actual pertinente al diseño y aplicación de incentivos. La IUCN presentó también una nota de estudio “Hacia un programa de trabajo sobre incentivos en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica: nota de estudio reseñando las medidas que pudieran emprender el Convenio sobre la Diversidad Biológica y otras organizaciones internacionales para fomentar el trabajo sobre incentivos”. El centro jurídico ambiental de la IUCN presentó una nota de estudio titulada “Ejemplos de diversas clases de incentivos y de medidas disuasivas” con detalles de ejemplos de diversos incentivos y medidas disuasivas relacionados con el derecho y con la legislación, utilizados en el contexto de la protección, conservación y utilización sostenible del medio ambiente.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)

Protegiendo a la Diversidad Biológica: Incentivos económicos (1996). Este informe abarca las conclusiones principales de un proyecto bienal de la OCDE sobre incentivos económicos para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, realizado por el grupo de expertos sobre aspectos económicos de la diversidad biológica de la OCDE. El informe comparte la información relativa a experiencias de países miembros de la OCDE y, por lo tanto, contribuye a una comprensión de la función de los incentivos económicos en apoyo de la aplicación del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Manual sobre incentivos para la diversidad biológica: Diseño y aplicación (1999). Se publicó este manual bajo la orientación del grupo de trabajo sobre los aspectos económicos de la diversidad biológica de la OCDE. Se concibió para prestar ayuda a los dirigentes de política en el diseño y aplicación de incentivos apropiados para la gestión eficaz de la diversidad biológica. Se basa en el trabajo anterior de la OCDE en esta esfera, particularmente sintetizando los resultados de las 22 monografías de la OCDE sobre incentivos.

Recursos para el futuro

Recursos para el futuro presentó varios informes al Convenio sobre la Diversidad Biológica incluidos los siguientes:

- a) “*La relación de costo a eficacia de los pagos para conservación*” (Paul J. Ferraro y R. David Simpson). En este informe se propone que en algunos casos los pagos por actuación en materia de conservación pueden ser más rentables que los enfoques indirectos para la conservación;

b) *“El precio de la diversidad biológica” (R. David Simpson).* En esta nota se arguye que actividades tales como la prospección biológica, el ecoturismo y los productos forestales no madereros no proporcionan ordinariamente incentivos suficientes para la conservación y que a corto plazo los individuos de los países en desarrollo deben recibir el pago de conservar;

c) *“Tallando algún espacio – Guía para estrategias de conservación de los terrenos.” (James Boyd, Kathryn Caballero, R. David Simpson).* Este artículo analiza las políticas de utilización de los terrenos y de facilidades de conservación en particular. Se propone que los experimentos continuos con instrumentos innovadores facilitarán la meta de lograr una mayor conservación a un costo menor;

d) *“Prospecciones en la diversidad biológica.” (R. David Simpson).* En este informe se arguye que la inmensa mayoría de las especies implicadas significa que la prospección en diversidad biológica apenas genera un valor económico apreciable, puesto que cuanto mayor sea el número de especies menor será su valor marginal. La investigación de RRF sobre prospecciones de diversidad biológica indica que la diversidad biológica puede ser importante por algunos motivos comerciales, ecológicos, estéticos, éticos o incluso espirituales. Sin embargo, cuando se llega a la prospección comercial de recursos naturales para nuevos productos, el valor de la diversidad biológica no es tan elevado como algunos conservacionistas pudieran suponer. Es, por consiguiente, necesario elaborar incentivos más viables para la conservación;

e) *“Pesca basada en derechos”.* En este informe se toma nota de que los enfoques normativos de mando y control no han funcionado ordinariamente para detener la pesca excesiva que procede de una tradición de acceso libre y abierto a los recursos de la pesca. Se señala que mediante la pesca basada en derechos, se autoriza a los pescadores a tener derechos de uso exclusivo y si esto se incluye más directamente en la decisión de gestión de las pesquerías, se obtendrán beneficios de la administración para la salud a largo plazo y la productividad de sus zonas de pesca;

