

Inversiones en la conservación de la diversidad biológica

Informe técnico

Washington, D.C.
Diciembre de 1998 -- ENV 111

Este documento fue originalmente preparado en inglés en base al trabajo de redacción por Gil Nolet del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Santiago Carrizosa de la Universidad de Arizona. Walter Arensberg, Jefe de División de Medio Ambiente (ENV) del BID actuó como el moderador del taller. Kari Keipi, Especialista Senior de la División de Medio Ambiente coordinó la organización del taller y la preparación de los documentos resultantes en inglés y español.

Los colaboradores incluyeron: Eduardo Villaseñor (DPA/DEV), Maria Antola, Ana Maria Dalton, Ligia Espinosa y Graciela Testa. Se agradece también a los moderadores de los grupos de trabajo: Raul Tuazon (EN1), Ricardo Quiroga (EN2) y Helena Landazuri (EN3). El éxito del taller ha sido el resultado del arduo trabajo de los presentadores e intercambio de opiniones y experiencias por los participantes.

Las opiniones y recomendaciones incluidas en este documento no necesariamente reflejan la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

Indice

Resumen	i
Taller sobre inversiones en la conservación de la diversidad biológica	1
Introducción	
Objetivos y conclusiones del taller	
Como alcanzar la sostenibilidad financiera en los programas de conservación de la diversidad biológica	11
por <i>Jeffrey McNeelly</i>	
Introducción	
Fuentes de financiamiento e influencia política	
Cooperación internacional	
Generación de financiamiento del comercio de maderas tropicales	
Herramientas que los gobiernos pueden introducir	
Instrumentos bajo el control del sector privado	
Instrumentos bajo el control de las ONG	
Nuevos enfoques institucionales para la administración de fondos para la diversidad biológica	
Cambios de políticas para facilitar nuevas fuentes de financiamiento	
Conclusiones: ¿Qué puede hacer el BID?	
Referencias	
Alternativas para la protección de hábitat y generación de ingresos rurales	45
por <i>Douglas Southgate</i>	
Introducción	
El mandato del BID	
Perspectivas en las cuatro áreas de actividad	
Conclusiones y recomendaciones	
Referencias	
Las inversiones del sector privado en la conservación de la diversidad biológica	51
por <i>David Smith</i>	
Cooperación entre las ONG y el sector privado	
Participación directa del sector privado	
El papel del sector público y las políticas económicas sobre la conservación de la diversidad biológica en América Latina y el Caribe	55
por <i>Marc Dourojeanni</i>	
Papel básico del sector público	
Políticas económicas	
Políticas tradicionales, legislación, planificación y prácticas institucionales	
Ejemplos de acción popular y financiamiento en la región	
Conclusiones	
Referencias	

Oportunidades del Banco Interamericano de Desarrollo para el financiamiento de la conservación de la diversidad biológica: una perspectiva desde el Banco Mundial <i>por Ken Newcombe</i>	77
La importancia de la diversidad biológica	
El potencial económico de la diversidad biológica	
La estrategia de financiamiento	
Innovaciones financieras en América Latina	
Oportunidades para un financiamiento eficaz	
Anexo 1. Lista de presentadores y participantes	81

Resumen

Este documento presenta los resultados del Taller sobre Inversiones en la Conservación de la Diversidad Biológica que se celebró en el Banco Interamericano de Desarrollo el 28 de octubre de 1996.

El objetivo del evento fue evaluar las ventajas comparativas del BID en el financiamiento de la conservación de la diversidad biológica y analizar los efectos multisectoriales de dicha conservación. La primera parte del taller se dedicó a la presentación de temas claves sobre el financiamiento de proyectos de diversidad biológica preparados por cinco especialistas reconocidos. Los documentos se reproducen en este informe.

La segunda parte del taller se dedicó a la discusión y el intercambio de ideas sobre el papel del BID en el financiamiento de proyectos de conservación de la diversidad biológica. Durante la discusión sobre las ventajas comparativas del BID, los participantes acordaron que el Banco, por diversas razones, tiene la oportunidad de desempeñar un papel significativo en la conservación de la biodiversidad en América Latina y el Caribe. Si bien cuenta con experiencia limitada en proyectos independientes de conservación de la diversidad biológica, el Banco ha trabajado ampliamente en la incorporación de consideraciones sobre la biodiversidad en sus proyectos de inversión.

Durante la discusión sobre nuevos enfoques para la inversión en la conservación de la diversidad biológica, los participantes reconocieron que el problema principal relacionado con el financiamiento de este tipo de proyectos radica en identificar, junto con los consumidores y los gobiernos, enfoques de cofinanciamiento que sean efectivos en cuanto al costo. Otro tema importante que se analizó fue el de alcanzar la sostenibilidad financiera de los proyectos de esta naturaleza. Los participantes alcanzaron consenso sobre la importancia de reformar las políticas públicas de subsidios que todavía existen en los sectores

productivos y que pueden distorsionar la economía y afectar negativamente la conservación de la diversidad biológica.

Los participantes ofrecieron varias sugerencias sobre posibles enfoques eficaces para invertir en proyectos de conservación de la diversidad biológica. Se recomendó que los temas sobre biodiversidad se encauzaran a través de los programas regulares del BID. Los participantes sugirieron que se debiera alentar al personal del Banco a trabajar en componentes innovadores sobre diversidad biológica, o en pequeños proyectos independientes conforme a los pedidos presentados por los países prestatarios. La experiencia demuestra que, en este campo, tales enfoques pueden ser más exitosos que los programas complejos y de mayor envergadura. Todos los asistentes a la reunión estuvieron de acuerdo en que la participación del público y de las poblaciones involucradas son un elemento crítico para el éxito de los proyectos de conservación de la diversidad biológica.

Durante la discusión sobre posibles reformas a las políticas y procedimientos del BID para superar las existentes limitaciones al financiamiento de proyectos de conservación de la diversidad biológica, los participantes sugirieron algunas acciones específicas que el BID podría adoptar.

Las tres recomendaciones principales son:

- 1) Preparación de un informe acerca de la experiencia del BID en proyectos de conservación de la diversidad biológica y en programas de desarrollo con componentes relacionados con la biodiversidad;
- 2) Creación de un grupo de trabajo en el Banco para elaborar una política o estrategia sobre diversidad biológica, y

- 3) Capacitación del personal del BID en el tema de la diversidad biológica y sus efectos en la preparación e implementación de proyectos.

Finalmente, los participantes sugirieron que el BID continúe apoyando los fondos ambientales nacionales y empresariales como instrumentos prometedores para el financiamiento de proyectos de conservación

de la diversidad biológica. También sugirieron que el BID explore acciones innovadoras, tales como la prospección de la diversidad biológica y los proyectos de implementación conjunta identificados en el contexto de la Convención del Cambio Climático, los cuales pueden tener importantes impactos en la conservación de la biodiversidad.

Taller sobre inversiones en la conservación de la diversidad biológica

Introducción

La diversidad de genes, especies y ecosistemas de América Latina y el Caribe tiene gran valor para los habitantes de la región y del resto del mundo. La diversidad biológica es la base de las relaciones ecológicas que resultan en el equilibrio de los ecosistemas regionales y afectan el clima mundial (Primack, 1993). Es difícil cuantificar los beneficios económicos, sociales y culturales derivados de los genes, especies y ecosistemas. La importancia de la diversidad biológica no sólo radica en sus valores intrínsecos, escénicos, sociales y culturales, sino también en su contribución a la economía a través de productos de uso en la medicina, la agricultura, la pesca y la silvicultura. No obstante, la pérdida continuada de la diversidad biológica pone, cada vez más, en peligro la conservación de estos valores. Si sigue la tasa actual de deforestación, el 15% las especies vegetales y el 12% de las especies avícolas autóctonas de la selva tropical del Amazonas desaparecerán entre los años 1986 y 2000¹. Si la deforestación continuara hasta la total desaparición de los recursos forestales (con la excepción de las zonas protegidas), dos tercios de todas las especies vegetales y avícolas se extinguirán².

La preocupación acerca de la pérdida de la diversidad biológica ha llevado a un mayor apoyo financiero internacional a los programas de conservación en los países en desarrollo que cuentan con ricos recursos biológicos pero con limitados conocimientos técnicos para administrar dichos recursos. Este apoyo

financiero ha provenido de diversas fuentes: los gobiernos, el sector privado, ONG internacionales y locales y organizaciones internacionales. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) sirve, entre otras cosas, como el mecanismo financiero interino de la Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB). Desde su creación en 1991 y hasta 1996, el FMAM ha aprobado proyectos de conservación de la biodiversidad por aproximadamente US\$450 millones a través de sus tres Agencias de Implementación (PNUD, PNUMA y el Banco Mundial). El FMAM planea aprobar US\$250 millones adicionales al año para los próximos años (FMAM, 1996)³.

En los últimos seis años, el Banco Interamericano de Desarrollo ha financiado proyectos ambientales en América Latina y el Caribe por aproximadamente US\$5,6 mil millones (BID, 1996). Dado que las inversiones en la diversidad biológica son parte integral de varios componentes de proyecto (tanto de protección del medio ambiente como en proyectos de inversión), resulta difícil identificar el monto exacto que el BID ha aprobado para el financiamiento de la conservación de la biodiversidad. El monto dedicado anualmente a este fin en América Latina y el Caribe

¹ Simberloff, D. 1986. Are we on the Verge of a Mass Extinction in Tropical Rain Forest? En (D.K. Elliot ed.), *Dynamics of Extinction*. Wiley.

² Primack, R.B., 1993. *Essential of Conservation Biology*. Sinner Associates, Inc. Mass.

³ Un reciente estudio de los proyectos con objetivos o componentes de conservación de la diversidad biológica del Banco Mundial encontró que éstos son, rara vez, operaciones independientes. En general, los componentes sobre diversidad biológica son parte de proyectos de ordenación de recursos naturales o de fortalecimiento de instituciones a cargo del medio ambiente. El financiamiento acumulado entre 1988 y 1995 para estos proyectos alcanza US\$1.3 mil millones. Casi la mitad de esta cifra proviene de préstamos del BM y de la AIF (US\$525 millones) y el resto de donaciones del FMAM (US\$182 millones) y otros donantes y gobiernos (US\$548 millones). El desglose regional de estos proyectos refleja la preocupación por la megadiversidad en países tropicales como Brasil, México y Venezuela en América Latina y el Caribe, y Kenia y Madagascar en África (Banco Mundial, 1995).

es aún más difícil de cuantificar, dado que la mayoría de los proyectos se ejecutan durante varios años y los desembolsos dependen, con frecuencia, de diversos factores, tales como la disponibilidad de la contraparte local.

A pesar del aumento en el apoyo internacional, se reconoce que no se invierte lo suficiente en la conservación de la diversidad biológica y que se necesitan enfoques innovadores para generar apoyo financiero adicional. Se podrían necesitar fuentes de financiamiento nuevas e innovadoras para apoyar los esfuerzos nacionales. No obstante, los recursos concesionarios, como el FMAM y los donantes bilaterales, son cada vez más escasos. En este contexto, las organizaciones regionales, como el BID, pueden desempeñar un papel más importante apoyando los esfuerzos de conservación de la biodiversidad de los países miembros en el futuro.

Mandato del Banco Interamericano de Desarrollo

En los últimos años, los países miembro del BID han demostrado gran interés en la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica. La mayoría de los países ha firmado y ratificado la Convención sobre la Diversidad Biológica. Además de la conservación de la diversidad biológica, los objetivos de esta convención incluyen el uso sostenible de los recursos naturales y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados. El BID procura ayudar a los países miembro a cumplir con la Convención y está comprometido a hacer que sus actividades respalden este acuerdo. El Informe del Banco sobre el Octavo Aumento General de Recursos Financieros (1994) da al BID un mandato claro y lo compromete a una búsqueda continuada de oportunidades para ayudar en la conservación de la biodiversidad. El documento reconoce las responsabilidades comunes pero diferenciadas de los países y estados de que “deben considerarse los costos significativos en que los países en desarrollo deben incurrir en su cambio de dirección hacia el objetivo del desarrollo sostenible. Por lo tanto, las soluciones a los problemas ambientales, especialmente los problemas ambientales mundiales, deben adoptar enfoques

imaginativos, deben considerar la disponibilidad de financiamiento en términos concesionarios para los proyectos y componentes de protección del medio ambiente con beneficios internacionales claros, y deben incluir a los proyectos relacionados con la implementación de las Convenciones sobre la Diversidad Biológica y el Cambio Climático”.

Propósito y participantes

Para comenzar una discusión sobre el papel del BID en el financiamiento de los proyectos de conservación de la diversidad biológica, la División del Medio Ambiente, Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible del Banco, organizó un Taller sobre las Inversiones en la Conservación de la Diversidad Biológica. Este taller duró un día y se celebró en la Sede del BID en Washington, D.C., el 28 de octubre de 1996.

El propósito del taller fue evaluar la ventaja comparativa del BID en el financiamiento de la conservación de la diversidad biológica y analizar el papel multisectorial de la conservación de la biodiversidad. El taller también ofreció una oportunidad para analizar mecanismos de financiamiento innovadores y posibles modificaciones de las políticas y procedimientos del BID para superar las limitaciones existentes al financiamiento de la conservación de la diversidad biológica. También se trató el importante tema de alcanzar la sostenibilidad financiera de los proyectos de conservación.

Al taller asistieron 51 personas que incluyeron a 18 representantes de organizaciones no gubernamentales y universidades, 6 representantes de organizaciones internacionales (como el Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial). El Banco estuvo representado por 27 funcionarios de la Sede y las Representaciones.

Apertura

El señor Walter Arensberg (Jefe, ENV) abrió la

sesión. A continuación la señora Yolanda Kakabadse (la recientemente elegida presidente de la UICN) ofreció un breve discurso en el que puso énfasis en la importancia de compartir información entre los gobiernos, las ONG, las organizaciones de base y los grupos indígenas sobre la diversidad biológica en general y la Convención sobre la Diversidad Biológica en especial. Agregó que el mayor conocimiento sobre la convención y sus beneficios contribuiría significativamente al éxito de su implementación. Además observó que UICN continuaría sus labores en el mejoramiento de la colaboración entre los diversos sectores de la sociedad civil mediante el fortalecimiento de la capacidad y el conocimiento existentes en muchos de estos sectores.

Presentaciones

Cinco especialistas reconocidos presentaron documentos preparados especialmente para el taller. Esta sección incluye un resumen de las cinco presentaciones. Los señores Jeffrey A. McNeely, de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos Naturales, UICN; Douglas Southgate, de la Universidad de Ohio; David Smith, del Fondo de Desarrollo y Conservación de Jamaica, y Marc J. Dourojeanni (BID/Brasil) proveyeron copias de sus presentaciones. La presentación del señor Ken Newcombe, del Banco Mundial, es la transcripción de la grabación realizada durante el taller y ha sido editada para su reproducción en estas actas. Los documentos presentados han sido incluidos en su totalidad en esta publicación.

Jeffrey A. McNeely en su presentación titulada: *Cómo alcanzar la sostenibilidad financiera en los programas de conservación de la diversidad biológica*, analizó las fuentes potenciales de financiamiento para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica (p.e, la implementación conjunta, aranceles internacionales, permisos negociables, la transferencia de derechos de desarrollo y la conversión de la deuda en medidas de protección de los recursos naturales). En el análisis de estas fuentes diferentes de financiamiento, el señor

McNeely distinguió entre cinco fuentes principales (las agencias internacionales, el sector privado, los gobiernos, y las ONG internacionales y locales) y analizó cuáles son las herramientas o mecanismos que cada fuente puede iniciar o apoyar. El señor McNeely, además, puso énfasis en la necesidad de reformar diversas políticas para facilitar el uso de nuevos recursos de financiamiento y propuso varios cursos de acción específicos para el BID.

El profesor Douglas Southgate presentó las principales conclusiones de un estudio titulado: *Alternativas para la protección de los hábitats y el mejoramiento de los niveles de ingreso en las áreas rurales*, donde se examinaron los beneficios potenciales del ecoturismo, la extracción de productos forestales no maderables, el manejo sostenible de árboles maderables y la prospección genética para las comunidades rurales. El doctor Southgate concluyó que estas actividades, en las circunstancias adecuadas, pueden contribuir a la conservación de la diversidad biológica y a la mejora de los niveles de vida en áreas seleccionadas. Sin embargo, estas actividades por sí solas no pueden ser la base sólida de una estrategia para el desarrollo económico y la conservación de los hábitat. Sostuvo que la intensificación de la agricultura y el desarrollo del capital humano pueden ser soluciones más fundamentales aunque indirectas para la conservación de los hábitat. Desde principios de los años sesenta, la mayor parte del aumento en las cosechas y la producción animal en todo el mundo se ha debido a la intensificación de la producción. Se ha demostrado que los países de América Latina con altos rendimientos de cosechas tienen un bajo nivel de expansión de la frontera agrícola. Por otro lado, los países que no han invertido en la intensificación, muchas veces tienen altas tasas de deforestación.

David Smith, del Fondo de Desarrollo y Conservación de Jamaica, en su presentación titulada *La inversión del sector privado en la conservación de la diversidad biológica*, revisó las estrategias exitosas que han implementado conjuntamente el sector privado comercial y las ONG para promover la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica. Tales asociaciones son cada vez más

numerosas en todo el mundo y ofrecen incentivos y beneficios a la conservación de la biodiversidad a través de la implementación de iniciativas para el ecoturismo, los parques marinos, la prospección de la biodiversidad, la conversión de la deuda en medidas de protección de los recursos naturales y la creación de fondos fiduciarios.

El señor Marc J. Dourojeanni de la Representación del BID en Brasil en su documento titulado: *Las funciones del sector público y las políticas económicas que afectan la conservación de la diversidad biológica en América Latina y el Caribe*, examinó las políticas, legislación, planificación y prácticas institucionales que han desempeñado un papel significativo en la conservación de la biodiversidad en América Latina y el Caribe. Además, ofreció varios ejemplos de casos exitosos de la acción pública para la conservación de la diversidad biológica en la región. Mencionó, como ejemplo, el Protocolo Verde de Brasil por el cual los bancos regulados por el gobierno federal han decidido establecer procedimientos ambientales y exigir a sus clientes el cumplimiento de la legislación ambiental nacional. Otros ejemplos exitosos de proyectos de conservación de la diversidad biológica incluyen la conversión de la deuda en medidas de protección de los recursos naturales, la reducción de impuestos a la propiedad de la tierra como incentivo para crear reservas naturales privadas, y el impuesto a la propiedad que se utiliza para financiar inversiones para la protección del medio ambiente en Colombia.

La presentación del señor Ken Newcombe titulada: *Ventajas comparativas y limitaciones del BID en el financiamiento de la conservación de la diversidad biológica*, ofreció una visión general del posible papel del BID en los esfuerzos de conservación de la biodiversidad. En su presentación, el señor Newcombe subrayó que la diversidad biológica es un concepto que representa oportunidades comerciales múltiples en América Latina y, por lo tanto, ésta debería ser un componente básico de cualquier estrategia para el desarrollo sostenible. En este contexto, el BID debería abocarse más a comprender la relación que existe entre la diversidad biológica y el alivio de la pobreza, y ayudar a las organizaciones

públicas y privadas con experiencia en este sector. En América Latina, las compañías multinacionales y las ONG están creando empresas relacionadas con la biodiversidad para capitalizar el valor económico de la misma en términos de iniciativas para la agricultura, la pesca y el desarrollo forestal sostenibles. El señor Newcombe enfatizó que el BID puede ayudar a estas organizaciones con recursos financieros, cooperaciones técnicas y conocimientos técnicos.

Objetivos y conclusiones del taller

A continuación se describen las principales conclusiones y recomendaciones del taller al finalizar sus sesiones plenarias y la labor de tres grupos de trabajo. La discusión se centró en tres temas principales: la ventaja comparativa del BID y su experiencia en el financiamiento de la diversidad biológica, los mecanismos innovadores de financiamiento, y las posibles modificaciones a las políticas y procedimientos del BID para superar las limitaciones existentes al financiamiento de la biodiversidad. Los participantes discutieron el papel del sector privado en el financiamiento de la biodiversidad y los desafíos y oportunidades derivadas del proceso de liberalización económica de la región. Durante el evento se analizaron los beneficios potenciales de la reforma de las políticas de los países sobre derechos de propiedad y las oportunidades de privatización para la generación de nuevas formas de ingresos.

Otro tema que se analizó fue el potencial de los fondos fiduciarios como una fuente de recursos para financiar la conservación. Además, se debatió el potencial económico de la diversidad biológica y las maneras de promover inversiones en el sector. Los participantes hicieron hincapié en la importancia de la participación del público y de la población local afectados por actividades de conservación. Subrayaron que los programas sobre diversidad biológica que incluyen acciones locales muy concretas tienen mayores posibilidades de éxito que las grandes y centralizadas operaciones de inversión iniciadas por el sector público. Finalmente, los participantes pusieron énfasis en la importancia de la educación y

la formación del capital humano para la conservación de la biodiversidad.

Ventajas comparativas del BID y su experiencia en el financiamiento de la diversidad biológica

De acuerdo a lo expresado por los participantes, la principal ventaja comparativa del BID es su carácter regional que le ofrece un conocimiento y especialización única en América Latina y el Caribe. Esta ventaja se ve reforzada por su estructura organizacional al contar con oficinas en todos los países miembros prestatarios del Banco. El hecho de que estos países tienen una participación mayoritaria hace del BID un socio natural en su proceso de desarrollo con un alto nivel de credibilidad e influencia que ha derivado en una presencia fuerte en la región. El BID tiene un mandato claro para la conservación de la diversidad biológica, también debido al interés de los países miembro no prestatarios que apoyan fuertemente los programas de conservación de la biodiversidad. El BID es una organización relativamente transparente, entre otros, gracias a su nueva política de divulgación de información, y está trabajando activamente con los países para fortalecer los procedimientos para la participación pública.

En los últimos años, el Banco ha utilizado su influencia eficazmente para introducir condiciones ambientales en sus préstamos. Estas condiciones han resultado, entre otras cosas, en la incorporación de elementos relacionados con la biodiversidad en proyectos de inversión públicos y, más recientemente, también de inversión privada realizados a través de intermediarios financieros. La experiencia del Banco es limitada en operaciones independientes para la conservación de la diversidad biológica. Los gobiernos se muestran reacios a solicitar recursos no concesionarios para financiar programas con el único objetivo de la conservación de la diversidad biológica. El Banco debería fortalecer la comunicación con los países sobre la importancia de la biodiversidad y los beneficios de las inversiones en la biodiversidad. Los participantes del taller propusieron que puede hacerse

aún más para la inclusión de consideraciones sobre la diversidad biológica en los documentos programáticos que señalan áreas críticas donde el BID puede apoyar a los países en forma periódica con los gobiernos nacionales. Se sugirió concretamente que la participación de los especialistas ambientales en las misiones de programación del Banco facilitaría la integración de propuestas de financiamiento para la protección de la diversidad biológica en los documentos de programación de los países.

La experiencia en inversiones en el área de la conservación de la diversidad biológica demuestra que los programas con acciones concretas, con frecuencia de carácter regional o local, que cuentan con la participación de la población local y de las ONG interesadas, tienen mejores oportunidades de éxito que las operaciones de inversión de mayor envergadura y centralizadas. La estructura de incentivos para el personal del Banco, sin embargo, favorece la aprobación de programas de inversión relativamente grandes. Además, los miembros tradicionalmente, los representantes en el Directorio y los Gobernadores del Banco son nombrados por los gobiernos centrales de los países. El Banco es consciente de estas potenciales limitaciones y se encuentra en un proceso de cambio para trabajar más con los gobiernos locales y los representantes de la sociedad civil. El BID ha trabajado conjuntamente con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en el caso del establecimiento de fondos nacionales para la protección del medio ambiente, y ha apoyado la participación de las ONG como miembros de los directorios que manejan fondos públicos.

Enfoques eficaces para la inversión en la conservación de la diversidad biológica

Los participantes del taller observaron que se requiere mayor financiamiento para respaldar los esfuerzos gubernamentales para implementar la CDB. También observaron que el problema principal respecto del financiamiento de la conservación de la biodiversidad no reside sólo en encontrar fondos adicionales sino en identificar instrumentos financieros eficaces en cuanto al costo. Los participantes discutieron varias

oportunidades para el desarrollo de fuentes innovadoras de financiamiento, así como los tipos de reformas de política necesarias para permitir que estas fuentes puedan dedicarse eficazmente a solucionar los problemas de la diversidad biológica. Las principales conclusiones fueron las siguientes.

CONSERVACIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA EN LOS PROYECTOS FINANCIADOS POR EL BID. Los participantes subrayaron que los proyectos de desarrollo deberían evaluarse en el contexto regional y de ecosistema además de considerarlos a nivel sectorial. Los programas para la agricultura, por ejemplo, afectan no sólo las tierras para la producción agrícola sino los ecosistemas completos. El encauzar aspectos sobre diversidad biológica en los proyectos de desarrollo podría lograrse mediante la promoción de la creación de incentivos para la conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible de los recursos biológicos, tales como los regímenes de derecho de propiedad y los mercados para productos “verdes” y ecológicamente apropiados. Como parte de este proceso para incorporar la dimensión de la diversidad biológica en las operaciones de inversión, el Banco podría alentar la movilización de recursos adicionales para complementar sus préstamos y definir planes para garantizar la sostenibilidad financiera, especialmente en la fase posterior a los desembolsos del Banco, en los programas de conservación.

NUEVOS INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS. Los participantes observaron que los Fondos Ambientales son instrumentos prometedores para el financiamiento de proyectos de conservación de la diversidad biológica. Estos instrumentos ya existen en más de 20 países de la región. Los participantes subrayaron la importancia de los fondos fiduciarios ya que ofrecen acceso a capital para los proyectos comunitarios que, de otra manera, podrían carecer del apoyo económico y político que merecen. Algunos participantes también observaron que los fondos fiduciarios pueden resultar financieramente ineficaces y que, adicionalmente, los gobiernos deberían asignar suficientes recursos fiscales a la conservación de la diversidad biológica. Varios participantes también sugirieron que el Banco

promueva incentivos para facilitar fuentes de financiamiento, mediante impuestos, pagos de aranceles de entrada, regalías, derechos de propiedad con cuotas comercializables, pagos por derechos al desarrollo y de distintas clases de arrendamientos y licencias, y bonos.

PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN LOCAL. Todos los participantes estuvieron de acuerdo en que la participación de la población afectada es un elemento crítico de cualquier programa de conservación de la diversidad biológica y contribuye a su éxito. Una manera de lograr mayor participación es mediante la amplia contribución de los involucrados en la preparación de programas de conservación y planificación de el manejo de zonas protegidas, así como la inclusión de los involucrados en las actividades propias de administración y supervisión de dichos programas.

ELIMINACIÓN DE INCENTIVOS PERVERSOS. Los participantes estuvieron de acuerdo en la importancia de la eliminación total o gradual de los subsidios costosos y otros gastos que distorsionan la economía y tienen un efecto negativo en la conservación de la diversidad biológica. Se gasta casi US\$1 mil millones a nivel mundial en subsidios directos e indirectos para la energía, el agua, los productos agroquímicos, la agricultura marginal, la deforestación, y los sectores altamente contaminantes. Esto origina una pérdida de la diversidad biológica mayor que la pérdida que se produciría si no existieran estos subsidios.

PROMOCIÓN DE LA DISPONIBILIDAD DE RECURSOS CONCESIONARIOS. Algunos participantes sostuvieron que las inversiones privadas y locales en los programas de conservación de la diversidad biológica son insuficientes. Esto se debe a que la diversidad biológica es un bien común. Es posible que una persona encuentre en su beneficio destruir la diversidad biológica porque los beneficios privados derivados de la conservación son pocos, en comparación con el uso alternativo (pero no sostenible) de las tierras y agua. Los beneficios primarios de la diversidad biológica son de naturaleza universal. Desde un punto de vista de equidad esto

implica que todos deberían pagar por la biodiversidad. Los participantes recomendaron que el BID ponga recursos concesionarios a disposición de proyectos para la protección de la diversidad biológica. Algunos participantes sugirieron que el BID establezca un Fondo para la Biodiversidad financiado por los limitados recursos concesionarios propios o mediante contribuciones voluntarias de los países miembros interesados. Por otra parte, el BID podría ayudar a los países miembros prestatarios en el establecimiento de fondos nacionales con recursos provenientes de los ingresos generados de los programas de privatización.

PROYECTOS DE IMPLEMENTACIÓN CONJUNTA. Los participantes sugirieron que si bien los instrumentos de la Implementación Conjunta y Mecanismo de Desarrollo Limpio han sido diseñados para ayudar a ejecutar la Convención sobre Cambio Climático, los proyectos bien diseñados pueden ofrecer también beneficios significativos a la diversidad biológica. Algunos participantes sostuvieron que es poco posible que los programas de Implementación Conjunta atraigan suficiente interés de los inversores puesto que necesariamente ellos no derivan beneficios tangibles de la compra de créditos de carbono. Varios de los países de la región tienen interés en usar estos instrumentos, a pesar de que todavía faltan acuerdos internacionales para poder operativizarlos para la ejecución de proyectos a gran escala.

BIOPROSPECCIÓN. Las actividades de bioprospección pueden ofrecer incentivos a la conservación de la diversidad biológica a través del fortalecimiento de la capacidad institucional y la transferencia de tecnología. Los participantes observaron que si el Banco participara en el financiamiento de la bioprospección, necesitaría establecer buenos procedimientos para garantizar la participación de la población que tiene acceso a los recursos naturales y al conocimiento necesario para su administración; deberían establecerse procedimientos para garantizar que la población reciba parte de los beneficios. Los participantes no alcanzaron ningún acuerdo respecto del potencial generalizado de la bioprospección para ofrecer beneficios significativos a las comunidades locales.

En la discusión se mencionó también la posibilidad de obtener tasas de regalía más altas para los países anfitriones a través de arreglos tales como el establecimiento de derechos de oligopolio entre estos países.

INVERSIONES COMERCIALES PARA LA CONSERVACIÓN. El BID debería promover el desarrollo de mercados y sistemas de certificación para la diversidad biológica. La formación de coaliciones estratégicas entre las ONG, el sector comercial privado y el sector público podría ser crítico en este esfuerzo. Las coaliciones entre inversores interesados en fondos ecológicos comerciales pueden promover y comercializar el uso sostenible de los recursos naturales, como la silvicultura sostenible y el ecoturismo. Las inversiones en la biodiversidad pueden producir beneficios a largo plazo para una amplia gama de grupos de interés, así como para la sociedad en su conjunto.

APOYO A LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERMEDIARIAS. El BID debiera continuar trabajando con las instituciones financieras intermediarias para promover el uso de condiciones relacionadas con el medio ambiente en sus actividades de préstamo, como el Protocolo Verde en Brasil. Estas iniciativas pueden tener un efecto significativo en la región si los bancos comerciales participaran en estos sistemas.

FORTALECIMIENTO DE MARCOS REGULATORIOS. Las actividades del sector privado deberían estar sujetas a reglas y reglamentaciones que incluyan salvaguardas ambientales. El Banco debería continuar su apoyo al desarrollo de marcos regulatorios apropiados que incluyan normas y pautas exigentes pero alcanzables en los países. Podría prestarse mayor atención a la aplicación de normas ambientales con la mutua participación del estado y del sector privado. En varios países de la región, las ONG están empezando a interponer ante los tribunales casos relacionados con la protección del medio ambiente. En el marco de sus operaciones de reforma de los sistemas judiciales, el Banco debería ayudar a los países a mejorar la aplicación de normas

ambientales mediante el empleo de mecanismos innovadores, como la aplicación de las normas por agentes privados o la resolución alternativa de disputas.

COORDINACIÓN ENTRE LOS DONANTES MULTILATERALES Y BILATERALES. Una mejor coordinación permitiría evitar la duplicación y falta de coherencia entre las actividades de las diversas agencias. Si se hiciera en forma eficaz, también promovería la complementariedad entre las actividades de estas agencias.

Mejoramiento del papel del BID en el financiamiento de proyectos de conservación de la diversidad biológica

Los participantes observaron que los esfuerzos de conservación de la diversidad biológica como una dimensión o pequeño componente en los proyectos del Banco puede verse afectada negativamente por la estructura interna de incentivos del personal del BID. En la institución se prefieren préstamos grandes de rápido desembolso debido a sus costos administrativos favorables, a expensas de los proyectos piloto innovadores que serían necesarios para la conservación de la biodiversidad. La ausencia de una política clara del Banco sobre la conservación de la diversidad biológica se ve como otro obstáculo. Como resultado del Octavo Aumento General de Recursos, el Banco tiene un mandato para la conservación de la diversidad biológica pero todavía carece de lineamientos operativos.

Los participantes sugirieron que una estrategia o documento específico del Banco sobre la diversidad biológica ayudaría a mejorar la situación. Tal documento debería identificar las principales limitaciones que el Banco enfrenta en el área de la conservación de la biodiversidad y evaluar las posibles modificaciones a las políticas y procedimientos del mismo para superar estas limitaciones. También podría ofrecer una oportunidad para discutir internamente el tema de los recursos concesionarios para el financiamiento de la conservación de la diversidad biológica. Además, un documento de tal naturaleza podría incluir

lineamientos sobre cómo incluir la dimensión de la diversidad biológica en la planificación sectorial y los procesos de elaboración de políticas, así como la inclusión de componentes de conservación en los programas de inversión en sectores tales como el transporte, la energía y la agricultura. El documento debería también proponer pasos concretos para incluir flexibilidad en el diseño de operaciones con impactos importantes en la biodiversidad para permitir la adaptación de posibles reformas de políticas, de nuevas prácticas y tecnológicas durante su implementación.

Se sugirieron tres cursos de acción para elevar la posición de la diversidad biológica en el Banco: 1) la preparación de un informe acerca de la experiencia del BID en proyectos de conservación de la biodiversidad y en proyectos de desarrollo con componentes de conservación; 2) la creación de un grupo de trabajo para elaborar una política o estrategia sobre diversidad biológica, y 3) la capacitación del personal del BID para que comprenda el concepto de diversidad biológica y sus consecuencias en las actividades de desarrollo. Como un primer paso, el informe sobre la experiencia del Banco en la conservación de la biodiversidad debería crear conciencia dentro de la institución acerca de su papel en la conservación de la biodiversidad y, al mismo tiempo, servir como una fuente de información útil para otros interesados.

Para lograr una mejora en el desempeño del Banco en sus programas, los participantes presentaron las siguientes recomendaciones: 1) el personal del BID debe ser estimulado a trabajar más en la incorporación de pequeños e innovadores componentes de diversidad biológica en los proyectos; 2) el BID debería mejorar los procedimientos de monitoreo para garantizar la implementación de los componentes de biodiversidad en los proyectos de desarrollo, y 3) el Banco debe incluir mayor flexibilidad en el diseño de proyectos que incluyen componentes de diversidad biológica para permitir ajustes durante la implementación, especialmente, de programas piloto nuevos e innovadores.

Además de las reformas a las políticas internas del

Banco descritas anteriormente, los participantes también analizaron las consecuencias del papel del Banco a la luz de los procesos de liberalización económica en la región y la reforma del sector público. En algunos países de la región, la importancia del Banco en términos de provisión de capital continúa disminuyendo con la creciente disponibilidad de capital privado. Este proceso posiblemente seguirá a la par de la modernización de sus economías, un mayor intercambio comercial, integración económica, descentralización y privatizaciones de los países de la región. Los participantes observaron que el BID debería aprovechar las oportunidades que estos cambios ofrecen. El Banco se encuentra preparando numerosos programas de la modernización del estado, que incluye las privatizaciones y la reforma del sector público. En este momento el Banco presta especial atención a la reforma judicial y de la administración pública. Sin embargo, parece haber poca comunicación entre las Divisiones del Medio Ambiente y la División de Modernización del Estado y Sociedad Civil responsable de estos programas

acerca de los temas relevantes al medio ambiente en general y a la conservación de la biodiversidad en especial. El BID también debería utilizar su gran experiencia en el financiamiento del fortalecimiento institucional y de reformas regulatorias para aumentar sus actividades en el área del fortalecimiento de la capacidad en los programas de conservación, que incluya el fortalecimiento de las instituciones responsables de la implementación de los programas del Banco. Además, deberían desarrollarse programas de capacitación para el personal del Banco y las personas clave de los países prestatarios.

La mayoría de los participantes estuvo de acuerdo en que el Banco debería continuar ofreciendo un mayor apoyo a la conservación de la diversidad biológica. El BID debería seguir desarrollando los instrumentos que están a su disposición para trabajar con las comunidades locales y las ONG mediante mecanismos existentes y buscar el establecimiento de nuevos instrumentos provisorios.

Como alcanzar la sostenibilidad financiera en los programas de conservación de la diversidad biológica⁴

Por Jeffrey A. McNeely⁵

Introducción

Este documento estudia la situación actual, las tendencias y las innovaciones prometedoras en el financiamiento de la conservación de la diversidad biológica. Describe los instrumentos financieros prometedores y las políticas, tecnologías e iniciativas empresariales necesarias para que éstos sean exitosos. Asimismo, estima la importancia de cada mecanismo de financiamiento posible, describe los límites a su uso generalizado, e identifica las acciones que podrían ampliar su influencia. El informe pone énfasis en las herramientas innovadoras que son relativamente poco conocidas.

Este documento busca ayudar a la más amplia gama de fuentes que podrían (y deberían) participar en el diseño y uso de estas herramientas. Estas fuentes incluyen a todas aquellas instituciones que participan activamente, o podrían hacerlo, en los programas de conservación de la biodiversidad: las agencias internacionales, los gobiernos nacionales, el sector privado -tanto nacional como multinacional- y las ONG, tanto locales como internacionales. El estudio concluye con recomendaciones sobre el papel que podría jugar el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la conservación de la diversidad biológica, tanto mediante el financiamiento directo de la

conservación como mediante acciones a través de políticas relevantes, la movilización de recursos y el financiamiento de programas.

Fuentes de financiamiento e influencia política

El respaldo financiero para la conservación ha aumentado en años recientes debido principalmente a una mayor cooperación entre cinco fuentes principales: las agencias internacionales, los gobiernos, el sector privado, las ONG internacionales y las ONG locales. Se aprecia ampliamente, sin embargo, que las inversiones en la conservación de la diversidad biológica son insuficientes y que se necesitan enfoques innovadores para generar el respaldo financiero adicional necesario para implementar la Convención sobre Diversidad Biológica (Li, 1995; Newcombe, 1995; WRI, 1989).

Conforme a la Convención sobre Diversidad Biológica (CDB), los gobiernos claramente tienen el papel principal en la formulación de políticas en su carácter de soberanos de su propia diversidad biológica y responsables de la conservación y el uso sostenible de los recursos biológicos. Las ONG internacionales pueden desempeñar un papel influyente en el desarrollo de las políticas aún cuando

⁴ Este documento surgió de las labores de la UICN en el área del financiamiento para la conservación llevadas a cabo en los últimos años. Se basa en el trabajo de Paul Weatherly en preparación de la Conferencia del Banco de Desarrollo Asiático y la UICN sobre "La diversidad biológica y la conservación en la región asiática y del pacífico" celebrada en junio de 1994. Se ha visto enriquecido con las contribuciones hechas en un taller organizado por la UICN y la CSERGE y celebrada en Zimbabue del 12 al 16 de septiembre de 1995. Queremos extender un agradecimiento especial a David Pearce, Ed Barbier, Tim Swanson, Juan di Castro, Kathy MacKinnon, Kerry ten Kate, Dhira Pantumvanit y Theo Panayotou por sus estimulantes comentarios. Frank Vorhies, Martha Rojas y Alain Lambert en UICN también ofrecieron material útil. La aplicación de esta perspectiva internacional a las circunstancias especiales del Banco Interamericano de Desarrollo ha sido posible gracias a una donación del BID.

⁵ Jeffrey A. McNeely es el Científico Jefe con la UICN-la Unión Mundial para la Conservación en Suiza.

los recursos financieros que pueden generar son relativamente limitados. Las ONG locales podrán ser especialmente influyentes a nivel comunitario aun cuando su influencia puede verse limitada por la falta de recursos financieros y humanos.

El sector privado tiene una influencia significativa a través de sus inversiones, pero su potencial es el menos explotado. La mayoría de las herramientas que necesita el sector privado son lideradas por empresas internacionales. Pero a medida que las compañías nacionales o las subsidiarias de multinacionales obtienen mayores recursos, el potencial de su papel crecerá tanto en asociaciones con empresas internacionales como por cuenta propia. El desafío ahora consiste en cómo formar asociaciones entre las agencias públicas pertinentes y el sector privado, empleando las lecciones derivadas de la experiencia con estas asociaciones tanto en los países desarrollados como en desarrollo (Jennings, 1995). Tanto un análisis a mediano plazo que identifique el origen del crecimiento del poder económico y político, así como el análisis a largo plazo de los desafíos a la conservación, apuntan al sector privado con fines de lucro como un actor clave. El siguiente análisis de las herramientas busca identificar tantas maneras como sean posibles para construir puentes entre aquellos inversores ya comprometidos con los esfuerzos de conservación y aquéllos que podrían comprometerse en el corto o mediano plazo.

Cooperación internacional

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el Mecanismo de Financiamiento interino de la Convención sobre Diversidad Biológica, ha asignado más de US\$300 millones a la diversidad biológica en su fase piloto y ha duplicado su nivel de inversiones en los tres primeros años de la fase de implementación. Resulta claro, sin embargo, que el financiamiento generado por el FMAM no será suficiente para satisfacer todas las necesidades de inversión en proyectos de conservación de la diversidad biológica. Pueden utilizarse a nivel internacional varias herramientas innovadoras para generar financiamiento adicional. Esta sección

sugiere algunas posibilidades.

Cobro por el uso de los bienes comunes

Los bienes comunes mundiales, que incluyen a la biodiversidad (en su sentido general) continúan siendo mal utilizados o utilizados en exceso, debido a que todavía se los percibe como recursos “gratis”. Benzanson y Méndez (1995) señalan la necesidad de administrar los bienes comunes mundiales y cobrar por su contribución. Estos autores instan a la creación de un sistema de derechos de usuarios, regulaciones, arrendamientos y cobros como una manera de regular los bienes comunes de la humanidad y utilizarlos para generar ingresos. Al menos una porción de estos ingresos debería asignarse a propósitos de conservación, tal vez mediante pagos directos al mecanismo de financiamiento del CDB.

Resulta claro que el uso de los bienes comunes mundiales es una cuestión política importante que ya genera beneficios económicos significativos. El desafío consiste en encontrar maneras de garantizar que las personas que se benefician paguen también, al menos, algunos de los costos de la conservación.

Implementación conjunta

Como se lo presenta en el Marco de la Convención sobre Cambio Climático de la ONU, la premisa básica de la Implementación Conjunta (IC) o Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) es permitir la cooperación voluntaria entre dos o más países con el fin de reducir las emisiones de gas termoactivo de la manera que sea más eficaz en cuanto al costo. En la mayoría de los casos, los proyectos de IC o MDL involucrarán a países donde los costos de mitigación son relativamente bajos para aprovechar al máximo los beneficios mundiales posibles y permitir a los países con costos marginales más altos invertir en países donde una mayor reducción del gas termoactivo puede lograrse con el mismo nivel de financiamiento. La IC o el MDL ofrecen a los países con opciones de mitigación limitadas o costosas la oportunidad de buscar oportunidades de mitigación

más eficaces en cuanto al costo en otros lugares, y así reducir en forma significativa los costos de lograr una reducción neta específica en las emisiones de dióxido de carbono.

La Comisión de la Convención sobre Cambio Climático ha insistido en que el financiamiento de IC sea adicional a las obligaciones financieras de los países industrializados y los flujos de asistencia al desarrollo de fuentes oficiales. Esto enfatiza el papel crítico del sector privado en el éxito que los sistemas de IC o MDL puedan tener (ver Trexler, 1995). Los efectos de tales inversiones en la diversidad biológica podrían ser importantes. Resulta claro que la IC o el MDL debe considerarse tan solo como una parte de un enfoque amplio para un mejor manejo de recursos forestales y la conservación de la biodiversidad.

En definitiva, el éxito del financiamiento de la IC o MDL en el sector forestal se medirá por la contribución que hace a los objetivos nacionales en el campo de la diversidad biológica. La experiencia hasta la fecha indica que el financiamiento de la IC ha promovido mejores prácticas de manejo que han tenido un efecto positivo en la diversidad biológica (Phantumvanit, 1995). Trexler (1995) concluye que la conservación de la diversidad biológica puede ser una ramificación valiosa de una cartera de mitigación de los cambios climáticos que incluye un elemento de conservación de recursos forestales. La comunidad dedicada a la conservación de la diversidad biológica tiene un gran interés en que esto se concrete pero, en gran medida, depende de ellos tratar las difíciles cuestiones técnicas y de política que permitirán que los temas de biodiversidad se incluyan en las discusiones sobre cambios climáticos.

Si bien el financiamiento de la IC o del MDL es relativamente limitado podría utilizarse para influir en un mejor manejo de los recursos forestales que pueda tener efectos significativos en la diversidad biológica. Aquellos interesados en la biodiversidad de los recursos forestales están ahora en posición de utilizar la IC o el MDL para explorar programas de financiamiento innovadores y desarrollar su respuesta a futuros regímenes de financiamiento. Si se puede intercambiar exitosamente el carbono por capital para

el desarrollo de recursos forestales, entonces otros servicios derivados de los recursos forestales podrían intercambiarse en regímenes internacionales futuros.

Aranceles internacionales

Los aranceles internacionales sobre las actividades transnacionales se justifican porque éstas utilizan los bienes comunes mundiales y, con frecuencia, causan externalidades negativas tales como la contaminación ambiental. Se trata de *free riders* del sistema de regulación mundial. Un impuesto muy bajo al comercio internacional, posible gracias a la nueva tecnología, podría generar vastas cantidades de financiamiento porque el volumen anual del comercio internacional se aproxima a los US\$38 mil millones (basado en cifras de 1992). El turismo internacional es una forma especial de comercio internacional que podría hacerse fácilmente tributable.

En su obra de 1994, Owen Stanley explora las posibilidades de imponer un gravamen ecológico al transporte aéreo, mediante un impuesto al combustible. Bezanson y Méndez (1995) sugieren que las actividades con externalidades internacionales negativas como el vertimiento oceánico y otras formas de contaminación marina, los gastos militares y la transferencias de armas presentan posibilidades adicionales para imponer impuestos internacionales, tanto para corregir las fallas del mercado como para generar ingresos. No obstante, debe observarse que el Congreso estadounidense se opone vigorosamente a los impuestos internacionales, de forma que la posibilidad de generar suficiente financiamiento a través de este mecanismo parece relativamente baja, al menos en el presente.

Generación de financiamiento del comercio de maderas tropicales

Barbier (1995) sugiere un papel para las nuevas políticas de comercio de maderas tropicales: promover incentivos económicos relacionados con el comercio para formas sostenibles de manejo que estimulen la conservación de la diversidad biológica. Según Barbier, los componentes críticos de una estrategia internacional para la conservación de la

biodiversidad son: los mecanismos innovadores para el financiamiento del manejo sostenible de los bosques tropicales, la compensación para la conservación de la biodiversidad y los incentivos comerciales para la gestión eficaz y sostenible de los bosques. Estos elementos, a su vez, se complementan entre sí.

El Instituto Forestal de Oxford (OFI), 1991, ha sostenido una posición a favor de un impuesto a la transferencia de recursos del comercio de maderas tropicales. La justificación se basa en los ingresos provenientes de las regalías a los gobiernos de países productores de maderas tropicales que son, con frecuencia, bajas en relación con el valor que los productos tienen para el consumidor. Por otro lado, los ingresos derivados de los impuestos sobre las importaciones de productos de maderas tropicales devengados a los gobiernos consumidores son relativamente altos. Así, una reducción relativamente modesta en la tasa arancelaria a nivel del consumidor final podría permitir un aumento razonablemente alto en el valor de la madera en el bosque sin afectar el precio final.

Herramientas que los gobiernos pueden introducir

La Convención sobre la Diversidad Biológica reconoce que cada país necesita proveer respaldo financiero e incentivos para implementar los objetivos de la CDB, en el contexto de los poderes de cada gobierno (Artículo 20). Todos los países enfrentan limitaciones en el uso de sus recursos financieros disponibles y deben asegurarse que los abastos públicos en apoyo de la CBD compitan exitosamente con otras exigencias sobre estos mismos recursos. Resulta claro que muchos gobiernos pueden emplear instrumentos de políticas para cambiar la manera en que los fondos se recaudan y se gastan para que sean más coherentes con la CDB. Muchos de estos “mecanismos de financiamiento verde” pueden tanto generar fondos como modificar la conducta de los individuos y las instituciones para volverlos más “amigos de la diversidad biológica”. Esta sección presentará varios nuevos enfoques para generar fondos que servirán para respaldar los objetivos de la CDB, aún si los fondos generados no se ofrecen

directamente a las agencias públicas asignadas para implementar la Convención. Los gobiernos y las agencias donantes tienen a su disposición varios otros mecanismos de financiamiento, uno de ellos es el de la provisión directa de financiamiento a actividades que implementan la CDB. Tales mecanismos no se presentan en este documento porque forman parte de la manera en que operan los donantes. Las inversiones de los donantes en actividades relacionadas con la biodiversidad probablemente exceden US\$10 mil millones al año.

Algunas veces se sostiene que gran parte del valor de la diversidad biológica es básicamente mundial pero esto se debe, en gran medida, a la falta de aprecio local del valor de la biodiversidad.

Impuestos y cargos ambientales

La CSD (1994) señala que los sistemas tributarios convencionales en todo el mundo imponen impuestos al trabajo, los ingresos, los ahorros y el valor agregado y no imponen impuestos (o hasta subsidian) al ocio, el consumo, el agotamiento de los recursos y la contaminación. Esto reduce los incentivos para el trabajo, los ahorros, la inversión y la conservación y aumenta los incentivos para el ocio, el consumo, el agotamiento de los recursos y la degradación ambiental, que a su vez causan mayor degradación ambiental de la que se hubiera causado si los incentivos hubieran sido a la inversa. Por tanto, una reforma del sistema fiscal que redujera los impuestos convencionales y los reemplazara con impuestos ecológicos —dejando la carga impositiva total sin cambios (ingresos neutrales)— permitiría el crecimiento económico sostenible y la conservación de los recursos a la vez que desalentarían el agotamiento de recursos y la contaminación ambiental.

La reforma fiscal le ahorraría al gobierno los costos de la regulación ambiental y la reducción de la contaminación e impulsaría, indirectamente, los objetivos de la Agenda 21. Varios países cuentan con un gran potencial para imponer gravámenes ecológicos o “verdes” (Broadway y Flatters, 1993; Bruce y Ellis, 1993; OCDE, 1993b; Barde y Owens,

1993). En Dinamarca, Finlandia, los Países Bajos, Noruega y Suecia ya se está recaudando impuestos al carbono sobre el uso de los combustibles fósiles. Costa Rica ofrece un ejemplo que sienta precedentes al uso de una clase eficaz de cargo que sirve para beneficiar la diversidad: un derecho de uso del agua (Repetto, 1986). La idea consiste en imponer un impuesto al uso del agua en base a los distritos de servicios públicos y de irrigación y aplicar los fondos así recaudados al mantenimiento de las cuencas hidrográficas forestadas. El gobierno está considerando imponer tarifas de aproximadamente US\$6 millones por año a la empresa nacional de agua potable y US\$3 millones por año a la compañía nacional de energía eléctrica. Estas tarifas producirían un ingreso de aproximadamente US\$7 por hectárea por año para el manejo de 1,3 millones de hectáreas de tierras forestales en cuencas hidrográficas.

Repetto et al. (1992) analizaron una amplia variedad de cargos ecológicos, incluso aquellos por descarga de efluentes tóxicos y las emisiones de los vehiculares, cargos al uso de lugares de recreación en bosques nacionales y otras tierras públicas, cargos a los productos que agotan el ozono y los agroquímicos, al igual que la reducción de los subsidios a la extracción de minerales y otros productos básicos producidos en tierras públicas. La aplicación de cargos ecológicos de este tipo en los Estados Unidos reduciría una amplia gama de actividades dañinas al tiempo que produciría más de US\$40 mil millones en ingresos. El cobro de tarifas al uso de lugares de recreo ubicados en bosques nacionales podría, por ejemplo, generar US\$5 mil millones en ingresos. Estas conclusiones refutan el argumento de que la calidad ambiental puede obtenerse sólo con la pérdida de trabajos e ingresos.