f) *“Consecuencias en el equilibrio general del eco-etiquetado: Una evaluación gráfica” (Stephen K. Swallow y Roger A. Sedjo).* En esta nota se reseña que para promover normas de ordenación sostenible de los bosques, se ha instado a programas que certifiquen a los productores que satisfagan criterios de mejorar la diversidad biológica o su sostenibilidad. Uno se refiere a las eco-etiquetas por las que se informa a los consumidores acerca de si los productos madereros finales proceden de bosques que han sido consiguientemente administrados en función de normas certificables que promuevan la sostenibilidad o protección de la diversidad biológica. Dados los obstáculos prácticos y los retos económicos asociados al eco-etiquetado, este artículo pone en duda que la calidad del ecosistema a escala amplia regional o mundial mejorará necesariamente después de que la economía ajuste las fuentes de suministro a la demanda generada por la aplicación del eco-etiquetado;

g) *“Reservas marinas: ¿Es gratis el almuerzo?” (James N. Sanchirico, James E. Wilen).* El concepto de reservas marinas es separar determinadas zonas significativas del entorno marino para un uso limitado o controlado. Algunos de los que proponen este sistema consideran las reservas marinas como laboratorios naturales exclusivos por utilizar como hitos y objetos de estudio a fin de comprender el sistema natural relativamente no perturbado. Otros consideran las reservas marinas como instrumentos potenciales de política con los que mejorarían los beneficios en general de los ecosistemas costeros. La mayoría de las objeciones verbales a las reservas marinas provienen de los pescadores que en la actualidad explotan zonas que están siendo consideradas para ser segregadas.

Dependencia de Economía y Comercio del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-DEC)

La PNUMA-DEC presentó dos publicaciones basadas en varios años de trabajo en colaboración de investigadores respecto en una amplia gama de países en desarrollo y de países con economías en transición. En el trabajo iniciado por el PNUMA se trató de determinar el modo óptimo de prestar apoyo al uso de instrumentos económicos y de métodos de valoración en estos países:

a) *Instrumentos económicos para gestión ambiental* (Abaza y Rietbergen-McCraken eds, 2000), es un compendio de monografías sobre experiencias con instrumentos económicos en los países en desarrollo.

b) *Valoración ambiental* (Rietbergen-McCraken eds, 2000). El PNUMA-ETU presentó también esta publicación cuya preparación había encargado.

c) *Instrumentos de cambio: Motivar y financiar el desarrollo sostenible*, (Theodore Panayotou) (1998). El autor arguye que un instrumento económico adecuadamente concebido para atender a las circunstancias especiales de los países en desarrollo y de los países con economías en transición pueden ser instrumentos poderosos de cambio. También pueden motivar a apartarse de actividades insostenibles, así como para generar medios financieros de pagar por formas de conducta más sostenible. En este libro se examinan los instrumentos económicos disponibles, y otros afines, los análisis de la experiencia en los países desarrollados y en desarrollo, y modos por los que los instrumentos económicos pueden ser concebidos de forma óptima para actuar como agentes de cambio que fomenten el movimiento hacia el desarrollo sostenible.

Fondo Mundial para la naturaleza (WWF)

La publicación del WWF *De la teoría a la práctica: Incentivos en los países en desarrollo* explora las lecciones obtenidas de varias monografías, incluidas las siguientes:

a) Incentivos para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica en los bosques Kaya de la región costera de Kenya

b) Un análisis de ecoturismo, contribución y desarrollo económicos: Identificación de incentivos económicos posibles para elevar a un máximo los beneficios del ecoturismo—Monografía sobre Taman Rimba Kenong (Parque forestal Kenong, Malasia)

c) Incentivos para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica en comunidades que viven en torno al Parque Nacional impenetrable de Bwindi (WWF EARPO, 1998)

En la publicación, junto con las monografías, se proponen varias lecciones relativas a la forma por la que los pueblos de estos países han sido motivados para conservar la diversidad biológica y utilizarla de forma sostenible. En todos los ejemplos hay una pertinencia directa a lograr los tres objetivos centrales del Convenio sobre la diversidad biológica – la conservación, la utilización sostenible y el acceso y distribución de beneficios y se presenta orientación acerca de la función que los gobiernos y los organismos de financiación pudieran desempeñar en cuanto a promover incentivos, como instrumento dinámico de aplicación del Convenio.