La principal barrera a un uso más extensivo de estos impuestos y pagos para financiar programas de conservación de la biodiversidad reside en el desajuste entre la ubicación de los hábitats con altos niveles de diversidad biológica (con frecuencia zonas protegidas en áreas remotas muy alejadas de la actividad económica nacional central) y los usuarios que pueden pagar un cargo significativo. Así, los

gobiernos necesitarán un incentivo adicional para aplicar tasas que superen las barreras de las cuencas hidrográficas. Un incentivo de esa naturaleza puede provenir del valor de constituirse en un pionero en esta área. Los primeros países que hagan un intento serio para implementar un sistema de tasas al uso del agua para financiar programas de conservación y manejo de tierras forestales, por ejemplo, tendrán la posibilidad de recibir respaldo adicional de los donantes.

Si bien puede predecirse que los impuestos no contarán con gran respaldo político los gravámenes ecológicos (por ejemplo, sobre la energía, los agroquímicos, la tala de árboles, y el uso de tierras) podrían contribuir significativamente a la conservación de la biodiversidad. Estas medidas, aunadas a subsidios limitados y específicos para actividades de bien público o con externalidades positivas podrían reducir significativamente los requerimientos financieros aun cuando no generen recursos adicionales (Panayotou, 1995). Por último, los impuestos y los cargos afectan el comercio y la competitividad de forma que la introducción gradual de los instrumentos económicos para la internalización de costos debería considerarse una parte integral del desarrollo económico.

Permisos negociables

Los permisos negociables han sido objeto de estudios a fondo. Este enfoque se ha desarrollado recientemente para controlar las emisiones de dióxido de carbono (ONU, 1995; Hahn y Hester, 1989; Panyotou, 1994). Al momento de elegir entre cargos y permisos negociables, los reguladores deben tomar en consideración su capacidad institucional. Los permisos comercializables se han utilizado para controlar la contaminación del aire y del agua en los Estados Unidos y la pesca en Nueva Zelanda y han sido propuestos para la restricción de emisiones de gases con potencial impacto invernaderos en el clima, estas medidas exigen una capacidad administrativa mayor que los cargos que pueden implementarse típicamente a través del sistema fiscal existente. Aún así, los permisos negociables tienen un gran potencial para generar fondos para la conservación de la

diversidad biológica (Sedjo, Bowes y Wiseman, 1991).

Swanson (1995) propone la adquisición de los derechos sobre usos especiales de tierras que son especialmente dañinos a la biodiversidad. Por ejemplo, según Schneider (1992) la diversidad del Amazonas podría garantizarse comprando los “derechos de quema” a los usuarios locales. Es decir, un contrato que transfiera los derechos de tala y quema en la Cuenca Amazónica podría garantizar la biodiversidad de esta región. Conforme a este enfoque los propietarios de tierras, transferirían sus derechos a través de acuerdos contractuales. Teóricamente, si los mismos fueran transferibles libremente, se produciría una distribución óptima del uso de la tierra. En la medida en que todos los usos de un área determinada son valorados, el enfoque de los derechos de propiedad permite la asignación de los usos de tierras entre varios usuarios competidores (Pearce, 1992).

Como lo resume Swanson (1995), los derechos a la propiedad podrían asignar eficazmente los varios derechos al uso de la tierra entre las partes interesadas. Si los diversos servicios derivados de la propiedad de una parcela de terreno pudieran identificarse, entonces las personas que desean la diversidad biológica podrían simplemente adquirir los derechos de manos de aquéllas que los pueden ofrecer. Sin embargo, Swanson sostiene que la práctica de la transferencia de los derechos de desarrollo difiere considerablemente de la teoría.

Panayotou (1995) también ha propuesto la idea de los créditos comercializables de conservación internacionales como un instrumento para ampliar el mercado de diversidad biológica más allá de su valor de uso directo para el sector extractivo. Recientes estudios sobre el valor de la diversidad biológica (p.e., Pearce y Moran, 1994; Barbier et al, 1994) indican que el valor del uso indirecto y el no uso de la diversidad biológica generan mayor disposición por parte del público en general para pagar que los valores que emanan del uso implícitos en un mercado muy limitado de bioprospección. No obstante, no se encuentra disponible un instrumento comerciable para

capturar estos valores de no uso fuera de las contribuciones voluntarias a las ONG.

Privatización y derechos de propiedad

Resulta claro que la falta de derechos seguros de propiedad sobre los recursos naturales ha contribuido grandemente a la pérdida de la diversidad biológica, y ha llevado a una inversión insuficiente en la mejora y conservación de la tierra, la forestación y otras inversiones a largo plazo que promueven el mantenimiento de la biodiversidad. A su vez, estas inversiones limitadas reducen la productividad y los ingresos agrícolas y llevan a la tala de bosques en búsqueda de tierras adicionales para el cultivo. Los efectos secundarios incluyen bajos ingresos tributarios y altos gastos públicos para el alivio de la pobreza, la protección de áreas forestales y la mitigación en las áreas afectadas por la sedimentación de las represas y los embalses (Panayotou, 1995).

Medidas relacionadas con la deuda

Varios enfoques para el alivio de la deuda, tales como la reprogramación la conversión de la deuda en capital, y la conversión de la deuda en medidas de protección de los recursos naturales (se dan más detalles abajo) han dado lugar a una reducción de la salida de recursos financieros de los países en desarrollo y pueden continuar contribuyendo al financiamiento externo para los países endeudados. En este sentido, las reformas para la conversión de deuda en medidas políticas o en desarrollo sostenible pueden ser más promisorias que las conversiones de deuda en medidas de protección de los recursos naturales cuyo alcance es más limitado.

Un ejemplo de un esquema de conversión de la deuda en medidas de política es el programa “*Enterprise for the Americas*” (EAI) que vincula la cancelación de la deuda bilateral con Estados Unidos a reformas de políticas, en su mayoría regulaciones y leyes que promueven una economía de mercado (Gibson y Shrenk, 1991). Además, los acuerdos requieren la creación de un fondo capitalizado con bonos en moneda local emitidos por el banco central que se amortizan durante un plazo prolongado. Una

limitación de este esquema es el requisito impuesto por la EAI de que un acuerdo de este tipo sólo puede lograrse una vez que el país ha llegado a un acuerdo económico con el Fondo Monetario Internacional. Muchos grupos son de la opinión que dicho acuerdo (“condicionalidad”) crea tanto desgaste social como ambiental.

Instrumentos bajo el control del sector privado

En 1993, los flujos financieros privados hacia los países en desarrollo alcanzaron US\$159 mil millones (ten Kate, 1995), superando los \$56 mil millones de asistencia para el desarrollo. El sector privado influye sobre la diversidad biológica a través de su uso de los recursos, los patrones de intercambio y la comercialización. Muchos inversionistas privados participan plenamente en la biodiversidad al poseer grandes extensiones de tierras que son importantes para la conservación. Igualmente, el sector privado afecta la biodiversidad por medio de la prospección (ver más abajo), al realizar actividades de investigación y al apoyar los esfuerzos de conservación en esta área. Exxon, por ejemplo, recientemente donó US\$5 millones para respaldar esfuerzos para la conservación del tigre en Asia (el símbolo de su publicidad). Muchas empresas se están volviendo más “verdes” y, por ende, socios potenciales útiles en la biodiversidad.

Esta tendencia se ve en mayor grado en los países industrializados, pero muchos países en desarrollo buscan promover la rápida expansión económica con las siguientes consecuencias: 1) el sector comercial local dispondrá cada vez más de los recursos para contribuir a la conservación y 2) la clase consumidora en surgimiento tendrá el interés, la influencia y los recursos para respaldar los esfuerzos nacionales de conservación. Este argumento lleva a concentrarse en la identificación de incentivos para que el sector privado con fines de lucro pueda desempeñar un papel más importante en el financiamiento de la conservación. De hecho, muchos bancos comerciales, privados y de inversión han contribuido a iniciativas ambientales en los últimos años y debería considerárselos como una fuente de financiamiento

para préstamos. Si bien el espíritu de confidencialidad hace difícil identificar los recursos financieros concretos, el hecho de que los bancos están considerando seriamente inversiones relacionadas con el medio ambiente puede considerarse alentador. Por ejemplo, una encuesta reciente de la PNUMA señaló que el 88% de los bancos que respondieron a la encuesta indicaron que ya estaban invirtiendo en empresas relacionadas con el medio ambiente o planeaban hacerlo en los próximos 15 años (PNUMA, 1995). Esta sección presenta algunos de los potenciales instrumentos para el financiamiento de la diversidad biológica por parte del sector privado. Si el sector privado puede convertirse en un socio pleno, entonces el planeta podría experimentar una nueva era de conservación —una era en la cual las sociedades civiles están dispuestas y tienen los medios para asumir la eficaz administración de sus recursos, incluida la biodiversidad.

La Cámara de Comercio Internacional, el Consejo Comercial Mundial para el Desarrollo Sostenible, Keidanren de Japón y muchos otros organismos ya canalizan recursos importantes del sector privado para ofrecer liderazgo comercial en el desarrollo sostenible y para promover el logro de exigentes normas ambientales y la administración comercial de recursos. Muchas compañías están trabajando en enfoques innovadores para garantizar que sus actividades preservan los ecosistemas frágiles, aun cuando se trata de actividades de extracción de minerales.

Transferencia de derechos y créditos de desarrollo

El potencial real de la Implementación Conjunta o del Mecanismo de Desarrollo Limpio (como se discutiera anteriormente) como una fuente de financiamiento para los proyectos de conservación de la diversidad biológica reside en el sector privado de los países desarrollados, incluidas las empresas de energía eléctrica, la industria automotriz y las empresas químicas. La potencial eficacia en cuanto al costo de las compensaciones de carbono pueden representar una alternativa atractiva para las reducciones de emisiones de instalaciones específicas de estas

empresas.

Derechos de prospección y regalías biológicas

Los conservacionistas han citado por largo tiempo el potencial médico no explotado de las especies de la selva tropical como una razón para preservar estas regiones (Eisner y Beiring, 1994; Mendelsohn y Balick, 1995). En los últimos años varias asociaciones se han formado para tratar de desarrollar este potencial hasta un nivel que permita que nuevas medicinas, derivadas de los componentes que se dan en la naturaleza, se ofrezcan en el mercado. Tres modelos pueden ilustrar la manera en que la “bioprospección” está evolucionando, examinar las fuerzas que están forjando la evolución de este sector y dar apoyo a la importancia de la bioprospección como fuente de financiamiento para la conservación de la biodiversidad.

El primer modelo lo demuestra, la colaboración entre la compañía farmacéutica internacional Merck e INBio (Sittenfeld y Gámez, 1993). Este conocido acuerdo permite a Merck acceder al material biológico necesario para extraer y analizar las posibles propiedades terapéuticas de sus componentes. Los compuestos que demuestren este potencial ingresarían al largo proceso de pruebas y certificación antes de convertirse en productos lucrativos. INBio coordina la recolección del material y las etapas iniciales de extracción de los compuestos. Merck estará a cargo del mejoramiento de la capacidad de INBio para realizar sus tareas, así como de la donación en forma de regalías para INBio de una parte de las ganancias provenientes de las medicinas que se lleven al mercado.

Este modelo tiene algunas limitaciones serias, como la tasa muy baja de regalías para el país de origen que se ha observado en estos modelos. El modelo produciría ingresos significativos para un país en caso de que la compañía farmacéutica descubriera una medicina “super exitosa” sujeta a una alta demanda y por la que se pagara un precio alto. Pero incluso en este caso, los ingresos no afectarían directamente las vidas o estilos de vida de los habitantes de la selva.

Un segundo modelo supera algunas de estas limitaciones. La empresa farmacéutica Shaman se conformó para realizar bioprospecciones. La diferencia entre el modelo anterior y éste radica en que Shaman sólo se ocupa de esta actividad. Sin embargo, es posible que las grandes empresas farmacéuticas continúen considerando que la fuente natural más importante de compuestos examinables sean los derivados de los microbios (e.g., la penicilina, Mevacor), algunas de cuyas especies interesantes pueden darse con la misma frecuencia en las playas de estacionamiento y los campos de golf como en la selva tropical. Además, las grandes compañías pueden compensar los gastos de una inversión limitada en bioprospección con la valiosa campaña de relaciones públicas resultante de vincular, a la empresa con la actividad de preservación de la selva. Por el contrario, Shaman sólo podrá prosperar si descubre medicamentos comercializables.

Shaman ha recaudado más de US\$100 millones en capital y ha patentado dos medicinas que se encuentran en el proceso de pruebas clínicas. Una característica clave del enfoque de Shaman es su concentración en los fármacos derivados de especies que los habitantes autóctonos consideran efectivos. Una segunda característica es que Shaman fusiona los riesgos y ganancias entre todos los socios locales. Shaman también ha establecido una organización sin fines de lucro, *Healing Forest Conservancy*, que canalizará una parte de las ganancias directamente a las poblaciones autóctonas que colaboran con la compañía. No obstante, como es el caso de las empresas farmacéuticas más tradicionales, el porcentaje exacto que Shaman paga como regalía es un secreto de la organización.

Un tercer modelo es el que ofrece una compañía aún más reciente dedicada a la bioprospección —*Andes Pharmaceuticals*. Andes, al igual que Shaman, se dedica a la bioprospección en cooperación con los pueblos autóctonos. No obstante, el enfoque de Andes fortalece la capacidad de analizar materiales biológicos para medicinas útiles en el país de origen del material que se está analizando. Andes ha suscrito acuerdos con varias ONG y universidades de

América del Sur para transferir tecnología de análisis de vanguardia, inclusive los ensayos biológicos preliminares de fraccionamiento guiado, a laboratorios en el país donde se recolectan las especies. En este caso, el país no sólo se beneficiaría del fortalecimiento institucional sino que además los costos que se hubieran restado a los beneficios posibles (por los ensayos) se convertirían en una ganancia para la institución. Además, puesto que la institución y compañía del país en desarrollo tendrían la patente, un porcentaje más significativo del valor final del producto (en lugar de un 1% ó 2% de regalía) quedaría en el país.

De todas maneras, incluso si todos estos modelos demostraran éxito, los flujos de ingresos no serían suficientemente significativos, por sí mismos, para financiar la conservación. En el mejor de los casos, servirán de complemento a otros esfuerzos que son más inmediatos y lucrativos. El sector privado tiene un papel importante para jugar en la identificación de actividades más generales (Acharya, 1995). Si bien la bioprospección puede no generar ingresos significativos para la conservación, presenta algunas ventajas para los países tropicales. La participación de empresas privadas en asociaciones de bioprospección puede proveer incentivos para conservar la diversidad biológica. La bioprospección puede ayudar a los países a desarrollar su capacidad de aumentar el valor agregado de los recursos genéticos, así como conocimientos en biotecnología y tecnología informática. La bioprospección cuenta con el potencial para apoyar varias actividades de conservación y crear empleos y productos para los mercados locales. Por lo tanto, si bien puede resultar importante a largo plazo asegurar los ingresos provenientes de una participación justa en cualquier regalía que se genere, la atención debería centrarse en los beneficios a corto plazo, como el fortalecimiento institucional y la transferencia de tecnología, especialmente a nivel local (ver tabla 2.1).

Inversiones comerciales “verdes” en la biodiversidad

La configuración del comercio internacional cambia rápidamente. Varias ONG ecológicas están gestionando para promover el análisis a fondo de las posibles consecuencias ambientales de los nuevos regímenes comerciales que resultarán de tratados como el TLCAN y el GATT. Estos grupos buscan utilizar estos acuerdos para promover la utilización de procedimientos de evaluación de impacto ambiental y prácticas de gestión ambiental internacionales. La mayoría de los grupos hasta ahora ha subrayado la necesidad de identificar nuevos mecanismos regulatorios capaces de solucionar los problemas ambientales que se anticipan surgirán.

La aplicación de mecanismos que extienden las reglamentaciones de los países industrializados a las economías de los países en desarrollo (TLCAN es el ejemplo principal) enfrentan la difícil implantación de los mismos en países donde el gobierno no cuenta con mayor experiencia en el área de la vigilancia (Stavins, 1989; Jennings, 1995). Los factores que inhiben el desempeño eficaz de los mecanismos gubernamentales están fuera del alcance de los acuerdos internacionales. Estos factores incluyen la falta de profesionales capacitados en puestos públicos, salarios bajos en el sector público, sistemas jurídicos poco apropiados, una tradición muy pobre en campañas de interés público o de defensa de intereses comunes, medios de comunicación no independientes, y la solidez (algunos pueden decir la “avaricia”) de un sector privado sin controles. Las perspectivas para la aplicación de normas *públicas* en estas condiciones no son muy buenas.

Reconociendo la ineficiencia de la presión negativa, varios grupos ambientalistas están tratando de crear incentivos positivos para influenciar la manera en que los nuevos sistemas de intercambio comercial, los productos, los mercados, la industria, etc. se interrelacionarán con el medio ambiente (OCDE, 1991b; Clark y Downes, 1995). Algunos de estos ejemplos ya están alcanzando fama en la medida en que han ocupado un nicho en el mercado. Podemos nombrar cuatro: 1) *Ben & Jerry’s Ice Cream* (que utiliza nueces silvestres de las selvas de América del Sur), 2) *Banana Amiga* (un sello verde/ecológico que

otorga un consorcio de ONG ambientales de Estados Unidos y Costa Rica), 3) *Café Monteverde* (una asociación para la producción sostenible de café entre *Montana Coffee Traders*, *The Nature Conservancy* y la Cooperativa Monteverde de Cafeteros Costarricenses en las cercanías de Monteverde), y 4) marfil vegetal (un material para botones y joyas que los habitantes indígenas, con el apoyo de *Conservation International*, cosechan en forma sostenible en las zonas amortiguador de la selva tropical en América del Sur).

Una precondition del éxito es que los programas pueden convencer al público de los beneficios ambientales que traen. Con ese fin, las ONG pueden emitir certificaciones “verdes” a aquellos productores que se comprometan a respetar las regulaciones ambientales aplicables a los productos que explotan. Otro factor importante del éxito de estos programas es la transformación de las consideraciones ambientales en incentivos para que el empresario asuma el riesgo financiero de la inversión. El mayor número de ejemplos proviene de la visión empresarial de individuos. Muy pocos casos han provenido de las actividades comerciales de empresas privadas. Para alentar este tipo de creatividad a una escala mayor, será necesario diseñar una estructura que permita desarrollar acuerdos que reduzcan el riesgo.

Por el momento, los individuos que participan en estos programas de comercialización sostenible asumen un alto riesgo, normalmente mayor al de sus otras actividades. De darse un fracaso de amplio conocimiento público de este tipo de inversiones sostenibles, los grupos ambientalistas que las apoyan podrían ver afectadas sus actividades de recaudación futura de fondos. Los empresarios corren el riesgo de ver reducida su participación en el mercado si pierden el apoyo o patrocinio de los grupos ambientales. Los productores y granjeros locales obtendrán pérdidas si no logran penetrar nuevos mercados, y vender sus productos a precios más altos. Los grupos locales (p.e., las cooperativas de granjeros, las organizaciones comunitarias, las ONG locales) arriesgan las donaciones futuras.

Una fundación o fondo fiduciario ecológico nacional

o empresarial podría ayudar a aliviar todos estos riesgos y a la vez promover el uso sostenible de recursos por parte del sector privado. Para desempeñar este papel, dicho fondo debería servir activamente como fuente de financiamiento para los grupos locales y científicos nacionales dedicados al uso sostenible de los recursos naturales. Este objetivo podría lograrse por medio de un programa a largo plazo de fortalecimiento institucional de los grupos o instituciones locales más importantes. El fondo fiduciario podría ayudar a aliviar el riesgo de la inversión privada en actividades sostenibles al certificar las actividades o productos manejados en un esquema sostenible. Este tipo de función podría tener un inmenso valor que serviría de base para la generación de ingresos.

La comercialización sostenible de productos podría afectar los ingresos o el capital de los fondos fiduciarios nacionales de diversas maneras. Por ejemplo, se podría exigir que un pequeño porcentaje del valor de venta de cada producto sostenible sea donado al fondo. Este es el caso de la cooperativa *Montana Coffee Traders*, que hace una donación de US\$1 por cada libra de café que vende. La donación va a un fondo de inversión sostenible al cual pueden acceder los miembros de la cooperativa, previa aprobación de una organización local de conservación y el Centro Científico Tropical que administra la zona reserva de bosques nubosos cerca a los cafetales. Otro método podría ser el de crear un fondo cooperativo con grupos ambientalistas internacionales para la recaudación de fondos.

Un método de financiamiento más difícil de establecer es la inversión directa de los activos de empresas o fondos fiduciarios involucrados. Puesto que este enfoque aumenta la probabilidad de crear conflictos de interés, debería prestarse especial atención a la definición de las relaciones entre las distintas partes. Un ejemplo exitoso de este uso doble del dinero (inversiones e ingresos) se da en la Fundación Chile (ver Weatherly y Warnken, 1994), la cual fue creada a raíz de la expropiación de activos de ITT. En agosto de 1976, un acuerdo entre los gobiernos de Estados Unidos y Chile resolvió la disputa y creó la Fundación Chile con una donación de US\$50

millones en moneda local. El propósito de Fundación Chile es estimular las exportaciones agrícolas a través de la transferencia y el desarrollo de tecnologías y nuevas empresas para comercializarlas. El éxito de esta fundación se debe a su estrecha relación con ITT durante los 10 primeros años —una asociación que permitió a Fundación Chile utilizar los recursos humanos de ITT, especialmente los servicios muy valorados de los gerentes y especialistas de primer nivel. En la actualidad, Fundación Chile es totalmente independiente financiera y administrativamente.

Este enfoque dual para la creación de incentivos para inversiones en la explotación sostenible de productos podría ocurrir en el contexto de un fondo de fideicomiso nacional. De ser así, el potencial para la recaudación de fondos sería enorme. Por ejemplo, una nueva fuente de fondos podría provenir de las donaciones de capital que también tiene fines sociales. El público tiene interés en invertir en áreas que ofrecen beneficios sociales y ecológicos y los administradores de fondos de pensión, fondos religiosos, donaciones de universidades y fundaciones, etc, tienen el deseo de contribuir parte de sus activos a fines sociales y ecológicos. Hasta ahora, el crecimiento de esta clase de inversión se ha visto limitado por la escasez de los servicios disponibles para certificar los beneficios sociales y ambientales de las inversiones. Los fondos fiduciarios nacionales pueden ofrecer un medio para desarrollar estos servicios.

También existen muchas otras posibilidades para ofrecer incentivos al sector privado. Por ejemplo, la Corporación Financiera Internacional (CFI) ha propuesto la creación de un Fondo Empresarial para la Diversidad Biológica en América Latina de US\$20-30 millones. Se trataría de un fondo de capital privado para movilizar fondos para inversiones en proyectos relacionados con la biodiversidad, por ejemplo la agricultura alternativa (agricultura orgánica, piscicultura y el uso de especies poco utilizadas); la silvicultura sostenible; productos no madereros de los bosques y zonas silvestres; el ecoturismo; la prospección de la diversidad biológica; el control de la contaminación; y otras actividades que restauran o eliminan las

presiones de desarrollo sobre la diversidad biológica. El fondo propuesto sería diseñado para relacionar a los inversionistas, otorgar donaciones, y ofrecer experiencia y ponerla a disposición de los empresarios.

La discusión anterior toca apenas algunas de las muchas posibilidades para involucrar al sector privado en la implementación de la Convención sobre Diversidad Biológica. Dadas las enormes sumas involucradas en el sector privado, la dependencia de muchas empresas del sector privado de los recursos biológicos y el reconocimiento por parte de muchos empresarios líderes que su futuro reside, también, en el desarrollo sostenible, las posibilidades de expansión de la colaboración entre el sector privado y la CDB continúan siendo promisorias para introducir mejoras en los próximos años.

Instrumentos bajo el control de las ONG

El financiamiento para actividades de conservación se remonta a la labor que han llevado a cabo en el último siglo las organizaciones no gubernamentales tanto sea en la recaudación de fondos como en la promoción de intereses ambientales. El creciente apoyo, tanto sea de donantes como gobiernos, de los últimos 15 años se debe a este activo esfuerzo de las ONG. Estas organizaciones permanecen a la cabeza de las iniciativas para atraer nuevos inversionistas y mayor financiamiento en apoyo de la conservación (WRI, 1989; Clark y Downes, 1995; Dillenbeck, 1994; UICN, 1994; Norris, 1995; Spergel, 1993). A continuación se describen instrumentos que las ONG han implementado, y continuarán haciéndolo, con frecuencia en apoyo de los esfuerzos de los gobiernos y el sector privado.

Conversión de deuda en medidas de protección de los recursos naturales

La conversión de la deuda en medidas de protección de la naturaleza es un muy conocido instrumento. El concepto de las conversiones de deuda se describe en numerosas monografías e informes (p.e., Gibson y Schrenk, 1991; Hansen, 1991; Rubine et al, 1994). Una característica clave de estos arreglos es que todas

las partes salen ganando. Típicamente, el banco comercial que es titular de un pagaré incobrable de un país en desarrollo puede obtener efectivo (a una tasa de descuento sobre el valor nominal) por el pagaré y balancear sus libros. El banco central que redime el pagaré en moneda local se libera de una porción de su deuda. El donante, que frecuentemente es una fundación filantrópica, obtiene mayores beneficios del dinero donado al percibir una mejor tasa de intercambio favorable. La ONG internacional que negoció la reconversión percibe un aumento en el financiamiento en moneda local así como en el número y cantidad de donaciones a sus programas.

Dos hechos explican la súbita popularidad de las reconversiones de deuda. En primer lugar, las reconversiones generaron gran publicidad —especialmente en periódicos financieros donde los programas y actividades de conservación de las ONG ecológicas no reciben, generalmente, mucha atención. Esta publicidad favorable afecta positivamente la recaudación de fondos de muchas maneras. Si bien estos efectos son difíciles de medir, sus beneficios son obvios, no sólo para la ONG sino también para el banco comercial y el país deudor. Las conversiones de deuda en medidas de protección de los recursos naturales generaron gran publicidad para las ONG internacionales dedicadas a la conservación; por ejemplo *The Nature Conservancy*, *World Wildlife Fund* y *Conservation International*, organizaciones líderes en este sector en la década de los años ochenta. Desafortunadamente, estas conversiones de deuda, al no ser ya novedosas, no generan la misma publicidad que recibían hace cinco o seis años.

En segundo lugar, la crisis de la deuda de los países en desarrollo estaba alcanzando su clímax cuando se iniciaron las primeras conversiones de deuda. Si bien el total agregado de la deuda “reestructurada” mediante estas conversiones significó un pequeño porcentaje de la asistencia necesaria, muchos países las recibieron con los brazos abiertos por su valor simbólico y estuvieron dispuestos a tolerar lo que en realidad es una tasa de intercambio de dos niveles. En la actualidad, cada vez más países latinoamericanos, al menos, transitan una senda aprobada por el FMI hacia economías estables y

monedas de libre intercambio. Los países de ingresos medios han experimentado grandes mejoras en su endeudamiento, mientras que la mayoría de los países más pobres y endeudados todavía son incapaces de cumplir con los pagos programados del servicio de su deuda y continúan acumulando atrasos. Puesto que la deuda se sufraga en divisas y la única manera que tienen la mayoría de los países más pobres de recaudar estas divisas es a través de la exportación de bienes básicos y recursos naturales, la carga de la deuda está estrechamente ligada a la sobreexplotación de los recursos naturales.

Las conversiones de deuda por naturaleza presentan serias dificultades. Por ejemplo, el canje puede tener un efecto inflacionario si el banco central redime los pagarés por medio de la creación de dinero. Asimismo, dado el tiempo necesario para acordar un canje, éste puede, en algunos casos, eclipsar el desarrollo del programa que se financiará con la conversión.

Recaudación de fondos del público en general

El público en general ha demostrado una sorprendente disposición para contribuir a la conservación de la diversidad biológica, siempre que existan medios apropiados a su disposición para hacerlo. Tradicionalmente, la manera más común de expresar su respaldo es a través de una donación caritativa, que en algunos casos puede alcanzar montos importantes. Por ejemplo, en los Estados Unidos, en 1993 el sector privado contribuyó un total de US\$126 mil millones, incluyendo US\$103 mil millones proveniente de donantes individuales, US\$9 mil millones de fundaciones privadas, US\$8,5 mil millones de donaciones testamentarias y US\$5,9 mil millones de fundaciones corporativas. El medio ambiente y la vida silvestre recibieron más de US\$3.19 mil millones del total.

Las ONG internacionales han ido a la vanguardia en la recaudación de fondos para la conversión. Por ejemplo, en la década de los años cincuenta, un grupo de pacifistas estadounidenses que escapaba de la conscripción durante la Guerra de Corea se estableció en una región montañosa de Costa Rica y formó una cooperativa de lecheros. Esta cooperativa estableció

en Monteverde una reserva natural privada. Con el correr del tiempo y la publicidad que recibiera de varios programas de televisión dedicados a la naturaleza, Monteverde se convirtió en un destino popular del ecoturismo. A finales de los años ochenta, luego de una visita al lugar, una maestra escandinava lanzó una campaña de recaudación de fondos para adquirir más tierras con el propósito de agrandar la reserva. En unos cuantos años, este esfuerzo denominado El Bosque Eterno para los Niños recaudaba aproximadamente US\$6 millones al año y ocupaba a 40 empleados permanentes en sus oficinas situadas cerca de Monteverde (entrevista con Paul Weatherly, 1992). Mientras tanto, debido en gran parte a éste y otros esfuerzos de recaudación de fondos, el número de personas visitando Monteverde creció en más de un 30% anual para principios de la década en curso.

El éxito de estos programas para la recaudación de fondos se debe al sentido de propiedad e identificación con la causa que crea en los contribuyentes. Este éxito ha creado tensiones internas entre el personal científico y de campo de las ONG internacionales dedicadas a la conservación. Estas tensiones se deben a que los empleados de campo han llegado a la conclusión de que para proteger los recursos biológicos es imperativo crear ese sentido de propiedad e identificación en los habitantes de la zona. Sin embargo, las campañas de recaudación con frecuencia pintan a la población local como enemiga o, en el mejor de los casos, indiferente hacia la conservación. Por ejemplo los folletos publicitarios de El Bosque Eterno para los Niños, hasta

recientemente, mostraba una fotografía de seis niños, todos escandinavos rubios, que caminaban por una senda en Monteverde.

A medida que los países continúen creciendo en términos económicos, la recaudación de fondos dirigida experimentará una explosión de crecimiento, especialmente en países donde la programación televisiva está en aumento. Las campañas dirigidas a especies o lugares específicos podrían generar fondos provenientes de la clase media urbana pero también podrían causar tensiones entre ellos y los pueblos indígenas que viven en el área elegida para la campaña. El desafío de la recaudación de fondos dirigida reside en obtener el fuerte respaldo financiero de las clases medias en surgimiento sin acentuar esta tensión. Si el desafío se resuelve exitosamente, entonces los países que exhiben tasas altas de crecimiento económico podrán pronto recaudar montos substanciales para la conservación. La clave del éxito es que los representantes de tanto las fundaciones como las comunidades locales participen en el control del flujo de los fondos.

Los capítulos anteriores han tratado varios mecanismos de financiamiento, cada uno con sus ventajas y desventajas (Cuadros 1, 2 y 3). Muchas otras posibilidades están ciertamente disponibles y, a medida que las condiciones cambian en el futuro, tal vez más se vuelvan factibles. La lección clave de esta discusión es que la necesidad de financiamiento no debería ser un factor limitante para la ejecución de la Convención sobre la Biodiversidad.

Cuadro 1
Ventajas y desventajas de los diversos mecanismos de financiamiento

Mecanismo de Financiamiento	Ventajas	Desventajas
I. Cooperación internacional		
1. Cobro por el uso de los bienes comunes	T Potencial de recaudación de sumas enormes T Usuario paga	T Requiere un acuerdo internacional, difícil de lograr T Necesita de nuevas instituciones para administrar los fondos
2. Implementación Conjunta o Mecanismos de Desarrollo Limpio	T Sumas enormes de fondos principalmente para la diversidad biológica de los bosques T Asocia la biodiversidad con el cambio climático	T Requiere niveles de coordinación sin precedente T Acepta tácitamente un continuo alto consumo de combustibles fósiles (por por los países industrializados del norte) T Fondos disponibles sólo para bosques con depósitos de carbono
3. Impuestos internacionales	T Potencial de recaudación de sumas enormes T Puede influir para que las políticas respalden más la diversidad biológica	T Podrían no ser compatibles con el GATT, requieren de voluntad política T Fondos pueden dirigirse a propósitos no ligados con la diversidad biológica
4. Fondos derivados del comercio de maderas tropicales	T Podría recaudar US\$1,5 mil millones anuales sin afectar los precios finales de los productos T Ofrece incentivos para un mejor manejo de los bosques	T Los países consumidores pierden importantes ingresos impositivos T Requiere supervisión y cumplimiento derivados de acuerdos internacionales
II. Gobiernos		
5. Impuestos y cargos	T Puede generar fondos significativos mediante el uso de las estructuras existentes T Puede basarse en los principios de “el contaminador paga” y “el beneficiario paga” T Los impuestos “verdes” pueden cambiar la conducta del consumidor a favor de la diversidad biológica sin aumentar la carga impositiva total	T Muchos gobiernos se resisten a que recaudaciones de impuestos se dirigan para usos específicos predeterminados T Resistencia de los contribuyentes T Las áreas ricas en diversidad biológica se encuentran, con frecuencia, lejos de las fuentes de financiamiento
6. Permisos comercializables	T Pueden generar miles de millones de dólares en financiamiento T Pueden cambiar conductas que afectan la diversidad biológica T Especifica los costos de oportunidad y ofrece mecanismos para que los beneficiarios puedan pagarlos	T Requieren excesiva administración T Los cambios de conducta pueden durar sólo mientras se deba pagar T Difíciles de aplicar a nivel internacional

Mecanismo de Financiamiento	Ventajas	Desventajas
7. Privatización y derechos de propiedad	T Los derechos de propiedad dan responsabilidad a quienes viven más cerca de los recursos T La asignación de acciones de las compañías estatales privatizadas como capital a fondos para la conservación ayuda al financiamiento sostenible	T Difícil monitoreo público del manejo de recursos en las áreas remotas T ¿Por qué utilizarlos para la diversidad biológica y no para otras necesidades? T La privatización puede destruir los sistemas de manejo con base comunitaria
8. Medidas relacionadas con la deuda	T Pueden generar fondos en moneda local y reducir (levemente) las cargas de la deuda	T Pueden crear algún resentimiento por la “condicionalidad”
III. Sector privado		
9. Transferencia de derechos, y créditos de desarrollo	T Involucra al sector privado en las medidas de Implementación Conjunta o Mecanismos de Desarrollo Limpio que pueden beneficiar a la biodiversidad	T Los beneficios para la biodiversidad no son el tema prioritario
10. Derechos de prospección y regalías biológicas	T Podrían generarse montos significativos por el descubrimiento de nuevos medicamentos u otras sustancias derivadas de la naturaleza T Puede aumentarse la utilidad de los recursos biológicos y, así, ofrecer incentivos para la conservación	T Requiere acuerdos internacionales eficaces sobre los derechos de propiedad intelectual y las regalías T Largos plazos de gestación T Dificultad para que los ingresos derivados de las regalías lleguen a nivel local T Las complicaciones burocráticas pueden llevar a un exceso de regulaciones que limite la innovación y la exploración
11. Inversiones verdes/ecológicas	T El sector privado invierte en la diversidad biológica como resultado de un interés propio por la rentabilidad T Los fondos son generados regularmente de las ventas	T Débil capacidad en algunos países para regular al sector privado T Puede requerir incentivos apropiados del gobierno
IV. ONG		
12. Conversiones de la deuda por naturaleza	T Genera fondos significativos en moneda local T Pueden usarse para adquirir capital para fondos fiduciarios operando a largo plazo	T La disponibilidad de deuda descontada está disminuyendo T El instrumento puede ser inflacionario

Mecanismo de Financiamiento	Ventajas	Desventajas
13. Recolección dirigida de fondos del público	T Permite aprovechar la disponibilidad a pagar del público por la conservación de la biodiversidad T Puede establecer una estrecha alianza entre las ONG, el sector público y el sector privado comercial	T Requiere inversiones significativas en las actividades de recaudación de fondos T Necesita de regulaciones públicas favorables, por ejemplo las deducciones impositivas por donaciones

Nuevos enfoques institucionales para la administración de fondos para la diversidad biológica

El número de nuevas instituciones dedicadas a la administración de fondos para la diversidad biológica está aumentando aceleradamente. Cada país debe desarrollar instituciones adaptadas a su propio medio y que sean coherentes con los sistemas sociales y jurídicos del país. En esta sección se describen varias opciones para la administración de fondos para diversidad biológica que aunan los esfuerzos de actores diversos a la vez que aseguran la disponibilidad a largo plazo de estos fondos y permite a las comunidades acceder a los fondos que están bajo control nacional.

Enfoques regionales para el financiamiento de proyectos de diversidad biológica

Cosslett (1995) propuso un enfoque regional para el financiamiento de proyectos de diversidad biológica, especialmente en aquellos lugares en que los problemas ambientales superan los límites geográficos (como sucede en el caso de muchas zonas costeras y aguas internacionales). El autor recomendó la creación de Fondos Ambientales Regionales Costeros y Marinos (REMCEF) financiados total o parcialmente con los ingresos provenientes de instrumentos económicos sancionados a nivel nacional. Estos fondos cuentan con el potencial de crear un estrecho vínculo entre las actividades económicas que generan contaminación y los gastos necesarios para contrarrestarla. De esta manera estos fondos ayudarán a corregir las fallas de mercado y conservar la diversidad biológica marina. Los siguientes factores favorecen la creación de un fondo regional como fuente de donaciones y préstamos concesionarios para el fortalecimiento

institucional y las inversiones en la región (Cosslett, 1995):

- C** La necesidad y eficacia del trabajo cooperativo en vistas de objetivos de calidad ambiental comunes.
- C** La necesidad de llevar a cabo inversiones relativamente grandes durante un período largo de tiempo en el marco de un plan de acción regional amplio que ofrezca lineamientos de políticas claras para tales inversiones.
- C** La probabilidad de que la contribución que puedan hacer los países ribereños al financiamiento de las inversiones requeridas sea insuficiente.
- C** Se pueden movilizar instrumentos económicos para obtener una parte significativa del capital para el fondo, lo que permitiría que la fuente de financiamiento fuera sostenible.
- C** La probabilidad de que el fondo pueda llevar a una mejor coordinación entre las diversas fuentes de financiamiento, incluyendo a los gobiernos regionales y locales, los donantes y los prestamistas comerciales.

Las fuentes de recursos para la creación de un fondo regional de esta naturaleza son las empresas y actividades que causan contaminación y agotan los recursos en las zonas costeras.

- C** Sobretasa al transporte marítimo aplicada al usuario según el riesgo de contaminación de varios tipos de carga (podrían recaudarse como parte de las tasas portuarias que pagan los buques al dejar el puerto).

- C Tasas de extracción, basadas en el valor esperado de los daños asociados con los accidentes relacionados con la extracción de recursos no renovables, como el petróleo, el gas, y la arena.
- C Tasas a la pesquería, impuesta al capital utilizado en el sector pesquero (tendría el beneficio adicional de reducir el exceso de capitalización de la industria pesquera);
- C Sistema de fianzas aplicable al transporte de materiales peligrosos en base al costo de la limpieza y descontaminación del ambiente en caso de accidente. El monto de la fianza variaría con el riesgo ambiental de la carga. Los intereses de los fondos depositados en la cuenta podrían acumularse a un fondo ecológico.

Un fondo de exploración biótica

En 1994 Eisner y Beiring propusieron la creación de un “Fondo de Exploración Biótica” para establecer acuerdos contractuales entre los propietarios de diversidad biótica y quienes deseen desarrollar estudios biológicos y químicos.

En la actualidad la propiedad sobre los recursos biológicos en su estado natural no cuenta con protección adecuada. Por lo tanto, los dueños de estas propiedades (tanto individuos como países) no tomarán en cuenta el valor de los recursos biológicos que en ellos se encuentran a la hora de desarrollar la propiedad para otras actividades. Dado que no cuentan con la posibilidad de obtener o controlar la remuneración a sus inversiones para proteger este bien natural, tampoco las llevarán a cabo.

No obstante, teniendo en cuenta la experiencia en Costa Rica, México y otros lugares, es posible que el

derecho de simplemente estudiar los recursos bióticos y analizar las propiedades biológicas potencialmente comercializables tenga un precio. Esto podría permitir que los países ricos en diversidad biológica aprovecharan beneficios del uso de los recursos y, a la vez, obligaran a los usuarios a pagar por la protección de la diversidad biológica. Estos acuerdos reconocen el valor de contar con diversidad biológica y conservarla y proteger a las plantas y animales en su estado natural. Esto es totalmente coherente con la Convención sobre la Diversidad Biológica en el sentido que asegura la compensación adecuada a los proveedores y protectores de los recursos genéticos. Un sistema contractual de este tipo tiene el beneficio adicional de no requerir que el gobierno ejerza coerción sobre el sector privado. Aún más, los costos de transacción son lo suficientemente bajos y los beneficios lo suficientemente altos como para que las partes se muestren dispuestas a concertar el acuerdo.

La creación de un fondo de exploración biótica extiende derechos de protección intelectual de facto sobre la diversidad biológica porque los países ricos en biodiversidad podrían establecer tarifas para el acceso a sus recursos. Los organismos podrían analizarse a nivel nacional en búsqueda de funciones que sirvan para combatir tumores, hongos, bacterias y parásitos, y podrían calificarse de acuerdo a su potencial químico. Las ventajas intrínsecas de analizar los organismos cerca de su fuente incluyen la frescura de los mismos y el fortalecimiento de la capacidad de investigación en las naciones en desarrollo. La propuesta consiste en establecer el fondo de exploración biótica por un monto de US\$250 a US\$500 millones. El fondo sería administrado por una organización sin fines de lucro que tendría facultades discrecionales para el desembolso de los fondos y haría de intermediario para la concertación de acuerdos entre los institutos dedicados a la diversidad biológica y la industria.

Cuadro 2
Ventajas y desventajas de los nuevos enfoques institucionales
a la administración de fondos para la diversidad biológica

Mecanismo de Financiamiento	Ventajas	Desventajas
1. Fondos regionales	T Podrían crear lazos estrechos entre las actividades generadoras de contaminación u otros daños a la diversidad biológica y las inversiones para remediar dichos daños	T Requiere cooperación regional y aceptación de nuevos mecanismos de pagos verdes
2. Fondos de exploración biótica	T Podría generar financiamiento a niveles considerables	T Requiere de la protección de los derechos intelectuales T Largas esperas entre la inversión y el retorno T ¿Quién administra el fondo?
3. Fondos nacionales	T Crea mecanismos de financiamiento a largo plazo T Otorga el control del financiamiento proveniente de donantes a instituciones locales T Puede administrar fondos por montos significativos --más de US\$500 millones a finales de 1995	T Puede ocasionar problemas con la asignación de fondos a diferentes usos T Puede resultar en altos gastos fijos
4. Fondos fiduciarios	T Permiten el respaldo de actividades diversas, con frecuencia con el uso de sumas pequeñas T Pueden cubrir los costos recurrentes T Pueden promover el co-financiamiento y la cooperación entre muchos grupos	T Los gastos fijos pueden ser altos y los retornos bajos, y por consiguiente, los montos que lleguen a las actividades en el campo, serían afectados T Requieren inversiones significativas en el diseño y administración

Fondos nacionales

Si bien las fuentes internacionales de financiamiento de préstamos concesionarios y subsidios para proyectos ambientales están creciendo, como se indica en este documento, algunas partes del mundo no son capaces de aprovechar plenamente esta oportunidad por la falta de capacidad para preparar proyectos financiados desde el exterior. Esto también tiende a dejar la toma de decisiones en manos de los donantes en lugar de los beneficiarios. Aún más, se requieren mecanismos institucionales apropiados para canalizar el financiamiento de los donantes y permitir

el uso eficaz de estos recursos. Cuando estos mecanismos institucionales no existen, la inversión en la diversidad biológica puede verse afectada más severamente que la disponibilidad potencial de financiamiento. Luego de reconocer este problema, algunos países han creado sus propios fondos ecológicos nacionales para enfrentar estos desafíos.

Un fondo nacional no necesita un legado ni debe regirse de la misma manera que se rigen los fondos privados (UICN, 1993; 1994). El Gobierno de Bolivia creó un fondo nacional, FONAMA, como mecanismo para coordinar la asistencia para

actividades ambientales que inevitablemente superaban las barreras sectoriales y ministeriales. Gracias al FONAMA los programas ambientales bolivianos han experimentado un auge en donaciones. Esto se debió a que FONAMA ofrece una manera fácil de establecer programas multisectoriales y de observar el efecto de las donaciones. Gracias al éxito obtenido, el Gobierno de Bolivia está buscando donantes para transformar el FONAMA en una fundación con una dotación de recursos propia para financiar proyectos ambientales.

Como presentamos a continuación bajo el encabezado de fondos fiduciarios, la idea de una fuente de respaldo financiero permanente, o de muy larga vida, para satisfacer objetivos ecológicos y de conservación ha surgido de varias maneras. Los donantes han sido una de las fuentes primarias, incluidos fuentes bilaterales del FMAM (a través de las agencias del FMAM, del Banco Mundial, la PNUD y la PNUMA). Tales fondos son una buena inversión desde el punto de vista del donante por varias razones. Según la UICN (1994) las ventajas de estos fondos para los donantes son:

- C Crean mecanismos de financiamiento de largo plazo para atender programas ambientales de largo plazo o que requieren financiamiento continuado.
- C Respaldan la democracia al habilitar a las sociedades, ofrecer análisis independientes y permitir la discusión de políticas y prioridades nacionales.
- C Aumentan el atractivo de los compromisos laborales al garantizar que las instituciones y prioridades clave recibirán respaldo por un plazo prolongado.
- C Estimulan la responsabilidad (a nivel comunitario y nacional) al ofrecer una fuente local de asistencia sobre la cual los beneficiarios pueden ejercer mayor control.
- C Evitan la dependencia de la ayuda extranjera al ofrecer una fuente de recursos administrada a nivel nacional.

- C Promueven la responsabilidad fiscal al crear un “espíritu de fundación” basado en un sistema de controles explícitos que, a su vez, crea incentivos para la rendición de cuentas.

En 1993, la UICN realizó un estudio de fondos nacionales, la mayoría de los cuales cuenta con una dotación de recursos, e identificó a más de 23 fondos nacionales con activos mayores a los US\$350 millones, en su mayoría en monedas locales (UICN, 1994; Frothingham y Dillenbeck, 1994). Desde la fecha de este estudio, las cifras han seguido creciendo y se espera que superen los US\$500 millones a finales de 1995. El FMAM tiene la capitalización de más de 20 posibles fondos bajo estudio.

Desde el punto de vista de los donantes, los fondos nacionales, una vez capitalizados, atienden varias necesidades. Por un lado, muchos donantes, especialmente los multilaterales, están bajo presión continua para respaldar el “desarrollo sostenible”. Si bien sólo se ha alcanzado un consenso amplio respecto del significado del término “sostenible”, la mayoría de las ONG ambientales y otros grupos están de acuerdo que para que el desarrollo sea sostenible, éste debe ser participativo y democrático. Es decir, las sociedades deben tener mayor control sobre sus futuros. Los fondos nacionales pueden ofrecer una parte de la respuesta a la pregunta sobre el desarrollo sostenible (Dillenbeck, 1994).

Fondos fiduciarios

Al aumentar la popularidad de las reconversiones de deuda en medidas de protección de los recursos naturales, los ingresos a que dieron lugar, con frecuencia, superaron con creces la disponibilidad de proyectos listos para poner en marcha. Como consecuencia, muchos concertadores de reconversiones trataron de “depositar” los rendimientos de la reconversión en moneda local en cuentas que devengaban intereses y usar estos fondos durante un plazo prolongado, es decir, crear una especie de fondo de amortización. Al mismo tiempo, se pidió a el FMAM que desarrollara nuevos enfoques para el financiamiento sostenible de sus

proyectos sobre diversidad (Newcombe, 1995). Alrededor de 1990, surgió la idea de utilizar estas sumas “inesperadas” de dinero para dotar de recursos a un fondo o fundación permanente que financiara las actividades de las ONG y las agencias públicas relacionadas con la diversidad. Los fondos fiduciarios ofrecen varias ventajas a los problemas de financiamiento de proyectos de biodiversidad:

- C Pueden financiar tipos más diversos de actividades de las que se financian con mecanismos más tradicionales.
- C Ofrecen financiamiento a largo plazo y cubre los costos recurrentes.
- C Impulsan el fortalecimiento institucional.
- C Se vuelve más factible la administración de sumas pequeñas, y se adaptan los flujos financieros a la capacidad de absorción.
- C Se amplían y facilitan las posibilidades de cofinanciamiento.

Osgood (1995) sugiere que el monto mínimo más viable para un fondo fiduciario es de US\$5 millones, pero que un monto más realista es el de US\$10 millones. Idealmente, el capital de los fondos fiduciarios debe invertirse en sectores u otras instituciones cuyas operaciones respaldan los objetivos de la Convención sobre Diversidad Biológica.

En algunos países, las ONG están desempeñando un papel importante en la creación de fondos ecológicos nacionales y pequeños mecanismos de subsidios que se basan en la idea de promover la cooperación entre los donantes, el gobierno, las ONG y las comunidades locales. La intención es habilitar a las comunidades locales y respaldar sus iniciativas sobre la base de las siguientes presunciones en términos de funciones y capacidades:

- C El gobierno debe cumplir la función de líder en la formulación e implementación de políticas.

C Las ONG han demostrado su habilidad para influir sobre las políticas en forma positiva y asistir eficazmente a las comunidades locales en el diseño e implementación de sus iniciativas. Sin embargo, la falta de recursos limita su eficacia.

C Las comunidades locales son los beneficiarios finales y deberían ser los principales ejecutores de las actividades. Estas conocen la situación de la zona y poseen la capacidad y los recursos humanos, pero carecen de los medios financieros y, en algunos casos, del conocimiento técnico.

El papel tradicional de los donantes es financiar las iniciativas gubernamentales pero también están financiando, de manera cada vez más creciente, a las ONG y a las organizaciones comunitarias según las prioridades establecidas por el gobierno.

La experiencia con los legados y los fondos fiduciarios (ver Weatherly y Warnken, 1994; Miktin y Osgood, 1994; Rubin et al, 1994; Spergel, 1993) indica que la creación de una institución eficaz “permanente” requiere mayor atención a los aspectos de gobernabilidad que los proyectos de duración limitada. Los aspectos de gobernabilidad difieren en forma cualitativa de los aspectos gerenciales de un proyecto típico. En un proyecto de cinco años de duración, si surge un aspecto básico —como la falta de participación de la población local—, la solución fácil que se toma es la posponer el tratamiento del aspecto hasta que se inicie el proyecto de seguimiento. Los fondos fiduciarios no tienen una fase de seguimiento y, por lo tanto, todos los aspectos básicos deben incorporarse al proceso de diseño.

Los fondos fiduciarios deben ser gobernados según esquemas que los residentes de la zona consideren “legítimas”. Un ejemplo sacado de experiencias recientes puede servir para presentar este punto. El fondo mexicano para la diversidad biológica mencionado anteriormente llevará a cabo muchas de sus actividades en los bosques tropicales del estado de Chiapas, donde existe una rebelión armada de los habitantes indígenas que buscan lograr mayor control sobre las tierras y los recursos. Los organizadores del fondo enfrentan la difícil tarea de contar con un

número suficiente de representantes de los grupos indígenas afectados y representar adecuadamente los intereses nacionales e internacionales.

Cuadro 3
Ventajas y desventajas de las distintas clases de fondos fiduciarios

Fondo Fiduciario	Ventajas	Desventajas
1. Fondo fiduciario local	T Funciona conforme a las leyes del país de los beneficiarios T Fortalece la capacidad local en la administración de fondos fiduciarios y financiera T Contribuye a la conscientización del público y la creación de compromisos para la protección del medio ambiente a través de la percepción que el fondo es de la propiedad nacional T Fortalece la democracia al estimular el diálogo entre las ONG y el gobierno	T La percepción de que el fondo pertenece al gobierno y podría usarse para otros programas públicos T La inestabilidad política y la corrupción pueden poner en peligro los objetivos y los activos de seguridad del fondo T La posición legal puede no satisfacer los requerimientos de las organizaciones sin fines de lucro extranjeras T El riesgo de la devaluación de la moneda local
2. Fondo fiduciario extraterritorial con administración de activos en el extranjero	T Ofrece una inversión en divisas en un mercado y localidad seguros T Ofrece acceso a administradores de activos de alto nivel profesional T Se beneficia de estructuras jurídicas adecuadas, aun cuando los países que reciben el financiamiento cuentan con regímenes aceptables para fondos fiduciarios T Crea mayor confianza en los donantes T Favorece la transferencia de activos entre localidades, si fuera necesario	T El riesgo de embargo; los acreedores comerciales pueden embargar legalmente dinero del fondo T Una oportunidad perdida para fortalecer la capacidad local en administración financiera y de activos T La falta de sentido de propiedad, crea dependencia T La pérdida de control
3. Fondo fiduciario ubicado en un organismo multilateral	T Está exento del pago de impuestos T Ofrece absoluta seguridad de activos T Ofrece protección contra embargos T Ofrece la capacidad de colocar los activos en un paraíso impositivo sin la percepción negativa frecuentemente asociada con una situación de tales características T Ofrece nuevo potencial: la posibilidad de ligar la capitalización del fondo a la conversión multilateral de la deuda	T Crea un nivel adicional de costos administrativos y demoras T Dependencia a largo plazo de un organismo extranjero T Una oportunidad perdida para fortalecer la capacidad local de administración de activos T Los aranceles y las prácticas conservadoras de inversión pueden disminuir el potencial de los retornos T La pérdida de sentido de propiedad nacional y control

Otras lecciones que se desprenden de esta experiencia son la importancia de contar con una definición clara de responsabilidades y un sistema de vigilancia y transparencia. El modelo de muchos fondos

fiduciarios proviene de los países desarrollados donde los gobiernos y los grupos de interés público cuentan con extensa experiencia respecto del marco jurídico que rige la administración de estos fondos o fundaciones. En los países que no cuentan con una tradición tan continuada, es necesario crear un marco de incentivos para el buen desempeño dentro de un acuerdo con el gobierno que otorgue independencia y privilegios tributarios a la fundación o fondo fiduciario. Así, este marco de gobernabilidad y las características del personal y los directores establecen las bases para la creación del espíritu de la fundación.

Una manera de crear un incentivo para la buena gobernabilidad reside en comprometer al fondo o a la fundación a crecer mediante la recaudación de fondos de fuentes nacionales e internacionales. La fundación sólo tendrá éxito en la recaudación de fondos si mantiene una reputación de ser eficaz y responsable.

Los cuatro enfoques institucionales mencionados anteriormente tienen sus propias ventajas y desventajas. Al igual que los mecanismos de financiamiento, estos enfoques institucionales son indicativos y requieren, ciertamente, de su adaptación a las condiciones y necesidades locales. El punto principal es que la Convención sobre Diversidad Biológica ofrece nuevas oportunidades para idear formas creativas para alentar los cambios de las políticas, y la movilización de recursos y el respaldo público necesarios para vivir en armonía con los recursos biológicos disponibles.

Cambios de políticas para facilitar nuevas fuentes de financiamiento

Esta sección presenta varios cambios de políticas que podrían facilitar la creación de nuevas fuentes de financiamiento para proteger la diversidad biológica.

Dotar a las fundaciones nacionales

La clave para el futuro del financiamiento de la diversidad biológica reside en contar con un mecanismo institucional para alcanzar un consenso nacional sobre las prioridades ambientales. Tales instituciones deben tener un mandato amplio de la

sociedad civil para poder trabajar con las agencias del sector público en el establecimiento de metas nacionales para la diversidad biológica así como otros temas ecológicos. El concepto de una fundación nacional, como se la describe en este documento, sería el de servir como un socio en el sector “verde” al certificar los beneficios ecológicos y sociales de las actividades comerciales cuyas ventas requieren la confianza del consumidor (o inversionista). Aún más, un fondo nacional creado al estilo de la Fundación Chile podría jugar un papel de liderazgo al guiar al sector privado por la senda de la sostenibilidad, usando su capital para crear asociaciones de riesgo que sean rentables y utilicen los recursos en una forma responsable.

Modificar la legislación para alentar la recaudación de fondos

El público, en general frecuentemente desea conservar la diversidad biológica pero carece de los medios eficaces para demostrar su preferencia, salvo, quizás, a través de una mayor compra de productos “verdes”. Pero si se cuenta con las estructuras apropiadas, el público con frecuencia se mostrará extremadamente generoso en su apoyo a la conservación, especialmente a través de ONG relacionadas con la conservación. Para explotar este potencial, los gobiernos y los donantes deben estudiar la legislación y las regulaciones que rigen las actividades de las organizaciones sin fines de lucro y, cuando sea necesario, modificarlas para fomentar su creación y capacidad para recaudar fondos. Esto puede lograrse, por ejemplo, por medio de las exenciones de impuestos sobre las contribuciones benéficas. La meta es fomentar el dinamismo innovador del sector privado sin fines de lucro a un nivel comparable con el sector con fines de lucro.

Fortalecer la capacidad institucional para obtener ingresos sostenibles

Los inversionistas que apoyan la conservación de la biodiversidad necesitan comprometerse a ofrecer programas de fortalecimiento institucional de 10 a 15 años de duración para la conservación de la biodiversidad. Las necesidades son inmensas.

Algunos ejemplos son: mayor número de instituciones eficaces para administrar las zonas protegidas; instituciones para certificar las inversiones “verdes”; laboratorios para desarrollar medicinas comerciales y medios para que los pueblos autóctonos puedan participar en y beneficiarse de las decisiones acerca del uso de los recursos biológicamente diversos y sus productos.

Alentar las inversiones del sector privado

El sector privado cuenta con pocos incentivos para invertir en la diversidad biológica. Los altos niveles de riesgo político y de comercialización, los altos costos iniciales de capital, el largo plazo de espera para recibir retornos, y las dificultades para cobrar tarifas a los usuarios debido a los altos costos de exclusión conspiran en contra de la inversión privada. Los inversionistas privados necesitan incentivos, como la seguridad de la titularidad, las relaciones contractuales apropiadas, la eliminación de los incentivos económicos perversos, la corrección de las políticas que causan distorsión y la eliminación de barreras al ingreso.

Implementar la valorización de costos completos

Una de las razones por las que los recursos biológicos se sobreexplotan es que los costos de oportunidad de su explotación no se reflejan en sus precios. En otras palabras, el público subsidia el consumo excesivo de estos recursos, al tiempo que el precio que refleja la explotación excesiva se pierde en el proceso de comercialización, los subsidios y el comercio internacional. Para que el público pueda tomar decisiones bien informadas y para que el mercado juegue su papel apropiado, los precios deben reflejar correctamente el costo completo de la explotación. Así los gobiernos deberían iniciar el diálogo para garantizar un acuerdo internacional sobre la determinación de costos completos como un medio de modificar la conducta de los consumidores y reducir la presión sobre la diversidad biológica. Si bien este no es un mecanismo de recaudación directa de fondos para la conservación de la diversidad biológica, serviría de apoyo indirecto redundando en una menor necesidad de financiamiento.

Lograr el apoyo del público para la conservación de la diversidad biológica

El apoyo público es esencial para llevar a cabo cambio de políticas y establecer mecanismos financieros innovadores. Este apoyo sólo se logrará en la medida que el público comprenda con claridad la temática involucrada, sus costos y beneficios. El apoyo público a estas medidas las hará políticamente aceptables y logrará que el sector privado vuelva, en mayor medida, a adoptar una conducta ecológica sólida e innovadora (en cuanto a la aprobación pública y el respaldo de los consumidores).

Incorporar una estrategia de financiamiento a los planes nacionales sobre biodiversidad

El Artículo 6 de la Convención sobre Diversidad Biológica urge a la preparación de estrategias y planes de acción nacionales e internacionales para el financiamiento de sus objetivos. Parte integral de estos planes, es una discusión de los mecanismos de financiamiento para tratar explícitamente las opciones que se presentan en este documento y otras que puedan ser apropiadas a nivel nacional.

Conclusiones: ¿Qué puede hacer el BID?

El problema principal de la financiación de la conservación de la diversidad biológica no reside solamente en encontrar financiamiento adicional sino en identificar los instrumentos económicos más apropiados y equitativos. Los instrumentos que permiten la inclusión de los costos íntegros de explotación son especialmente importantes para la conservación de la diversidad biológica. La inclusión de los costos ambientales completos en los precios de los productos básicos podría tener un efecto profundo en la conservación de la diversidad biológica. Además, se espera que los ingresos derivados de las exportaciones por los países en desarrollo no se limitarán a un producto básico específico. También se podrían facilitar las asociaciones entre productores y consumidores, tal vez a través de mesas redondas informales sobre productos básicos para la internalización de los costos o a través de acuerdos internacionales sobre productos básicos relacionados

con el medio ambiente.

Los gobiernos de los países en desarrollo requieren un nivel mayor de apoyo para implementar la Convención sobre la Diversidad Biológica. Como se ha indicado en este documento, existe una amplia variedad de fuentes innovadoras de financiamiento. El tipo de reformas de políticas que se necesitan para permitir que estos nuevos fondos se apliquen eficazmente a los problemas de la diversidad biológica también es variado. Los principales requisitos y posibles funciones del BID son elaborados a continuación:

C Requisito: Establecimiento de nuevos marcos de políticas que facilitarán la innovación en la recaudación de fondos para acciones relacionadas con la diversidad biológica. **Posibles funciones para el BID:**

S *Incluir los asuntos de biodiversidad dentro de las operaciones de desarrollo normales del BID, especialmente mediante la promoción de la creación de incentivos para la conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible de los recursos biológicos (incluyendo los incentivos relacionados con los regímenes de derechos de propiedad y la creación de mercados para los productos de la diversidad biológica).*

S *Desarrollar y aplicar nuevos enfoques para el financiamiento de la conservación de la diversidad biológica como parte de los programas de conservación, incluyendo los Fondos Ambientales Nacionales, medidas de incentivos económicos y sociales, etc.*

C Requisito: Reducción de los gastos que tienden a operar en forma opuesta a los objetivos de la CDB. **Posibles funciones del BID:**

S *Evitar el establecimiento de incentivos perversos; promover la eliminación de tales incentivos en los casos en que existan; establecer e implementar medidas de evaluación del impacto ambiental y de*

mitigación del daño ambiental que incluyan asuntos relacionados con la biodiversidad.

C Requisito: Diseño de nuevos enfoques para la recaudación y gasto de los fondos para lograr los objetivos de la convención de forma más eficaz.

Posibles funciones del BID:

S *Promover y desarrollar enfoques, metodologías y tecnologías para el uso sostenible de los recursos biológicos como parte de los programas de conservación u otras operaciones sectoriales del BID, en asociación o en forma independiente de las actividades de protección; establecer una concentración especial en el papel de la diversidad biológica para contribuir al desarrollo sostenible, incluyendo la promoción del bienestar humano y la asistencia a la mitigación de la pobreza.*

S *Incluir conservación de la biodiversidad como una dimensión en la planificación sectorial y los procesos de elaboración de políticas del BID, prestando especial atención a las estrategias y planes de acción sobre diversidad biológica elaborados para ayudar a implementar la convención.*

S *Alentar la movilización de recursos y la multiplicación de recursos adicionales para complementar los préstamos y fondos concesionarios del BID; definir planes para asegurar la sostenibilidad financiera, especialmente en la etapa ex post de los programas de conservación.*

S *Garantizar la coordinación entre las actividades de conservación del BID con otras entidades desarrollando proyectos en la región (como los proyectos del FMAM), para evitar duplicación y/o falta de coherencia y promover la complementariedad entre tales proyectos; promover el intercambio de experiencias entre estos proyectos.*

C Requisito: Fortalecimiento de la capacidad para

emplear instrumentos económicos para facilitar la conservación de la diversidad biológica. **Posibles funciones del BID:**

- S** *Promover el intercambio de experiencias en el desarrollo y aplicación de instrumentos económicos, así como otras actividades dentro de los programas de conservación y comunicar los resultados a un mayor número de personas.*
- S** *Mejorar el fortalecimiento de capacidad en los programas de conservación, incluyendo el fortalecimiento de las instituciones responsables de la implementación de los programas del BID y los programas de capacitación para personal del BID y otros interesados.*

C Requisito: Aumentar el apoyo a la conservación de la diversidad biológica. **Posibles funciones del BID:**

- S** *Garantizar la participación amplia de los interesados en los programas de conservación, como los de manejo de zonas protegidas y uso sostenible, y programas de protección de la biodiversidad fuera de esas áreas (incluyendo las actividades de administración y supervisión); garantizar la participación en los proyectos de diversidad biológica de funcionarios gubernamentales de los sectores ambientales y otros sectores tales como finanzas, agricultura, silvicultura, turismo, y otros, así como ONG, grupos indígenas, y organizaciones de base.*
- S** *Garantizar que los programas que incluyen actividades de bioprospección u otros usos de recursos genéticos cuentan con procedimientos para asegurar la participación de estos dueños de los recursos naturales y conocimientos, previo consentimiento informado de estos dueños, y acuerdos para su participación en los*

beneficios.

Este documento sostiene que la conservación de la diversidad biológica requiere de una combinación de reformas de políticas e instrumentos económicos apropiados. Las reformas de políticas eliminarían las causas subyacentes de la pérdida de diversidad biológica y crearían incentivos para el uso eficaz de los recursos biológicos. Los instrumentos económicos fortalecerían los incentivos que apoyan los objetivos de la Convención de la Diversidad Biológica y generarían los recursos financieros adicionales necesarios para financiar inversiones en diversidad biológica. El marco de políticas internacionales establecido por la Conferencia de las Partes de la CDB condicionará el resultado de las reformas de políticas nacionales así como los incentivos y los recursos generados por la introducción de los instrumentos económicos propuestos.

Obviamente, algunas medidas serán mejores que otras. Parece razonable empezar con las opciones de políticas y los instrumentos de financiamiento que prometen resultados exitosos para todas las partes, seguidas de aquellas que recaudarían, al menos, ingresos suficientes para ser autofinanciables. Las inversiones ambientales que claramente involucren costos adicionales deberían hacerse en último lugar y en forma gradual, con una evaluación completa de las ventajas comparativas involucradas. Finalmente, la determinación de los costos completos (incluyendo los costos de oportunidad) puede implementarse en un plazo de 10 a 20 años, si el proceso se iniciara hoy. Sin embargo, lo importante es lograr un compromiso de la adopción del principio de los costos completos por los inversionistas, los productores y los consumidores de productos de biodiversidad. En su conjunto, las modificaciones de políticas, los mecanismos innovadores de financiamiento y las asociaciones amplias con el sector privado mejorarán, en gran medida, las perspectivas de implementación de la Convención. El BID puede jugar un papel crítico en el diseño e implementación de este conjunto de medidas.

Referencias

- Acharya, Rohini. 1995. Biodiversity Prospecting: Prospects for Private Sector Participation in the Asia-Pacific Region. In McNeely, J.A. (ed.) *Biodiversity Conservation in the Asia and Pacific Region*. Manila, Philippines. Asian Development Bank.
- Ackerman, F. 1992. Waste Management: Taxing the Trash Away. *Environment* 34(5):2-7.
- Alderman, Claudia L. and Charles T. Munn. 1992. In Search of Resources. *Ecologica* 9(Jan-Feb.):43-46.
- Amelung, T. 1993. Tropical Deforestation as an International Economic Problem. In Giersch, H. (ed.) *Economic Progress and Environmental Concerns*. Berlin: Springer-Verlag.
- Anderson, R.C., L.A. Hofmann, M. Rusin. 1990. *The Use of Economic Incentive Mechanisms in Environmental Management*. Washington D.C.: American Petroleum Institute, Research Paper 51,
- Anon. 1994. *Draft Report of the Meeting on Financial Issues of Agenda 21*. 2-4 February, Kuala Lumpur, Malaysia.
- Artuso, Anthony. 1995. Marketing and Financial Arrangements for Biochemical Prospecting and Sustainable Development. Paper presented for IUCN-CSERGE workshop on financing the conservation of biological diversity, Harare, Zimbabwe, 13-15 September.
- Barbier, Edward B. 1995. *Raising Revenue for Sustainable Forest Management and Biodiversity Conservation: Should the Tropical Timber Trade Pay?* Paper presented for IUCN-CSERGE workshop on financing the conservation of biological diversity, Harare, Zimbabwe, 13-15 September.
- Barbier, E.B., J.C. Burgess, J.T. Bishop, and B.A. Aylward. 1994. *The Economics of the Tropical Timber Trade*. London: Earthscan.
- Barde, J.-P. and J. Owens. 1993. The Greening of Taxation. *OECD Observer* 182, June-July.
- Bezanson, Keith and Reuben, Mendez. 1995. Alternative Funding: Looking Beyond the Nation-State. *Futures* 27(2):223-229.
- Bhatia, R., P. Rogers, J. Briscoe, B. Sinha (unpub. draft). 1994. *Water Conservation and Pollution Control in Industries: How to Use Tariffs, Pollution Charges and Fiscal Incentives?* Washington D.C.: World Bank.
- Bless-Venitz, Jutta, Alfred Gugler, and Richard Helbling. 1995. *The Swiss Debt Reduction Facility*. Bern: Swiss Coalition of Development Organizations.

- Bongaerts, J.C. and R.A. Kramer. 1989. Permits and Effluent Charges in the Water Pollution Control Policies of France, West Germany and the Netherlands. *Environmental Monitoring and Assessment* 127(12):128-137.
- Broadway, R. and F. Flatters. 1993. The Taxation of Natural Resources. Policy Research Working Papers, WPS 1210. Washington, D.C.: World Bank.
- Bruce, N. and G.M. Ellis. 1993. Environmental Taxes and Policies for Developing Countries. Policy Research Working Papers, WPS 1177. Washington D.C.: World Bank.
- Cervigni, R. 1993. *Conserving Biological Resources: Costs, Benefits and Incentives*. Fondazione Eni Enrico Mattei, Working Paper 17-93.
- Clark, Dana and David Downes. 1995. *What Price Biodiversity? Economic Incentives and Biodiversity Conservation in the United States*. Washington D.C.: Centre for International Environmental Law.
- Cosslett, Christopher E. 1995. Conserving Marine Biodiversity: Anthropogenic Threats and Financing Opportunities. Paper presented for IUCN-CSERGE workshop on financing the conservation of biological diversity, Harare, Zimbabwe, 13-15 September.
- Dillenbeck, Mark. 1994. National Environmental Funds: A New Mechanism for Conservation Finance. *PARKS* 4(2):39-46.
- Dixon, John A. and Maynard M. Hufschmidt (eds.) 1986. *Economic Valuation Techniques for the Environment*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- d'Orvil, Hans. 1995. Innovative Funding Mechanisms to Finance Biodiversity Projects. Paper presented for IUCN-CSERGE workshop on financing the conservation of biological diversity, Harare, Zimbabwe, 13-15 September.
- Dudley, N.J. 1992. Water Allocation by Markets, Common Property and Capacity Sharing: Companions or Competitors. *Natural Resources Journal* 32:757-778.
- Dwyer, J.P. 1993. The Use of Market Incentives in Controlling Air Pollution: California's Marketable Permits Program. *Ecology Law Quarterly* 20(57):103-117.
- Faeth, P., C. Cort, and R. Livernash. 1994. *Evaluating the Carbon Sequestration Benefits of Forestry Projects in Developing Countries*. Washington D.C.: World Resources Institute.
- Feitelson, E. 1992. An Alternative Role for Economic Instruments: Sustainable Finance for Environmental Management. *Environmental Management* 16(3):299-307.
- Frothingham, Eric and Mark Dillenbeck. 1994. *National Environmental Fund Country Profiles*. IUCN, Gland, Switzerland.
- Gibson, J.E. and W.J. Schrenk. 1991. The Enterprise for the Americas initiative: A Second Generation of Febt-for-Nature Exchanges —with an overview of other recent exchange initiatives. *The George Washington Journal of International Law and Economics* 25:1-70.

- Grut, M., J.A. Gray and N. Egli. 1991. Forest Pricing and Concession Policies: Managing the High Forests of West and Central Africa. *World Bank Technical Paper* 143.
- Hahn, R.W. and G.L. Hester. 1989. Marketable Permits: Lessons for Theory and Practice. *Ecology Law Quarterly* 16:361.
- Hahn, R.W. and R.N. Stavins. 1992. Economic Incentives for Environmental Protection: Integrating Theory and Practice. *AER*:464-469.
- Hahn, R.W. 1993. Getting more Environmental Protection for Less Money. A Practitioner's Guide. *Oxford Review of Economic Policy* 9(4):112-123.
- Hanley, N. 1993. Controlling Water Pollution Using Market Mechanisms: Results from Empirical Studies in Turner, R.K. (ed.) *Environmental Economics and Management*. London: Belhaven Press.
- Hansen, Stein. 1991. *Debt for Nature Swaps: Overview and Discussion of Key Issues*. Environment Department Working Paper No. 1. Washington D.C.: World Bank.
- Harrison, D. 1992. Economic Fundamentals of Road Pricing. *Policy Research Working Papers*, WPS 1070. Washington D.C.: World Bank.
- Harte, John, Margaret Torn, and Deborah Jensen 1992. The Nature and Consequences of Indirect Linkages Between Climate Change and Biological Diversity, pp. 325-344 in *Global Warming and Biological Diversity*, Peters, Robert and Thomas Lovejoy (eds.), Yale Press.
- Huppes, G., E. van der Voet, W. van der Naald, P. Maxson, G. Vonkeman. 1992. New Market-Oriented Instruments for Environmental Policies. Brussels: *European Communities Environmental Policy Series*.
- IUCN. 1993. *Proposal for the Global Initiative for National Environmental Funds*. Washington, D.C.: IUCN.
- IUCN, 1994. *First Global Forum on Environmental Funds*, Santa Cruz, Bolivia. Washington D.C.: IUCN.
- Jennings, Vernon. 1995. The Commercialization of Biodiversity Assets. pp. 342-366 in McNeely, J.A. (ed.) *Biodiversity Conservation in the Asia and Pacific Region*. Manila, Philippines: Asian Development Bank.
- Katzman, M. and W. Cale. 1990. Tropical Forest Preservation Using Economic Incentives. *BioScience* 40(11):827.
- Lemonick, Michael D. 1995. Seeds of Conflict. *TIME* 25 September:67.
- Lewis, Jr., S.R. 1984. *Taxation for Development: Principles and Applications*. New York, Oxford.
- Li, Song. 1995. Sources of Funding for the Convention on Biological Diversity. pp. 304-319 in McNeely, J.A. (ed.) *Biodiversity Conservation in the Asia and Pacific Region*. Manila, Philippines: Asian Development Bank.

- Maya, R.S. 1995. Joint Implementation: Cautions and Options for the South. In Jepma, C.J. (ed.) *The Feasibility of Joint Implementation*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- McCammon, Antony, L.T. 1994. Environment and Development: Key Role for Banks? *Environmental Conservation* 21(4):291-293.
- McKenzie, Craig. 1995. Promoting Investment in Environment in Southern Africa. Paper presented for IUCN-CSERGE workshop on financing the conservation of biological diversity, Harare, Zimbabwe, 13-15 September.
- McNeely, J.A. 1988. *Economics and Biological Diversity: Developing and Using Economic Incentives to Conserve Biological Resources*. Gland, Switzerland: IUCN.
- McNeely, J.A. 1993. Economic Incentives for Conserving Biodiversity: Lessons for Africa. *Ambio* 22(2-3):144-150.
- Mendez, R. 1992. *International Public Finance: A New Perspective on Global Relations*. New York: Oxford University Press.
- Mendez, R.P. 1993. *The Provision and Financing of Universal Public Goods*. London School of Economics, London.
- Mikitin, Kathleen and Diane Osgood. 1994. *Issues and Options in the Design of Global Environment Facility-Supported Trust Funds for Biodiversity Conservation*. Washington D.C.: World Bank.
- Munasinghe, M. and J. McNeely. 1994. *Protected Area Economics and Policy*. Washington D.C.: World Bank and World Conservation Union (IUCN).
- Nasser, Christine M. and T.B. Piatina. 1995. Financing of Biodiversity Conservation in the Russian Federation. *Russian Conservation News* 3:23-25.
- Netherlands Economic Institute (NEI). 1989. *An Import Surcharge on the Import of Tropical Timber in the European Community: An Evaluation*. NEI, Rotterdam.
- Newcombe, Ken. 1995. Financing Innovation and Instruments: Contribution of the Investment Portfolio of the Pilot Phase of the Global Environment Facility. pp. 320-341 in McNeely, J.A. (ed.) *Biodiversity Conservation in the Asia and Pacific Region*. Manila, Philippines: Asian Development Bank.
- Norris, Ruth. 1995. *Paying for Parks*. Gland, Switzerland: IUCN.
- Nunnenkamp, P. 1992. *International Financing of Environmental Protection*. Kiel Institute of World Economics, working Paper 512.
- Oates, W.E. 1993. Pollution Charges as a Source of Public Revenues. In Giersch, H. (ed.) *Economic Progress and Environmental Concerns*, Springer, Berlin.
- OECD. 1989. *Economic Instruments for Environmental Protection*. Paris: OECD.

- OECD. 1991a. *Environmental Policy: How to Apply Economic Instruments*. Paris: OECD.
- OECD. 1991b. *Renewable Natural Resources: Economic Incentives for Improved Management*. Paris: OECD.
- OECD. 1993a. *Economic Instruments for Environmental Management in Developing Countries*. Paris: OECD.
- OECD. 1993. *Taxation and Environment: Complementary Policies*. Paris: OECD.
- OECD. 1994. *Integrating Environment and Economics: The Role of Economic Instruments*. Paris: OECD.
- OECD. 1995. *Making Markets Work for Biological Diversity: The Role of Economic Incentive Measures*. Paris: OECD.
- Oxford Forestry Institute (OFI) in association with the Timber Research and Development Association (TRADA). 1991. Incentives in Producer and Consumer Countries to Promote Sustainable Development of Tropical Forests. ITTO Pre-Project Report, PCM, PCF, PCI (IV)/1/Rev. 3, OFI, Oxford.
- Opschoor, J.B. and H.B. Vos. 1989. *Economic Instruments for Environmental Protection*. Paris: OECD Publications.
- Osgood, Diane. 1995. Trust Funds: Old Vehicle, New Tricks. Paper presented for IUCN-CSERGE workshop on financing the conservation of biological diversity, Harare, Zimbabwe, 13-15 September.
- Owen Stanley. 1994. Issues Surrounding an Internationally-Agreed Environmental Tax on Air Transport. Paper presented to UNCTAD International workshop on Economic Instruments for Sustainable Development, Prague, 12-14 January 1995.
- Oxford Forestry Institute (OFI) in association with the Timber Research and Development Association (TRADA). 1991. *Incentives in Producer and Consumer Countries to Promote Sustainable Development of Tropical Forests*. ITTO Pre-Project Report, PCM, PCF, PCI(IV)/1/Rev.3, OFI, Oxford.
- Panayotou, Theodore. 1993. An Innovative Economic Instrument for Hazardous Waste Management: The case of the Thailand Industrial Environmental Fund. *Greener Management International*.
- Panayotou, Theodore. 1994a. *Financing Mechanisms for Agenda 21*. Kuala Lumpur, Malaysia: UNDP meeting.
- Panayotou, Theodore. 1994b. Conservation of Biodiversity and Economic Development: The Concept of Transferable Development Rights. *Environmental and Resource Economics* 4:91-110.
- Panayotou, Theodore. 1995. Matrix of Financial Instruments and Policy Options: A New Approach to Financing Sustainable Development. Paper presented to Second Expert Group Meeting on Financial Issues of Agenda 21, Glen Cove, New York, 15-17 February 1995.

- Panayotou, Theo and David Glover. 1995. Economic and Financial Incentives for Biodiversity Conservation and Development, pp. 259-276 in McNeely, J.A. (ed.) *Biodiversity Conservation in the Asia and Pacific Region*. Manila, Philippines: Asian Development Bank.
- Pearce, D. 1991. An Economic Approach to Conserving Tropical Forests. in Helm, D. (ed.) *Economic Policy Toward the Environment*. Blackwell, Oxford.
- Phantumvanit, D. and T. Panayotou. 1990. *Industrialization and Environmental Quantity: Paying the Price*. Thailand Development Research Institute, Bangkok.
- Phantumvanit, Dhira. 1995. *Joint Implementation, Carbon Offsets and Sustainable Forest Management*. Paper presented for IUCN-CSERGE workshop on financing the conservation of biological diversity, Harare, Zimbabwe, 13-15 September.
- Quintela, Carlos E. 1992. The birth of a fund. *Ecologica* 9(Jan-Feb.):25-29.
- Reid, W.V. 1992. Conserving Life's Biodiversity. *Environ. Sci. Technol.* 26(6):1095.
- Repetto, Robert. 1986. *Skimming the Water: Rent-Seeking and the Performance of Public Irrigation Systems*. Washington D.C.: World Resources Institute.
- Roque, Celso. 1995. Opening Remarks: Mobilizing Resources for Conservation, pp. 249-258 in McNeely, J.A. (ed.) *Biodiversity Conservation in the Asia and Pacific Region*. Manila, Philippines: Asian Development Bank.
- Rubin, Steven M., Jonathan Shatz and Colleen Deagan (undated). *International Conservation Finance: Using Debt Swaps and Trust Funds to Foster Conservation of Biodiversity*. Washington, D.C.: Conservation International.
- Sas-Rolfes, Michael 't. 1995. Private Sector Mechanisms for Financing Biodiversity Conservation: Some lessons from southern Africa. Paper presented for IUCN-CSERGE workshop on financing the conservation of biological diversity, Harare, Zimbabwe, 13-15 September.
- Schneider, R. 1992. *Analysis of Environmental Problems in the Amazon*. World Bank Working Paper.
- Sedjo, R.A., M. Bowes and C. Wiseman. 1991. Toward a Worldwide System of Tradeable Forest Protection and Management Obligations. *Resources for the Future*, discussion paper ENR 91.16, Washington D.C.
- Sierra Club. 1995. *Risky Business: Why Joint Implementation is the Wrong Approach to Global Warming Policy*. Sierra Club, Washington D.C.
- Simpson, R. David, R. Sedjo, and J. Reid. 1993. The Commercialization of Indigenous Genetic Resources: Values, Institutions, and Instruments. *Resources for the Future*, Washington D.C.
- Simpson, R. David. 1995. Biodiversity Prospecting and Biodiversity Conservation. Paper presented for IUCN-CSERGE workshop on financing the conservation of biological diversity, Harare, Zimbabwe, 13-15 September.

- Sittenfeld, Ana and Rodrigo Gámez. 1993. Biodiversity Prospecting by INBio, pp. 69-97 in *Biodiversity Prospecting: Using Genetic Resources for Sustainable Development*. Washington D.C.: World Resources Institute.
- Spergel, Barry. 1993. *Trust Funds for Conservation*. Washington D.C.: World Wildlife Fund-US.
- Stavins, R.N. 1989. Clean Profits: Using Economic Incentives to Protect the Environment. *Policy Review* (Spring):58-63.
- Swanson, Timothy M. 1995. The Theory and Practice of Transferring Development Rights: The Institutions for Contracting for Biodiversity. Paper presented for IUCN-CSERGE workshop on financing the conservation of biological diversity, Harare, Zimbabwe, 13-15 September.
- ten Kate, Kerry. 1995. Green Gold or a Flash in the Pan? The role of Bioprospecting Partnerships in Financing the Conservation and Sustainable Use of Biodiversity. Paper presented for IUCN-CSERGE workshop on financing the conservation of biological diversity, Harare, Zimbabwe, 13-15 September.
- Tietenberg, T.H. 1990. Economic Instruments for Environmental Regulation. *Oxford Review of Economic Policy* 6(1):17-33.
- Tietenberg, T.H. 1993. Market-Based Mechanisms for Controlling Pollution: Lessons from the US. in Sterner, T. (ed.) *Economic Policies for Sustainable Development*. Dordrecht, Kluwer.
- Trexler, Mark C. 1995. *Biodiversity Conservation and Joint Implementation: An Action Agenda*. Paper presented for IUCN-CSERGE workshop on financing the conservation of biological diversity, Harare, Zimbabwe, 13-15 September.
- Trexler, M.C. 1995. Carbon Offset Strategies: A Private Sector Perspective. In Jepma, C.J. (ed.) *The Feasibility of Joint Implementation*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Trexler, M.C. and R. Meganck. 1993. Biotic Carbon Offset Programs: Sponsors of or Impediment to Economic Development? *Climate Research* 3(1-2):129-136.
- UNCTAD. 1992. *Combatting Global Warming: Study on a Global System of Tradeable Carbon Emission Entitlements*. Geneva: United Nations.
- UNEP. 1995. *UNEP Global Survey: Environmental Policies and Practices of the Financial Services Sector*. United Nations, New York.
- United Nations. 1995. *Controlling Carbon-Dioxide Emissions: The Tradeable Permit System*. Geneva: United Nations.
- Vickers, J. and G. Yarrow. 1988. *Privatisation*. Cambridge: MIT Press.
- Weatherly, W. P. and Warnken, P. 1994. *Programming Agricultural and Environmental Endowments and Foundations in Africa: Lessons from Latin America*. A report to the USAID Bureau for Africa.

- Weatherly, W. Paul. 1994. *Handbook for Creating Endowed Institutions*. Prepared for USAID, Bureau for Africa, in cooperation with the Department of Agricultural Economics, University of Missouri-Columbia. Weatherly Consulting, Inc. Washington D.C.
- Willey, Z. 1992. Behind Schedule and over Budget: The Case of Markets, Water and Environment. *Harvard Journal of Law and Public Policy* 15(2):391-425.
- World Bank. 1988. *Economic Policy Reform for Natural Resource Conservation*. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank. 1995. GEF-Supported Financing Innovation and Instruments. Paper presented for IUCN-CSERGE workshop on financing the conservation of biological diversity, Harare, Zimbabwe, 13-15 September.
- World Resources Institute. 1989. *Natural Endowments: Financing Resource Conservation for Development*. Washington D.C.: WRI.

Alternativas para la protección de hábitat y la generación de ingresos rurales

Por Douglas Southgate⁶

Introducción

La preservación de los bosques tropicales y otras zonas ricas en especies de América Latina es de gran interés para todos. La conversión de estas áreas en zonas de cultivo y pastura ocasiona una pérdida de diversidad biológica a gran escala así como aumentos en las concentraciones atmosféricas de dióxido de carbono y otros gases con posible impacto invernadero. Aun más en muchas partes del mundo la protección de las zonas silvestres de América Latina es valorada independientemente de los beneficios que puedan asignarse a evitar la extinción de las especies o el calentamiento de la tierra (Southgate y Clark 1993).

Los esfuerzos internacionales para salvar a los ecosistemas naturales en el mundo en desarrollo, que datan de hace más de 25 años, se centraron, originariamente, en el establecimiento de parques y reservas nacionales, parecidos a los que se encuentran en los Estados Unidos y otras naciones con altos niveles de ingreso. Sin embargo, las limitaciones de este método se hicieron rápidamente evidentes. En general, los mínimos recursos financieros, técnicos y humanos disponibles para los servicios de parques públicos en los países en desarrollo limitan una gestión eficaz, un control adecuado de los asentamientos invasores y las tareas afines. Además, el establecimiento de reservas naturales, donde se prohíben las actividades económicas, tiende a generar la oposición de los habitantes de los alrededores.

Reconociendo que la protección de parques tiene sus

limitaciones, ha crecido el interés por encontrar maneras de poner fin a la destrucción de los hábitat en otras maneras, las cuales permitan simultáneamente la elevación de los niveles de vida en comunidades afectadas. Por ejemplo, el Octavo Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo contiene un llamado a aprovechar “las oportunidades para ayudar en la conservación de la diversidad biológica” pero advierte que los habitantes de los bosques deben participar de “los beneficios del manejo sostenible de los bosques” (BID 1994). Igualmente, el presidente de The Nature Conservancy, un organismo activo en toda América Latina, ha declarado que su organización se “está concentrando más en estrategias que atacan los problemas de la conservación a través de la integración del crecimiento económico con la protección del medio ambiente” (Howard y Magretta 1995).

Una manera de reconciliar la protección de los hábitat y el bienestar económico de los residentes del lugar es promover actividades económicas que sean tanto remunerativas como benignas desde el punto de vista ambiental. En un proyecto de desarrollo y conservación integrado (DCI) típico, por ejemplo, se alienta el ecoturismo, la explotación sostenible de productos forestales, o ambas actividades en una zona amortiguador alrededor de la reserva natural oficialmente designada. El propósito de estas medidas es incentivar a los habitantes de la zona para que abandonen tareas como el desmonte de tierras para agricultura en favor de alternativas que ocasionan menores daños ambientales. En la medida

⁶ El Dr. Douglas Southgate es Profesor de Economía Agrícola y Recursos Naturales en la Universidad Estatal de Ohio, en Columbus, Ohio. También dirige el Centro de Estudios Internacionales y su Programa de Estudios Latinoamericanos. Este capítulo es un abstracto de un informe que el Dr. Southgate preparó para el Banco Interamericano de Desarrollo (No. ENV-107, marzo de 1997).

en que los habitantes hacen uso de esta alternativa, la presión humana sobre los recursos renovables, en general, se reduce y se limitan los asentamientos invasores dentro del parque.

Los DCI han sido objeto de críticas por varias razones. Por un lado, el ecoturismo y otras actividades similares no son siempre benignas desde el punto de vista ambiental. Además, los caminos y otras mejoras que, con frecuencia, son necesarios para que un DCI cuente con éxito también aumentan la rentabilidad de trabajos que causan mayor erosión. Southgate y Clark señalan que, cuando la mano de obra está subempleada, las poblaciones locales pueden adoptar actividades relacionadas con los DCI sin abandonar las tareas que realizaban con anterioridad. Por estas y otras razones, Wells y Brandon (1992), quienes han evaluado 23 DCI en África, Asia y América Latina, dudan que los parques y las reservas pueden realmente salvarse mediante la promoción de actividades como el ecoturismo o la explotación sostenible de productos forestales en las zonas amortiguador aledañas. Dixon y Sherman (1990) y otros observadores comparten las mismas reservas.

El mandato del BID

Una manera de reconciliar la protección de los hábitat y el bienestar económico de los habitantes de la zona es por medio de la promoción de actividades económicas que sean tanto remunerativas como benignas desde el punto de vista ambiental. Se ha sugerido que el ecoturismo, la extracción de productos forestales no maderables, la producción eficiente de productos maderables y la prospección genética podrían satisfacer estos dos requisitos.

La pregunta clave que la investigación debe responder es si estas cuatro actividades representan fielmente una alternativa económica viable en las tierras interiores ambientalmente frágiles, de América Latina. Se analizaron varios casos de cada tipo de actividad para determinar el nivel y la distribución de los retornos netos que generan. Se dedicó especial atención a investigar el grado en el que los retornos netos llegan a las poblaciones locales, a diferencia de

otros agentes económicos. En general, el estudio de los beneficios que las poblaciones locales pueden derivar del ecoturismo y de la explotación de productos forestales no maderables sugiere que la asignación de tiempo y esfuerzo para estas actividades posiblemente no sea muy remunerativa puesto que la mano de obra no calificada no es especialmente escasa en las áreas rurales. Además, poco se gana al controlar el acceso a los recursos naturales, que en su mayoría son abundantes. Además, las inversiones en capital humano y de otra clase necesarias para que los habitantes de los bosques reciban una mayor parte de los retornos netos derivados del ecoturismo, la prospección genética, etc., probablemente no los beneficiaría en demasía. En su lugar, el proveerlos de educación y capacitación que sea aplicable a todas las actividades económicas parece más sensato.

Perspectivas en las cuatro áreas de actividad

Los principales hallazgos del informe se encuentran en cuatro tipos de inversiones, cada uno de los cuales trata una clase de actividad económica incorporada con frecuencia en proyectos DCI y otros similares. El trabajo presenta una discusión cualitativa de las circunstancias bajo las cuales las actividades económicas sostenibles benefician a las poblaciones locales.

En el primero de estos cuatro capítulos se analizan los ejemplos de *turismo basado en la naturaleza* de Costa Rica y las Islas Galápagos. Ambos lugares han atraído a un gran número de visitantes internacionales durante los últimos 10 a 20 años y las economías nacionales se han beneficiado substancialmente como resultado de esto. Pero además de unos pocos lugares, como Monteverde (en las montañas del norte de Costa Rica), las comunidades locales poco se benefician de las visitas de los extranjeros a los parques y reservas aledañas. Asimismo, tampoco deberían esperar beneficiarse de un aumento del precio de las entradas a los parques y de la aplicación de otros mecanismos de financiamiento. El dinero recaudado gracias a tales medidas se necesita para fortalecer la base ambiental y asegurar el éxito continuado del turismo. Además,

la elasticidad de la demanda para acceder a la mayoría de estos sitios (las Galápagos y los cráteres volcánicos de Costa Rica son las principales excepciones) es lo suficientemente alta como para que la oportunidad de generar ingresos mediante el aumento de las entradas sea limitada.

La explotación de *recursos forestales no madereros* es el tema del segundo capítulo. El movimiento para establecer reservas extractivas, dedicadas a la producción de frutas y nueces, látex y otros productos básicos de los bosques puede remontarse a la lucha de los productores de caucho en el Amazonas brasileiro para mantener el control de las tierras que estaban perdiendo debido a la expansión de la ganadería en la región durante las décadas de los años setenta y ochenta. Los ambientalistas internacionales respaldaron el movimiento, en parte debido a las evaluaciones optimistas del potencial comercial de la extracción de productos no madereros. La experiencia, sin embargo, indica que existen varios impedimentos al éxito económico y ambiental de esta actividad. Entre éstos se cuentan los derechos débiles de propiedad, las limitaciones de los mercados y la producción fuera de los bosques. El estudio de la extracción de productos no madereros en el oeste de Ecuador demuestra una tendencia general a retornos financieros magros para los hogares que se dedican a esta explotación.

En cuanto a *la eficaz producción maderera desde el punto de vista ambiental*, los estudios que analizan varias maneras de producción y extracción de madera en el este del Amazonas ofrecen un claro ejemplo de la forma en que la explotación maderera evoluciona en las regiones fronterizas. Estos estudios permiten concluir que la mera abundancia de recursos desalienta el tipo de inversión necesario para su manejo sostenible. Esta última conclusión se corrobora con la experiencia obtenida en un proyecto de silvicultura sostenible realizado en el Amazonas peruano con el apoyo financiero y técnico de la Agencia Internacional para el Fomento, de los Estados Unidos (USAIF).

Finalmente, una revisión de la literatura empírica sobre el valor de los bosques tropicales como una

fuelle de *materia prima para la investigación biomédica* revela que las estimaciones de los valores contenidos en contribuciones anteriores a la literatura son demasiado altas. Los mejores estudios económicos disponibles sugieren que los retornos de la prospección genética pueden ser bastante modestos, especialmente para los habitantes de los bosques. Estos retornos son ciertamente demasiado pequeños como para justificar la inversión en las instituciones necesarias para establecer mercados eficaces para la información genética recolectada en su hábitat natural.

Conclusiones y recomendaciones

El ecoturismo, la extracción de productos no madereros, la eficaz producción maderera desde el punto de vista ambiental y la prospección genética pueden, bajo las circunstancias debidas, contribuir a la conservación de la diversidad biológica y a lograr mejores niveles de vida en áreas seleccionadas. Sin embargo, por sí mismas estas actividades no pueden servir como el núcleo de una estrategia integrada para el desarrollo económico y la conservación de los hábitat. Mucho más puede lograrse mejorando los rendimientos ganaderos y agrícolas de forma que la desforestación no sea necesaria para obtener tierras cultivables y satisfacer la creciente demanda para productos básicos. Adquiere, entonces, mayor importancia la formación de capital humano, el cual reduce el número de personas para quienes la conversión de ecosistemas naturales en zonas agrícolas marginales representa una opción de empleo atractiva. Las pruebas disponibles sugieren que una combinación de intensificación de la producción agrícola y de la inversión en capital humano permite que casi cualquier país mejore sus niveles de vida mientras mantiene los hábitat naturales intactos. De hecho, invertir en la mejora de la producción es probablemente la única manera de proteger los ecosistemas que contienen un alto nivel de diversidad biológica del mundo en desarrollo.

Puesto que las iniciativas típicas involucran la aplicación de sumas limitadas de asistencia técnica y financiamiento en un área relativamente pequeña, la promoción del turismo basado en la naturaleza y la

producción sostenible de productos madereros no se prestan, por sí mismas, a los proyectos de gran escala que el BID está acostumbrado a financiar.

Una mejor función para el BID sería, entonces, tratar las causas más fundamentales de la pérdida de hábitat como resultado del desarrollo económico o la falta de desarrollo. En especial, el fortalecimiento y extensión de la investigación agrícola pueden mejorar los

rendimientos ganaderos y agrícolas. Esto permite satisfacer las crecientes demandas de alimentos sin que se produzcan asentamientos invasores en los bosques y otros ecosistemas. La formación del capital humano, especialmente en las áreas rurales, es esencial para reducir el número de personas pobres para quienes la desforestación de bosques tropicales es la mejor opción entre un número limitado de tareas poco remuneradas.

Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 1994. Documento de la Octava Reposición de Recursos. Washington, D.C.: BID.
- Dixon, J. y P. Sherman. 1990. *Economics of Protected Areas: A New Look at Benefits and Costs*. Washington, D.C.: Island Press.
- Howard, A. y J. Magretta. 1995. Surviving Success: An Interview with The Nature Conservancy's John Sawhill. *Harvard Business Review* 73:5, pp. 109-118.
- Southgate, D. y H. Clark. 1993. Can Conservation Projects Save Biodiversity in South America? *Ambio* 22:2-2, pp. 163-166.
- Wells, M. y K. Brandon, 1992. *People and Parks: Linking Protected Area Management with Local Communities*. Washington, D.C.: World Bank.

Las inversiones del sector privado en la conservación de la diversidad biológica

Por David Smith⁷

Este documento analiza las maneras en que el sector privado se está involucrando en la conservación biológica. La protección de la biodiversidad ha sido una de las funciones tradicionales del estado. En muchos países, las ONG han comenzado a asumir el liderazgo en esta área. No obstante, la participación directa del sector privado se ha limitado, con frecuencia, al turismo y al ecoturismo. En forma indirecta, el sector privado ha podido respaldar la conservación a través de sus contribuciones y apoyo a las ONG y a los fondos fiduciarios que apoyan o realizan actividades de conservación. Existen varias áreas de la conservación de la diversidad biológica en las que debería alentarse una mayor participación del sector privado. De hecho, si no se incluyen inversiones de conservación en las actividades centrales de las compañías relevantes, no parece posible que se logre el desarrollo sostenible.

Cooperación entre las ONG y el sector privado

La cooperación entre las ONG y el sector privado está creciendo. La participación del sector privado varía desde el asesoramiento al financiamiento de los programas de las ONG. Si bien las ONG se muestran reacias a involucrarse estrechamente con el sector privado, esta actitud está cambiando y las ONG están actuando en forma más sofisticada para encontrar maneras de conseguir el apoyo del sector privado.

Filantropía

En los Estados Unidos, la legislación impositiva que facilita las donaciones y una larga tradición filantrópica, ha creado un sector de las ONG que capta miles de millones de dólares anualmente. Si bien muchas de las donaciones provienen de individuos, también el sector privado empresarial dona sumas significativas, especialmente a través de fundaciones empresariales creadas para estos fines. *The Nature Conservancy*, una ONG estadounidense, ha podido administrar estos recursos de manera muy exitosa. Esto le ha permitido proteger áreas extensas en los Estados Unidos y ha podido respaldar la conservación de la biodiversidad en otros países del Pacífico, América Latina y el Caribe.

De igual forma, otras organizaciones no gubernamentales como la *World Wildlife Fund*, la *Conservation International*, y el *Center for Marine Conservation*, han movilizado recursos del sector privado. La situación en los Estados Unidos, sin embargo, es especial. La mayoría de los países no cuenta con la combinación de prosperidad, incentivos impositivos y tradición filantrópica que existe en ese país.

Otras maneras en las que el sector privado empresarial respalda la conservación es por medio de donaciones en especie, por ejemplo, mercaderías o servicios, o donaciones destinadas a la publicidad y divulgación de información ambiental. Otras donaciones en especie son la provisión de oficinas o de equipo de campo.

⁷ David Smith es el Director Ejecutivo del Fondo Fiduciario de Conservación y Desarrollo de Jamaica.

Participación directa del sector privado

Ecoturismo

El sector privado tradicionalmente ha impulsado la conservación por medio del turismo. Igualmente, es este medio por el cual muchas zonas protegidas han recaudado fondos para poder operar sin subsidios del Estado. Con frecuencia, el turismo ecológico, componente de rápido crecimiento dentro del sector, se considera como el mejor medio de participación privada en la conservación.

A pesar de esto, la experiencia con el ecoturismo puede describirse, en el mejor de los casos, como mixta. No existen normas eficaces en el sector y el ecoturismo, en la forma en que se lo practica, incluye ejemplos tanto de proyectos buenos que protegen los recursos como de proyectos cuyos efectos sobre la biodiversidad han sido negativos. Este tema ha sido analizado exhaustivamente. Para resolver algunos de los problemas, las ONG están comenzando a trabajar con las organizaciones comerciales del turismo y los gobiernos para elaborar lineamientos y normas para la práctica del ecoturismo.

Como mínimo, el ecoturismo debería:

- T** Aumentar en forma mensurable la eficacia de las medidas de conservación;
- T** Representar una nueva fuente de ingresos netos para las zonas protegidas; y
- T** Generar empleos para las comunidades locales.

Parques marinos

El buceo ha sido tradicionalmente un deporte que ofrece muchas oportunidades para la conservación de las áreas marinas. El parque marino Saba en las Antillas Holandesas es un buen ejemplo de una fuente de ingresos privados que respalda una zona protegida. La tasa que los usuarios deben pagar para bucear en el parque se destina a financiar su administración. Si bien los ingresos no cubren todos los costos, el parque no necesita recurrir frecuentemente a financiamiento

externo para cubrir los gastos.

Prospección biológica

Las dificultades de la prospección biológica son numerosas, sin embargo es un área en la que el sector privado ha expresado gran interés, especialmente las empresas farmacéuticas. El problema consiste en garantizar que los ingresos que puedan resultar de las actividades de prospección contribuyan, al menos parcialmente, a apoyar actividades de conservación. Muchos países temen, con razón, que el potencial de las plantas o animales dentro de sus fronteras pueda ser explotado por grandes empresas extranjeras sin beneficios al país anfitrión. Como resultado, en muchos países aun con altas tasas de biodiversidad las políticas en esta área no han sido elaboradas.

Establecer una institución como la INBio, en Costa Rica, es probablemente el sueño de muchos países con altos niveles de diversidad biológica. No obstante, los riesgos y el relativamente bajo éxito de la prospección biológica en relación con el alto costo de iniciar un programa de este tipo, implica que sin ayuda externa, muchos países no podrán implementarlos. De hecho, puede argüirse que si no hubiera sido por los extensos programas de conversión de deuda como fuente de capital, INBio no hubiera sido creado.

Conversiones de la deuda y fondos fiduciarios

Las conversiones de la deuda en medidas de protección de los recursos naturales por los cuales se puede adquirir tierras o financiar otras acciones de conservación están comenzando a ser reemplazadas por el establecimiento de fondos fiduciarios. Si bien gran parte de los fondos para estas conversiones ha provenido del sector público, el sector privado ha participado en reconversiones de deuda a través de donaciones de dinero para la compra de deuda y del suministro de servicios técnicos para realizar las conversiones.

Cuencas hidrográficas

Puesto que no es siempre posible motivar pagos para conservar la diversidad biológica, la protección de áreas biológicamente diversas puede ser impulsada por otras razones, tales como por su valor como cuenca hidrográfica. Si son acertadas las predicciones de la ONU en el sentido de que la escasez de agua potable será uno de los principales problemas ambientales del mundo en el próximo siglo, la importancia del manejo y la protección de las cuencas continuará creciendo. Las compañías que surten de agua potable son, con frecuencia, empresas estatales o recientemente privatizadas. Pocas compañías, sin embargo, cobran tasas lo suficientemente altas como para pasar el costo de la protección de las cuencas al consumidor del agua. Como resultado, la degradación de las cuencas se vuelve común. En la medida en que la tendencia a las privatizaciones continúe y que estas compañías crezcan, dicha degradación deberá revertirse.

Las plantas de energía hidroeléctrica también tienen interés en mantener la calidad de las cuencas. Cuando se diseñen nuevas plantas, los proyectos deben incluir un componente de preservación de la cuenca. Esta táctica debe ir acompañada de un régimen tarifario para la energía producida que incluya una porción para cubrir el costo de conservación.

Los préstamos para el desarrollo de plantas hidroeléctricas deberían incluir componentes realistas para la protección de cuencas. Si así no se hace, se hará imposible controlar la conversión potencial de cuencas colectoras de agua en zonas forestadas a otros usos la cual, con frecuencia, pone en peligro la sostenibilidad de la inversión.

El Parque Nacional Soberanía protege una cuenca hidrográfica importante para el funcionamiento del Canal de Panamá. Con anterioridad a su demarcación y a la ejecución de programas agroforestales, la tasa de deforestación era muy alta.

Si bien ésta ha sido reducida, existe el potencial para aumentar la parte de los ingresos provenientes del uso del canal que se dedica a financiar el programa de protección.

Publicidad relacionada con la causa

Las campañas de publicidad comercial pueden emplearse como una fuente directa o indirecta de financiamiento para la conservación. Un proyecto de conservación de alta visibilidad puede ser apoyado con el fin de buscar la publicidad para cualquier empresa, sin importar su misión. Como ejemplos se puede mencionar la industria de turismo, y las empresas de tarjetas de crédito, como VISA o American Express. Estas empresas cuentan con programas que involucran tarjetas especiales cuyos ingresos serían destinados parcialmente a la protección ambiental. No obstante, cualquier compañía puede “subirse al tren ecológico” y usar imágenes agradables de un parque nacional o un animal en peligro de extinción para vender cualquier producto, desde fondos de inversión a fotocopiadoras y pintura.

El éxito de estas campañas depende de la habilidad de las compañías de publicidad y del impacto visual y emotivo de la causa. En Estados Unidos, *Fidelity Investments* pudo financiar la conservación de los bosques tropicales, así como aumentar el número de sus inversores al ofrecer fondos para programas de conversión de deuda por naturaleza. La *National Wildlife Foundation* pudo generar financiamiento de fuentes internacionales a través de un acuerdo de licencia con la empresa productora de los yogures Dannon. Estas fuentes de financiamiento funcionarán en la medida que pueda comprobarse a la compañía interesada que la clase de publicidad ofrecida será, al menos, tan buena como la publicidad con que ya cuentan, o que será mejor que aquella, generada a través de otros medios.

El papel del sector público y las políticas económicas que influyen la conservación de la diversidad biológica en América Latina y el Caribe

Por Marc J. Dourojeanni⁸

Papel básico del sector público en la conservación de la diversidad biológica

La conservación de la diversidad biológica es, esencialmente, una responsabilidad pública. Esta función ya se reconocía mucho antes de que el concepto moderno de diversidad biológica se hiciera popular. A lo largo de la historia, los gobiernos han adoptado medidas para descubrir y conservar los recursos genéticos útiles para mejorar la agricultura, la producción animal, la silvicultura y la pesca, así como para fines médicos, decorativos, etc. Los gobiernos también han protegido partes de la naturaleza como un reservorio para especies silvestres potencialmente útiles. El ejemplo más notable es el establecimiento de las zonas protegidas, que se hicieron famosas luego de que el gobierno de los Estados Unidos creara el Parque Nacional de Yellowstone, hace más de un siglo. Esta creación llevó a la existencia de la red internacional de sistemas nacionales de zonas protegidas.

Los recursos biológicos son bienes de uso común. Esto significa que no pueden ser conservados sin el control y el respaldo del gobierno, especialmente respecto a la biodiversidad que no tiene actualmente valor económico desde el punto de vista privado. En la actualidad, la mayor parte de los recursos de la diversidad biológica sólo pueden considerarse, en el mejor de los casos, un recurso futuro que posiblemente no puede sobrevivir bajo los parámetros económicos y sociales existentes. Se espera, entonces, que los gobiernos creen un marco de políticas adecuado, que incluya legislación apropiada, y que se base parcialmente en acuerdos

internacionales. Este marco debe contar con normas y regulaciones nacionales apropiadas y políticas económicas que las sustenten. También se espera que los gobiernos asignen los fondos necesarios a las instituciones públicas responsables del cumplimiento de la legislación, la investigación, la administración y, en general, la vigilancia de un uso sostenible de estos recursos. Por supuesto, estas expectativas son teóricas y, en la vida real, la mayoría de los países en desarrollo se encuentran en la primera etapa de la conservación: la de elaborar una legislación respecto a la diversidad biológica. Es decir, no han establecido políticas o prioridades reales y, menos aún, no se han asignado presupuestos públicos o los mecanismos financieros necesarios para aplicar la legislación. Las principales excepciones son, en alguna medida, la investigación y las actividades de extensión relacionadas con los recursos genéticos para la agricultura donde en la mayoría de los casos se trata de conservación *ex situ*, y los sistemas nacionales de las zonas protegidas con la conservación *in situ*.

Políticas económicas que afectan la conservación de la diversidad biológica

La recuperación económica de los países de América Latina y el Caribe a partir de la década de los años ochenta y la aplicación simultánea de principios de libre mercado y políticas económicas afines en la región están exhibiendo resultados mixtos en relación con el medio ambiente. En general, es demasiado temprano para predecir el resultado final. Existen indicios de impactos ambientales positivos, especialmente con respecto a lo que se conoce como

⁸ Marc Dourojeanni es Especialista Ambiental Principal, de la Representación del BID en Brasil. Las opiniones expresadas en este artículo son del autor y no reflejan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

“medio ambiente marrón” donde se observa cierto progreso en la reducción de la contaminación urbana e industrial, la disminución del desperdicio de energía, una mayor eficacia en el uso de los recursos naturales y un mayor reciclaje del material, entre otras áreas. También se observa que los mecanismos financieros e institucionales destinados a las cuestiones de la contaminación y el medio ambiente urbano se están implementando. Aún más, un segmento creciente y

significativo del sector privado reconoce las potenciales ganancias económicas de la promoción de un medio ambiente más sano y seguro.

No obstante, parece menos evidente que la recuperación económica y la liberalización de las economías benefician también, en promedio, al medio ambiente “verde” de los países de América Latina y el Caribe (Reed, 1992).

Nuevos caminos en los últimos bosques

Los caminos son un elemento esencial del desarrollo económico. En América Latina, sin embargo, los caminos han sido, sin excepción, la causa principal de la deforestación y la degradación de bosques. En consecuencia, los caminos pueden ser también la principal amenaza a la diversidad biológica.

Durante la denominada “década perdida del desarrollo” en América Latina (gran parte de los años ochenta), se construyeron o mantuvieron pocos caminos al tiempo que la región enfrentaba una profunda crisis económica. Este período fue, en términos relativos, una moratoria a los bosques. En la actualidad, la recuperación económica permite una ola de construcción sin precedentes en zonas boscosas de América Central y del Sur. En América Central, se han planeado caminos para comunicar las zonas más pobladas de Guatemala con Petén y Belice. Asimismo, se está construyendo un nuevo camino en Belice que unirá su región norteña con Guatemala. Se está promoviendo la construcción de la Ruta Panamericana entre Colombia y Panamá, a través del bosque Darien y varios caminos están en construcción en el Chocó colombiano. En América del Sur, se está realizando la rehabilitación y mejoramiento de la mayoría de los caminos “trans-algo”, por ejemplo el Trans-Amazónico, el Trans-Chaco, el Trans-Pantanera. Además, varios caminos interoceánicos nuevos a través de las últimas zonas boscosas de la selva amazónica están bajo construcción o en estudio; en Bolivia (dos caminos, uno a través del Pantanal y del bosque de transición Chaco-Amazonas y el otro en el bosque amazónico), en Perú (cuatro caminos, todos en los bosques amazónicos) y en el Ecuador (un camino). Estos nuevos caminos comunicarían la costa atlántica del Brasil con la del Pacífico. Todos ellos se promueven en forma individual pero simultánea, y la mayoría responde a intereses locales específicos. Varios caminos estarían ligados a la navegación fluvial o a ferrocarriles en construcción o en rehabilitación. Otros caminos tales como el Marginal de la Selva en Perú y la Perimetral Norte del Brasil se están completando o rehabilitando. Los caminos entre Brasil y Venezuela, Surinam, Guyana y la Guyana Francesa están en construcción o rehabilitación mediante su pavimentación. Otro camino, en este caso entre Venezuela y Guyana, también está bajo consideración. Aún los bosques del sur de Chile están amenazados por la construcción de la Carretera Austral y de nuevos caminos y por el desarrollo forestal afín en Tierra del Fuego.

En el pasado, la mayoría de los caminos se financiaban con fondos multilaterales, pero en la actualidad, mayormente con fondos privados. Esto implica que el control gubernamental sobre la planificación, diseño y construcción de caminos debe refinarse. El desarrollo sólido a lo largo de los caminos, su impacto ambiental, los derechos de los pueblos indígenas y, obviamente, la deforestación, no forman parte de las preocupaciones inmediatas del sector privado. En el pasado, cuando se disponía de financiamiento multilateral (Banco Mundial y BID), las consideraciones internacionales surtían cierto efecto en la construcción de caminos. Con la modalidad de financiamiento privado, resulta incierto saber si las quejas internacionales surtirían en alguna manera en la construcción de los caminos arriba mencionados.

Fuentes: Revisiones de periódicos en publicaciones gubernamentales publicadas entre 1995-1996.

Recuadro 1

El efecto inicial de la privatización de los recursos naturales, tales como los bosques y el agua, (Laarman, 1997) y de la reducción drástica del tamaño y las responsabilidades de las instituciones públicas, junto con una mayor estabilidad económica y la disponibilidad de inversiones privadas constituye un ataque sin precedentes contra las zonas todavía sin desarrollar del continente, desde el límite de México y los Estados Unidos en el norte, al Estrecho de Beagle en el sur. Estos ataques se presentan en la forma de nuevos caminos (ver recuadro 1), nuevas o mejoradas vías navegables (ver recuadro 2), nuevos asentamientos y la expansión agrícola, nuevas represas hidroeléctricas, nuevas exploraciones y explotaciones petroleras y oleoductos, nuevos

sistemas de irrigación nuevos bosques naturales (ver recuadro 3), la explotación pesquera y nuevos centros de turismo, etc.

La mayoría de estos proyectos tienen efectos negativos directos en la diversidad biológica cuando se ejecutan en zonas que, hasta recientemente, eran lugares preservados para los recursos biológicos. Además, estos proyectos tienen un efecto negativo sobre varias áreas protegidas institucionalizadas, mediante actividades legales como ilegales, que puedan causar su aislamiento biológico, explotación no sostenible y reducción en tamaño de dichas áreas.

Vías navegables bajo estudio o ejecución gradual

Las vías navegables se han utilizado en la región de América Latina y el Caribe desde la época de los primeros asentamientos, y los constructores inmobiliarios y los políticos han intentado mejorar la navegación en la región desde entonces. No obstante, los esfuerzos para adaptar los ríos a la navegación nunca han sido tan serios como en la actualidad. En agosto de 1996, el presidente del Brasil, anunció la prioridad de inversiones en cuatro vías navegables. Varios otros proyectos de navegación están en construcción o discusión en América Latina:

1. Vía navegable Orinoco-Meta (Venezuela, Colombia)
2. Vía navegable Paraguay-Paraná (Brasil, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Argentina)
3. Vía navegable Madeira-Amazonas (Brasil)
4. Vía navegable Tieté-Paraná (Brasil)
5. Vía navegable Araguaia-Tocantins (Brasil)
6. Mejora del Canal de Panamá (Panamá)
7. Alternativas al Canal de Panamá en Nicaragua, Honduras y México
8. Alternativa al Canal de Panamá de Atrato (Colombia)
9. Vía navegable La Plata-Amazonas-Orinoco

Cada uno de estos proyectos puede causar efectos importantes sobre la diversidad de humedales, y ecosistemas fluviales y marinos.

Fuentes: Revisiones de periódicos en publicaciones gubernamentales entre 1995 y 1997.

Recuadro 2

Es justo decir que el control de la contaminación urbana e industrial, con frecuencia, ha tenido un efecto positivo sobre la diversidad biológica. Es

también cierto que el control de los residuos tóxicos en los productos agrícolas conforme a regulaciones comerciales internacionales puede ser favorable a la

conservación de la diversidad biológica. No obstante, tales beneficios son en su mayoría indirectos y mínimos en comparación con los problemas anteriormente indicados. En resumen, la deforestación de los bosques naturales para transformarlos en tierras dedicadas a la agricultura constituye una hecatombe biológica.

Una mayor deforestación y la degradación de los bosques constituyen los principales indicadores de que la recuperación económica y las economías liberalizadas no han ayudado a la diversidad biológica. En los últimos años, América Latina ha mostrado el nivel absoluto más alto de deforestación de los países en desarrollo del mundo: 7,4 millones de hectáreas al año en comparación con 4,1 en África y 3,8 en Asia (información del año 1992) (WRI, 1992). Aún más, las investigaciones recientes en Brasil demuestran que luego de una tasa de deforestación en el período 1978-1988 de (2,11 millones de hectáreas/año la tasa se bajó inicialmente en el período 1990-1991 (a 1,13 millones de hectáreas y desde entonces la tasa está en continuo aumento y

alcanzó los 1,49 millones de hectáreas/año en el período 1992-1994 (MCT/INP, 1996). Hay indicios claros de que esta tendencia ha continuado en 1995 y 1996. La información reciente sobre la degradación de bosques causada por la explotación forestal confirma un aumento significativo en la tasa de deforestación.

Algunas de las nuevas políticas económicas tienen o pueden tener efectos beneficiosos sobre la conservación de la diversidad biológica. En la mayoría de los casos, sin embargo, tales beneficios son el resultado de efectos secundarios no provistos. Por ejemplo, las reglas de comercio internacional que requieren el control de residuos de los productos agrícolas permitió la racionalización del uso de productos agroquímicos en algunos países exportadores de América Latina. Tal fue el caso de las exportaciones frutales de Chile que causaron el efecto beneficioso indirecto en la diversidad biológica en el sitio y aguas abajo de las cuencas hidrológicas afectadas.

El nuevo ataque contra los bosques

A medida que los bosques de Asia y África se agotan, los grandes inversores se muestran cada vez más interesados en los bosques naturales de América Latina que todavía existen. Ludwig's Jari Florestal, en Brasil, fue uno de los primeros inversores en mostrar este interés, sin embargo el número de interesados crece en forma continuada en toda la región. En los bosques del sur de Chile el proceso de tala continúa, por ejemplo, con la producción de astillas de madera de los bosques naturales de la isla de Chiloé, especialmente para ser exportados al Japón. En Tierra del Fuego, tanto en Chile como en Argentina, las empresas forestales extranjeras están explotando los bosques naturales de la zona, a pesar de la gran preocupación expresada por los científicos y las ONG de lo difícil que es la regeneración de estos bosques. Suriname ha recibido solicitudes para tres grandes concesiones forestales en áreas que cubren 3,5 millones de hectáreas —aproximadamente el 30% de la superficie del país. En Guyana, el gobierno ha estado considerando la concesión a cuatro compañías extranjeras, también de Malasia e Indonesia. Las compañías vienen de Malasia, Indonesia y China continental. Las áreas bajo consideración constituyen el 80% de los bosques tropicales primarios y están pobladas por amerindios y comunidades negras.

Los grandes inversores interesados en la explotación forestal se están acercando a gobiernos de varios países, tales como Venezuela, Perú, Brasil, Honduras, Panamá y Belice. Brasil recientemente sancionó leyes destinadas a evitar que grandes áreas de bosques naturales caigan en manos de inversionistas extranjeros. En todos estos casos, parece poco probable que técnicas de manejo sostenible sean practicadas. La diversidad biológica también sería disminuida, aun cuando en un menor grado que en los casos de la conversión de bosques en tierras cultivables o dedicadas a la explotación ganadera.

Recuadro 3

Algunas políticas económicas tratan de mejorar la conservación de la diversidad biológica, como la eliminación de subsidios para las inversiones que promueven la deforestación de la Amazonia brasileña (Mahar, 1989). No obstante, en la mayoría de los casos, las políticas diseñadas específicamente para este fin han tenido solo un impacto modesto, han sido de corta duración, o se han implementado solamente en forma parcial o, aún algunos casos, no se han puesto en práctica. La importancia de la suma de todas las políticas económicas de efecto positivo en la conservación de la diversidad biológica resulta mínima si se la compara con otras decisiones de política económica que han sido claramente perjudiciales a dicha conservación.

Políticas tradicionales, legislación, planificación y prácticas institucionales sobre la conservación de la diversidad biológica

Políticas

El éxito de los instrumentos de política para alcanzar la conservación de la diversidad biológica ha sido muy limitado hasta el momento, principalmente debido a la falta de una adecuada implementación. La principal razón es que estas clases de políticas son, con frecuencia, apoyadas solamente por un pequeño grupo sin influencia política, ya sea un sector público pequeño (como los responsables de la ordenación de los recursos naturales), y/o un pequeño segmento de la población nacional (es decir, científicos y ONG). Estas políticas también pueden ser el resultado de presiones externas de, entre otros, países desarrollados y de organizaciones internacionales. La falta de respaldo general da como resultado que se olviden las políticas tan pronto como se las sanciona. Algunos ejemplos que ilustran esta situación son las ambiciosas políticas de la Amazonía elaboradas en el Brasil y el Perú en los últimos años.

Las políticas de desarrollo no escritas subsisten y son seguidas por varias razones, con frecuencia de manera más vigorosa que las políticas oficiales del

gobierno. Por supuesto, las políticas no escritas no siempre son coherentes con la opinión oficial de grupos internacionales y, por lo tanto, no pueden revelarse abiertamente. Así, uno de los principales desafíos para el sector ambiental es demostrar en los foros internacionales cuales son estas políticas de desarrollo no escritas y como se implementan. Desafortunadamente se continuarán aplicando, al mismo tiempo, también las políticas oficiales que no son favorables al medio ambiente, especialmente al medio ambiente “verde”.

¿Hay excepciones? En otras palabras, ¿vale la pena dedicar todos los esfuerzos a formular políticas de desarrollo sostenible? La respuesta es ¡Sí! Hay algunas excepciones a la situación general descrita anteriormente que muestran resultados parciales pero alentadores. La excepción más notable es la decisión que tomó el gobierno de Costa Rica en 1994 para elaborar y aplicar una política nacional de desarrollo sostenible. Asimismo, en 1994, los países de América Central suscribieron la Alianza para el Desarrollo Sostenible. En general, los países de América Central se han mostrado más activos en relación con los temas ambientales que los países de América del Sur. Estos últimos han demostrado el mismo nivel de actividad que los países del Caribe. No obstante, parece que el entusiasmo inicial a favor del desarrollo sostenible en Costa Rica y otros países de la región se está evaporando antes de la concreción de resultados específicos. En América del Sur, el gobierno de Bolivia recientemente proclamó su apoyo a los principios del desarrollo sostenible. Esta adhesión se ha traducido principalmente en la creación de un Ministerio de Desarrollo Sostenible, acto previo a la formulación de una política general. Estos esfuerzos, entre otros, están encaminados en la dirección correcta y, ciertamente, contribuyen a crear conciencia y a educar al público en general. De todas maneras es justo expresar que las políticas generales, sectoriales o regionales que favorecen la conservación de la diversidad biológica todavía no existen o, si existen, se aplican muy rara vez.

Se observa que las políticas que favorecen al “medio ambiente verde” y a la diversidad biológica no se implementan tan ágilmente como otras políticas que tiene una mayor prioridad. Esto quedó demostrado por los acontecimientos recientes en Brasil y el Perú. Como parte de sus políticas para evitar la deforestación y proteger la diversidad biológica, el gobierno brasileño recientemente reiteró una obligación de las fincas privadas de conservar cierto porcentaje como reservas boscosas. Por otro lado, sin embargo, el mismo gobierno también fortaleció el Programa de Reforma Agraria por el cual las tierras forestales “improductivas” en áreas que están bajo presión social pueden ser expropiadas para dar lugar a asentamientos de campesinos sin tierras. Debido a estas políticas conflictivas, un terrateniente enfrenta un dilema. Si acepta la creación de reservas forestales que transformen los terrenos en tierras “improductivas”, entonces corre el riesgo de que le expropien dichas tierras. Para evitar este riesgo, los terratenientes están desbrozando y cultivando en sus tierras con la mayor presura posible, aun cuando por así hacerlo sean pasibles de sanciones económicas por parte de la autoridad ambiental (Padua, 1995). Otro ejemplo es el de la presión que existe sobre zonas protegidas para la minería y la explotación petrolífera en Perú o para colonización en Brasil, una vez que se han creado las zonas protegidas luego de procesos legislativos lentos y difíciles. Una situación similar existe respecto de la tierra que pertenece a y ocupan los pueblos indígenas, también en el Perú y, más recientemente, en Brasil. Brasil está revisando la demarcación de las reservas indígenas y considerando aceptar reclamos de individuos sobre estas tierras (Santilli, 1996). El resultado de estas acciones es, por supuesto, muy negativo para la conservación de la diversidad biológica.

Legislación

El tema de la legislación con respecto a la diversidad biológica es amplio y complejo. En esta sección, se presentan cuatro niveles de legislación que tratan sobre la diversidad biológica: los acuerdos internacionales, las leyes constitucionales, las leyes nacionales y las leyes provinciales o estatales.

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe se han apresurado a suscribir las nuevas convenciones que tratan, directa o indirectamente, sobre la diversidad biológica. Estos acuerdos incluyen acuerdos sobre: la diversidad biológica, la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, el patrimonio mundial, el comercio internacional en especies de fauna y flora silvestres amenazadas, las zonas de humedales de importancia internacional, el derecho del mar, los cambios climáticos, la protección de los recursos naturales y la preservación de la vida silvestre en América Latina, y otras convenciones subregionales (Nolet, 1995). No obstante, la suscripción y ratificación de un acuerdo no garantiza su eficaz implementación por un país (Dourojeanni, 1994).

Las constituciones de América Latina y el Caribe son, por su misma naturaleza, de carácter general. No obstante, varias constituciones incluyen el derecho de los ciudadanos a vivir en un ambiente seguro, y algunas constituciones contienen disposiciones adicionales específicas sobre la diversidad biológica. Por ejemplo, la constitución brasileña contiene una referencia específica a la conservación de los bosques de la zona atlántica y de la Amazonia, y del Pantanal como patrimonio nacional. No obstante, la experiencia en Brasil muestra que el uso de la constitución como una base para la obtención de recursos para proteger estos biomas o ecosistemas no ofrece ningún poder adicional⁹.

Casi todos los países de la región tienen leyes sectoriales sobre las zonas protegidas, los bosques, la vida silvestre, los recursos acuíferos y terrestres, la pesca, las zonas pantanosas e, incluso, especialmente, la diversidad biológica. Los países federales, como el

⁹ Un ejemplo de esto es la falta de apoyo del gobierno federal del Brasil para el Proyecto Pantanal promovido por los estados de Mato Grosso y Mato Grosso do Sul. El gobierno federal sostiene que los estados están en una mala situación financiera para desarrollar un proyecto de tal naturaleza. Al mismo tiempo se ha rehusado a ofrecer asistencia económica a los estados para desarrollar una operación que pueda ser la última oportunidad de salvar la zona pantanosa más extensa del mundo y que es reconocida como un patrimonio nacional en la constitución nacional.

Brasil, la Argentina y México, también tienen legislación a nivel estatal y provincial, que suelen contener normas más estrictas que las leyes nacionales. La aplicación de las leyes sectoriales varía considerablemente en los países y de institución a institución, y depende de muchos elementos que incluyen la capacidad disponible en las instituciones responsables, y el cambio de las prioridades de las políticas sectoriales y generales de los gobiernos. Un denominador común es que las leyes que tratan sobre los recursos “importantes”, como el agua, se aplican con mayor rigor que las que tratan sobre los recursos “menos importantes”, como los bosques, la pesca, y todavía mucho mejor que las leyes que tratan sobre los recursos “sin importancia”, como la diversidad biológica (incluyendo las zonas protegidas y la protección de la vida silvestre). Otro elemento clave de la variabilidad del nivel de aplicación de las leyes “verdes” en un país es el estado de la economía nacional. Cuando el país goza de un auge económico, se dispone de mayores fondos para la aplicación de leyes sobre recursos “sin importancia”. No obstante, en épocas de crisis económica, los primeros cortes afectan las áreas protegidas y la vida silvestre, y en épocas de depresión económica continuada, la aplicación de las leyes sobre pesca y bosques se deja sin efecto, con frecuencia a través de un proceso denominado “liberalización”. Se argumenta que estas leyes constituyen “obstáculos al desarrollo”¹⁰.

Estrategias, planificación y zonificación

Los problemas que afectan las políticas que se describen anteriormente también se aplican a la planificación pública relacionada con el “medio ambiente verde”. Los ejemplos ilustrativos son los Programas Nacionales de Acción Forestal desarrollados conforme al Plan de Acción del Bosque Tropical promovida por la FAO con la participación de muchas agencias internacionales.

Los planes, con frecuencia de alta calidad, se

elaboraron con un razonable esfuerzo de participación pública. Esto resulta notable si se toma en cuenta que en esos años los organismos gubernamentales no aceptaban tan fácilmente el concepto de la participación. No obstante, muchas veces los planes de acción nunca se implementaron. Con frecuencia sucedió que los equipos responsables de su preparación fueron invitados cordialmente por los ministros para felicitarlos por su excelente labor. Luego de esta ceremonia, los planes recibieron cierta publicidad y eso fue todo. Nuevamente, la falta de prioridad política provocó que la iniciativa se esfumara y, a pesar de contar con la activa participación de la población, las nuevas versiones de los Programas Nacionales de Acción Forestal están siguiendo el mismo camino.

La zonificación ecológica, o la zonificación económica-ecológica o agro-ecológica (entre muchos nombres equivalentes) se ha practicado en el continente por al menos tres décadas. Antes de los años ochenta, la zonificación se aplicó en pequeña escala a la mayoría de los planes de asentamiento del Amazonas. La zonificación más conocida y avanzada se realizó en Rondonia y el norte del Mato Grosso a mediados de los años ochenta. Luego siguieron otros esfuerzos en la mayoría del Amazonas brasileño así como en la región amazónica correspondiente a otros países, como Perú, Ecuador, Bolivia y Venezuela. La zonificación de Rondonia es parte del famoso programa polo noroeste del Banco Mundial y pareció funcionar bien en su etapa inicial. Se logró crear nuevos mapas coloreados para comparar los posibles usos futuros de las tierras con los usos existentes y la orientación de usos futuros fue superada. Las discusiones sobre estrategias económicas en cada zona se realizaron con un relativo alto nivel de participación de la población afectada y, en una etapa posterior, una ley estadual estableció la zonificación como un principio rector para el desarrollo sostenible.

No obstante, poco después de la sanción de la ley, los cambios en el gobierno, una creciente debilidad de las instituciones públicas y las dificultades económicas causaron que grupos de interés político y privado empezaran a omitir las disposiciones de zonificación. En un esfuerzo por rectificar la situación, se elaboró

¹⁰ El Presidente Samper de Colombia eliminó los requisitos de evaluación ambiental para varias áreas de desarrollo al sostener que algunos artículos de la ley retardaban el desarrollo económico, en 1996.

un nuevo programa de zonificación. Este segundo esfuerzo fue menos efectivo aún que el primero. En la actualidad, Rondonia se está “desarrollando” en la forma anárquica común a todo el Amazonas y sólo las zonas protegidas pueden tener una oportunidad de evitar ser deforestadas.

Varios países han establecido la zonificación costera para los programas de gestión de cuencas hidrográficas y otras herramientas de conservación de los recursos naturales. Existen ejemplos de ejecuciones iniciales exitosas, aun cuando el éxito no es duradero. Los mejores ejemplos de programas de zonificación costera eficaz son Belice, las Islas Caimán, Saba (las Antillas Holandesas) y, en forma limitada, México y Costa Rica. La experiencia más duradera ha sido la de Belice. No obstante, como en el caso de la zonificación ecológica, hay limitadas experiencias que han perdurado por más de una década. En la mayoría de los países (México, Costa Rica, Ecuador y Brasil), la zonificación costera enfrenta problemas en la ejecución. La ordenación de cuencas hidrográficas se practica, en teoría, en casi todos los países de la región. Sin embargo, al igual que todos los demás esfuerzos de zonificación ecológica, se ejecutan pobremente y con lentitud. Las experiencias a pequeña escala suelen tener éxito, especialmente cuando se logra la participación de la población local, y los proyectos tienen un plazo de ejecución bien extendido (la ordenación de cuencas hidrográficas en Cajamarca, Perú, es un buen ejemplo). En este contexto, cualquier posibilidad de desarrollar el ideal de la ordenación bioregional parece limitado (Miller, 1996).

Las estrategias nacionales sobre diversidad biológica son relativamente nuevas en el continente. Hay al menos tres ejemplos de esfuerzos dirigidos a la elaboración de una estrategia nacional en la región: Costa Rica, México y Chile. Los tres se relacionan con la Convención sobre la Diversidad Biológica pero ninguno puede denominarse todavía una estrategia (WRI, 1995). Es demasiado temprano para evaluar cuál de estos esfuerzos tendrá éxito para mejorar la conservación y el uso sostenible de los recursos biológicos.

Instituciones

La principal característica de las instituciones públicas que participan en la conservación de la diversidad biológica es la inestabilidad y la falta de coherencia en la calidad y eficiencia de los servicios que prestan. La eficacia de la mayoría de las instituciones que trabajan en la conservación de la biodiversidad (es decir, bosques, vida silvestre y servicios de parques) ha disminuido en las últimas dos décadas. Su apogeo se dio en las décadas de los sesenta y setenta, antes de la “década perdida del desarrollo” de los ochenta. La mayoría de las zonas protegidas del continente se crearon antes de esta década y gozaron de relativa eficacia en su ordenación y protección. No obstante, los cortes presupuestarios resultantes de la crisis económica convirtieron el papel de estas instituciones en meramente decorativo. El actual período de recuperación económica con la sólida promoción del proceso de modernización del estado y el énfasis en la reducción del tamaño del Estado no contribuye al mejoramiento de la calidad de estas instituciones. La conservación de la diversidad biológica debe realizarse en el terreno y esto se vuelve difícil con la reducción del número de empleados. Pero los responsables de reducir el tamaño del Estado parecen no comprender estas dificultades de implementación de los trabajos en el campo.

A pesar de las tendencias negativas generales descritas anteriormente, un hecho muy positivo para la conservación de la diversidad biológica ha sido la creación de autoridades ambientales a nivel estatal, provincial y, en algunos casos, municipal. Los países con gobiernos federales parecen haberse beneficiado más de este hecho que los estados unitarios. Esto podría explicar el avance relativo de la gestión ambiental en los países federales en comparación con los países que cuentan con un gobierno central con una única autoridad ambiental. De los países federales, Brasil ofrece el ejemplo más interesante en el que una estructura organizacional federal para la gestión ambiental se reproduce en cada estado del país y en algunas de las principales municipalidades.

Esta estructura organizacional incluye una autoridad líder (el ministro, secretario o subsecretario de Estado), una agencia ambiental ejecutiva (la IBAMA e institutos, fundaciones u otras organizaciones a nivel estadual) y un concejo ambiental (el CONAMA y organismos equivalentes en los estados, con la activa participación de las ONG y los científicos). Aun cuando no todas las autoridades estatales son eficaces, muchas han obtenido logros notables. En cuanto a la duplicación de este modelo en América Latina, debe observarse que cada estado brasileño es mucho más grande que la mayoría de los países de la región.

Ejemplos de acción popular y financiamiento para la conservación de la diversidad biológica en la región

Participación

El factor positivo más importante en la conservación de la diversidad biológica es la mayor participación popular en la gestión ambiental. Los gobiernos de la región permiten y alientan, cada vez más, la participación popular. En todos los casos exitosos, existe un componente de participación de la población local o de las poblaciones afectadas. Es también notable que el grado de participación ya alcanzado en países como Brasil parece ser permanente. No obstante, para tener éxito, la participación no debería confundirse con la renuncia al régimen de derecho o a las autoridades elegidas y representativas. Tampoco deberían justificarse los resultados dañinos al medio ambiente solamente sobre la base de un proceso democrático cuando los beneficios esperados superan la capacidad de los recursos. La participación no debería ser un mecanismo que permita a las personas hacer lo que desean, sino un mecanismo que les permita hacer lo necesario para el bienestar de la mayoría, especialmente a largo plazo.

Los mecanismos tolerados, aceptados o propuestos por los gobiernos para permitir la participación son numerosos. Posibles participantes y los mecanismos más comunes son:

C Representantes de ONG en concejos o comités

nacionales, estatales o municipales.

- C Poblaciones afectadas y las ONG en el análisis de evaluaciones de impacto ambiental.
- C Poblaciones afectadas y/o ONG en la preparación y ejecución de proyectos y programas.
- C ONG en fondos ecológicos nacionales, regionales, estatales o municipales.
- C Poblaciones locales y ONG en la discusión de planes de ordenación de zonas protegidas.

Otra nueva tendencia, relacionada con la participación pública, es el desarrollo de alianzas o asociaciones entre los gobiernos, las ONG, las universidades y las instituciones científicas para ordenar las zonas protegidas. Estas alianzas o asociaciones generalmente consisten en la delegación parcial de la autoridad del gobierno a una ONG respetada para administrar una zona nacional protegida, bajo condiciones claras que no excluyen la responsabilidad general del gobierno. En la mayoría de estos casos, las ONG proveen los fondos de administración porque los gobiernos no tienen la capacidad financiera para hacerlo. Algunos buenos ejemplos se dan en el Perú, las Bahamas y Brasil.

En Perú, la Fundación Peruana para la Conservación de los Recursos Naturales está administrando activamente 11 zonas protegidas bajo un acuerdo con la autoridad ambiental y están ofreciendo asistencia en otras áreas, en un total de 5 millones de hectáreas. Como resultado ocho guardabosques y 26 profesionales de la Fundación trabajan actualmente en el Sistema Peruano de Zonas Protegidas con financiamiento proveniente principalmente de *The Nature Conservancy* y el *World Wildlife Fund* (Suárez de Freitas, 1995). Otro ejemplo es el Fondo Fiduciario Nacional de las Bahamas, una ONG creada por ley y con características cuasipúblicas. Esta ONG tiene la propiedad de los parques nacionales y la administración del *Heritage Fund* cuyos fondos cubren parte de los gastos de administración (Holowesko, 1995). En Brasil, dos importantes zonas protegidas son administradas por

ONG. La primera es el Parque Nacional de Serra da Capivara, en el Estado de Piauí, administrado por la Fundação Homen Americano, con financiamiento internacional (en especial del BID en los últimos años). La segunda es el Parque Nacional de Grande Sertão Veredas, en el Estado de Minas Gerais, administrado por FUNATURA con financiamiento proveniente de una conversión de deuda en medidas de protección de los recursos naturales organizada por el gobierno, *The Nature Conservancy* y FUNATURA.

Los casos del Perú y el Brasil, junto con muchos otros, no son modelos de cooperación ejemplar entre las ONG y el gobierno. La cooperación esencialmente proviene del incumplimiento por parte de las autoridades ambientales de sus responsabilidades básicas relacionadas con la administración de zonas nacionales protegidas. Este incumplimiento se debe a que las autoridades ambientales le otorgan mayor prioridad a otras tareas. Por ejemplo, en lugar de mantener zonas protegidas, la autoridad ambiental puede financiar la investigación de productos forestales, organizar reuniones internacionales costosas para tratar temas aparentemente irrelevantes o elaborar inventarios forestales inútiles. Las ONG asumen estas responsabilidades básicas del gobierno: rescatar las zonas protegidas del abandono. Debería observarse que el caso de Bahamas es más constructivo. De todas maneras, estos tres ejemplos demuestran que los gobiernos al menos están dispuestos a aceptar la participación de las ONG, algo que hubiera sido difícil de imaginar hace sólo una década.

Creación de fondos especiales

El segundo hecho positivo en el área de la conservación de la diversidad biológica es el establecimiento de una gran variedad de fondos especiales en la mayoría de los países de la región. Aun cuando ninguno de estos fondos es grande en términos financieros, son clave para la supervivencia de ejemplos representativos de ecosistemas y especies en todo el continente. Una característica especial de estos fondos es que muchos fueron creados por iniciativa del gobierno o, al menos, con el respaldo

gubernamental. Existen fondos ecológicos en casi 20 países de la región. La mayoría se creó luego de la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992. Estos países son: Argentina (2 fondos nacionales y uno provincial), Bahamas, Belice, Bolivia y Brasil (3 fondos nacionales, 2 fondos estatales y un fondo privado), Chile (2 fondos), Colombia (2 fondos), Costa Rica (3 fondos nacionales y 1 fondo local), Ecuador, El Salvador, Guatemala (2 fondos), Honduras, Jamaica (2 fondos), México, Nicaragua, Panamá, Perú (2 fondos), la República Dominicana y Uruguay¹¹.

Varios de estos fondos son no sólo recientes sino que muy pequeños. Muchos todavía no son operativos. Sólo unos pocos han demostrado ser financieramente autosostenibles en el largo plazo. Esto se debe también a que varios de ellos se crearon recientemente a través de donaciones de la *Enterprise for the Americas* o con financiamiento inicial del FMAM. No obstante, algunos ya han tenido bastante éxito y otros tienen enorme potencial. El fondo de conservación de la diversidad biológica más antiguo de América Latina y el Caribe es la Fundación de Parques Nacionales de Costa Rica (1979). Otro fondo de más de 10 años de existencia es el *Bahamas Heritage Fund* (1985), luego le sigue el Fondo Ambiental Nacional del Brasil (1989). El *Bahamas Heritage Fund* se creó como una donación con fuente de ingresos en la forma de intereses para el Fondo Fiduciario Nacional de las Bahamas. Actualmente ronda los US\$4 millones, contribuye con cerca de US\$270.000 al presupuesto anual del Fondo Fiduciario Nacional de las Bahamas. Otros fondos, como el de Brasil, obtienen sus recursos del presupuesto nacional o de ingresos derivados de impuestos o cargas. Dos de los fondos de Costa Rica (el Fondo Parques Nacionales y el Fondo de Bosques) obtienen sus recursos de la recaudación de pagos por visitantes, y por aprovechamiento forestal (Ver

¹¹ Perfiles de Informes Finales de los Fondos de Consulta Regional sobre el Medio Ambiente en América Latina y el Caribe sobre los Fondos Ambientales Nacionales, 11-14 de junio de 1996, Ecofondo Santafé de Bogotá, 116 p., 1996, y otras fuentes.

recuadro 4).

En algunos casos, los fondos anteriormente establecidos se amplían para incluir actividades ambientales, como el Fondo Nacional Regalías de Colombia. Según una disposición de la constitución colombiana de 1991, las actividades de este fondo

deberían también cubrir las actividades ambientales. Una nueva ley sancionada en 1994 estableció que el 21,75% del fondo debería dedicarse al financiamiento de medio ambiente, lo que significa montos de unos US\$25.5 millones en 1995 y US\$30.7 millones en 1998.

Fondos en Brasil y Costa Rica para Sistemas de Zonas Protegidas o la Conservación de Recursos Naturales

B R A S I L

El Fondo Nacional de Medio Ambiente (FNMA) fue creado en 1989 por el gobierno para ofrecer financiamiento a las ONG, pequeñas municipalidades y, entre otros, instituciones de investigación. Su objetivo es promover las iniciativas privadas y/o locales para mejorar la calidad del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales. Si bien depende del Ministerio del Medio Ambiente, su cuerpo administrativo está compuesto por 7 representantes del gobierno y 5 representantes regionales de ONG. En 1991, el presupuesto de FNMA era de US\$13,3 millones. Para respaldar al FNMA, el BID aprobó, a principios de 1992, un proyecto por valor de US\$22 millones (préstamo al gobierno federal) con el compromiso de su contraparte de aportar otros US\$8 millones. El FNMA ha recibido financiamiento adicional del presupuesto público durante los últimos 5 años. Se han aprobado hasta ahora varios cientos de proyectos. En 1995, 11% de estos proyectos se relacionaron con las zonas protegidas. El número total de proyectos sobre la diversidad biológica puede estar por encima del 50%. Una segunda fase del proyecto del FNMA fue aprobado para un financiamiento parcial del BID en 1998. El principal desafío en el futuro sería crear fuentes sostenibles de financiamiento mas allá de un posible préstamo o el presupuesto del gobierno.

El Fondo de Derechos Difusos depende del Ministerio de Justicia del Brasil. Sus recursos provienen de las multas y compensaciones financieras establecidas por el poder judicial por los daños ambientales que no pueden aplicarse a la localidad donde el daño se produjo. Sus recursos están disponibles para la conservación de la diversidad biológica y para cualquier otro proyecto ambiental.

El Fondo para la Diversidad Biológica (FUNBIO) fue creado en 1995 por el gobierno con apoyo del FMAMA para promover la conservación y utilización de la diversidad biológica. La Fundación Getulio Vargas fue designada como administradora de este fondo por el Ministerio del Medio Ambiente, Recursos Hídricos y el Amazonas Legal. Se encuentra en su etapa inicial.

La Fundación Boticario para la Conservación de los Recursos Naturales es el único fondo privado del Brasil y está especialmente disponible para proyectos de conservación de la diversidad biológica en cualquier lugar del país. Sus recursos provienen de los ingresos provenientes de la empresa Boticario.

El Fondo Estatal para el Control Ambiental (FECAL) del Estado de Río de Janeiro se creó en 1988 y es administrado por un concejo dirigido por el Secretario del SEMA con la participación de otras partes gubernamentales, representantes de la federación estatal de la industria y ONG públicas. Los fondos se generan a través de regalías que se cobran sobre la explotación de recursos naturales, el pago de multas y compensaciones, impuestos, el presupuesto público, préstamos y donaciones.

El Fondo Especial de Recursos para el Medio Ambiente (FERFA) del Estado de Bahía existe desde 1980 y es administrado por CRA. Se financia con ingresos provenientes del presupuesto del Estado, multas, pago por servicios, donaciones y otras contribuciones.

C O S T A R I C A

La Fundación de Parques Nacionales de Costa Rica fue promovida por el gobierno pero es administrada como una empresa privada con participación de las ONG. Actualmente, la Fundación administra seis fondos fiduciarios (de los Estados Unidos, Suecia, los Países Bajos y Canadá) por un total de casi US\$16 millones. Los ingresos provienen de los intereses y pagos de entrada de concesiones y otras fuentes de ingreso de las áreas protegidas que se utilizan para cubrir los gastos de personal, equipo, compra de tierras, investigación y otras necesidades del sistema de zonas protegidas. Este Fondo está dividido por regiones y cada región tiene derecho al 75% de los ingresos locales recaudados en las zonas protegidas. El fondo genera alrededor de US\$2,5 millones anuales.

El Fondo Forestal de Costa Rica tiene una estructura similar al anterior pero su objetivo es mejorar la ordenación y conservación de los bosques. Los ingresos provienen de los ingresos generados por la explotación forestal. El fondo administra aproximadamente US\$1,9 millón al año.

La Fundación de Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central, (FUNDECOR) fue creada por el Ministerio del Medio Ambiente y USAID en 1990 utilizando los intereses del Heritage Fund (US\$10 millones) donado en 1996 por USAID. Su función principal es conservar el patrimonio natural y cultural de la Cordillera.

Recuadro 4

Varios de los fondos se especializan en zonas protegidas, como es el caso en Costa Rica, Perú y Bahamas. Existen también fondos que pueden proveer recursos para la conservación de la diversidad biológica a nivel estatal o provincial (Argentina y Brasil). Recientemente, luego del éxito inicial del Fondo Nacional Ambiental de Bolivia, el FMAM respaldó varios de estos fondos como una manera de ofrecer sostenibilidad al financiamiento de la conservación de la diversidad biológica. El gobierno del Perú, con respaldo del FMAM, está implementando el Fondo Fiduciario para la Conservación de los Parques y Zonas Protegidas del Perú (PROFONAMPE). Los ingresos anuales del Fondo Fiduciario financiarán inicialmente actividades de administración para tres zonas protegidas clave (el Parque Nacional Manu y la Reserva de la Biosfera, la Reserva de la Biosfera del Noreste y el Parque Nacional Río Abiseo). A medida que el fondo crezca con contribuciones nuevas, se incluirán nuevas áreas protegidas sobre la base de las prioridades establecidas por un plan maestro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Algunos fondos que comenzaron en forma exitosa

están enfrentando dificultades en el presente. El Fondo Nacional Ambiental de Bolivia fue creado por el gobierno en 1990 con el objetivo de atraer y administrar fondos dirigidos a la protección de la diversidad biológica del país. En su primer año de existencia, este fondo recaudó US\$30 millones. El fondo tuvo mucho éxito durante los primeros años y, entre otros cambios positivos, permitió la participación de las ONG en el proceso de planificación. No obstante, desde 1993, este fondo se ha visto cada vez más supeditado a la influencia política en cuanto a su administración. El fondo perdió su autonomía para ser una dependencia de una secretaría de segundo nivel del Ministerio de Desarrollo Sostenible.

Reconversiones de deuda por naturaleza

Las reconversiones de deuda por naturaleza se han convertido en un instrumento bien conocido que han tenido cierto éxito en Costa Rica, Ecuador, Bolivia e, inclusive, en Brasil. En 1989, Costa Rica realizó este tipo de operación por un monto de US\$68,5 millones (Sevilla et al, 1992). No obstante, la potencial importancia de estas operaciones se redujo considerablemente como resultado de la recuperación

económica de la mayoría de los países de América Latina. Esta recuperación volvió a este tipo de operaciones menos atractivas para los países. Durante el período de promoción de estos instrumentos, la mayoría de los gobiernos se mostraron reacios a permitirlos y sostuvieron que una generalización de esta práctica tendría consecuencias inflacionarias. Otros gobiernos se opusieron por razones de soberanía, en su mayoría debido a un desconocimiento del significado real de este mecanismo. No siempre se entendió que los terrenos a adquirirse y las áreas protegidas a conservarse con los fondos provenientes de estas operaciones serían administrados por la autoridad ambiental del país. En la mayoría de los casos, la reconversión sólo implicó una obligación a financiar la administración de un zona protegida nacional ya existente. Este fue el caso, por ejemplo, de las reconversiones de deuda utilizadas para financiar la administración del Parque Nacional Grande Sertao Veredas por parte de FUNATURA en Brasil.

El protocolo verde de Brasil

Como ya es sabido, la legislación estadounidense exige a los directores representantes de un país en los directorios de instituciones multilaterales de financiamiento para el desarrollo abstenerse de votar a favor de proyectos para los cuales no se ha presentado una evaluación ambiental 120 días antes de la fecha en que el directorio debe considerar el proyecto (la enmienda Pelosi). Esta enmienda ha sido crítica para la implementación de las políticas ambientales de los bancos multilaterales de desarrollo. Los cambios resultantes de esta enmienda fueron rápidos y considerables. También promovieron reformas fundamentales en los países prestatarios. A medida que el requisito de la evaluación ambiental se hizo obligatorio, la necesidad de supervisar y evaluar su aplicación también se hizo evidente. Esto sirvió de respaldo al trabajo de las agencias ambientales nacionales y regionales. En los casos en que dichas agencias todavía no existían, este proceso llevó a la creación de unidades ambientales en las agencias ejecutoras de proyectos con importantes impactos ambientales, como en los ministerios de transporte, energía, desarrollo urbano,

etc.

A medida que los préstamos comenzaron a ejecutarse cada vez más a través de instituciones financieras intermedias, los bancos multilaterales de desarrollo tuvieron que transferir la responsabilidad ambiental a estas instituciones. Por ejemplo, el Banco Mundial solicitó al Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) del Brasil en 1996 que creara procedimientos ambientales y una unidad ambiental como parte de un préstamo al BNDES. Desde entonces, este importante banco ha asignado más de US\$1.000 millones para financiar proyectos relacionados con el medio ambiente, en su mayoría sobre el control de la contaminación. Más tarde, el BID también solicitó al Banco do Nordeste (BND) del Brasil que creara procedimientos ambientales y una unidad especializada para administrar un importante proyecto de desarrollo del turismo financiado por el BID.

Casos similares se dieron respecto de otros bancos públicos y, luego de un cuidadoso estudio, todas las instituciones financieras del gobierno federal del Brasil decidieron crear procedimientos y unidades ambientales, así como líneas de crédito para el medio ambiente. No podría otorgarse ningún préstamo sin el previo cumplimiento de la legislación ambiental federal y estatal. Además, se determinó que sólo podrían recibir préstamos los solicitantes que no estuvieran en la “lista sucia” nacional que incluía a los violadores de las normas ambientales. Esta lista era elaborada por la autoridad ambiental nacional. Si se tiene en cuenta que los cinco bancos federales asignan fondos de la magnitud de US\$22.000 millones anuales, esta iniciativa obviamente es de gran importancia y resultará en un mejoramiento en la calidad ambiental de muchos programas, una vez que se la implemente. Los bancos federales han invitado a los bancos privados a seguir su ejemplo.

Aun cuando las actividades de los bancos puedan ser más relevantes en relación con el “medio ambiente marrón” que con el “medio ambiente verde”, este nuevo protocolo podría mejorar los componentes de “medio ambiente verde” de los proyectos relacionados con la agricultura, el desarrollo forestal y el turismo.

Un ejemplo es el Programa de Desarrollo del Turismo en el Noreste. Este programa financiado por el BID a través del BNB crea varias zonas protegidas importantes.

Beneficios presupuestarios para las municipalidades con zonas protegidas

Dos estados brasileros ofrecen, a través del presupuesto anual, compensaciones financieras a aquellas municipalidades afectadas por la existencia, en sus territorios, de zonas protegidas que reducen sus posibilidades de desarrollo económico. El Estado de Paraná (1992) y el de São Paulo (1994) sancionaron leyes en este sentido. La posibilidad de la compensación puede ofrecer un importante incentivo para la conservación de la diversidad biológica a nivel municipal.

Beneficios impositivos para las ONG

En el pasado, las ONG en América Latina se beneficiaron de privilegios tributarios que las ayudaron considerablemente a desarrollar sus actividades. Estas ventajas incluyeron las exenciones impositivas (es decir para vehículos y equipos) y la posibilidad para los donantes particulares o corporativos de exigir deducciones impositivas sobre sus impuestos a las ganancias por casi el doble del monto de sus donaciones. Durante la década de los años setenta y especialmente durante los años ochenta, estos beneficios se redujeron en forma gradual. En la actualidad, casi no existen beneficios impositivos para las ONG. Esta eliminación es esencialmente el resultado de consideraciones de motivación política. En el pasado, las ONG eran en su mayoría instituciones tradicionales de caridad que no interferían con la política. Pero desde los años setenta, surgió en todo el continente una nueva especie de ONG: organizaciones con intereses sociales y ambientales. Muchos grupos partidarios entre las ONG se han opuesto a los gobiernos. Los gobiernos reaccionaron recortando todos los beneficios e implementando controles relativamente estrictos sobre el uso de los fondos que las ONG reciben o recaudan. Aun cuando la región disfruta de un período de democracia, esta situación no muestra

señales de ser mejorada. De hecho, en países como Perú y Brasil, existen numerosas iniciativas para imponer controles más estrictos al financiamiento y gastos de las ONG.

A la luz de esta situación, parece importante recordar las enormes ventajas comparativas de las ONG en lo que se refiere a la conservación de la diversidad biológica. Estas ventajas se verían realizadas si las ONG pudieran beneficiarse de incentivos impositivos a las donaciones privadas y corporativas.

Porcentaje de las grandes inversiones en infraestructura en las zonas protegidas

Desde 1987, la organización CONAMA de Brasil ha solicitado que las empresas públicas y privadas que construyan grandes obras de infraestructura que causan daños significativos al medio ambiente paguen una compensación por los daños. Este pago sería en la forma de la creación de una estación ecológica (un área protegida). En 1996, CONAMA reiteró esta obligación con la adición de que los costos de implantación de esta área fueran cubiertos por la empresa responsable. El monto de la contribución sería de al menos 0,5% del costo total de la inversión de los proyectos de infraestructura. Algunos estados, como el de São Paulo, exigen una contribución aún mayor, hasta 1% para este propósito.

Las áreas protegidas deben establecerse e implementarse de acuerdo con los criterios establecidos por la autoridad ambiental y luego, las áreas normalmente se transfieren a la administración de dicha autoridad. Varias zonas protegidas se han creado de esta manera y se han seguido, en alguna medida, las condiciones que el Banco Mundial ha utilizado en algunos de los proyectos hidroeléctricos que ha financiado en Brasil y otros países. El BID ha aplicado condiciones similares al financiamiento de caminos.

Cargos a la explotación de recursos biológicos

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe recaudan ingresos por los productos madereros, la pesca y la vida silvestre así como la

forma de pagos por las áreas protegidas. Estos pagos, sin embargo, son usualmente pequeños, no guardan relación con el valor de los recursos explotados y además, se recaudan sin mucho rigor y rara vez las autoridades asignan estos ingresos a la conservación de ecosistemas que proveen los bienes y servicios. Los pagos por derechos de extractación forestal que se recaudan en la Amazonía de los países andinos se usan con frecuencia para plantar en las montañas eucaliptos o pinos, especies exóticas con poco valor para la biodiversidad natural o plantaciones de enriquecimiento en la Amazonía, las cuales, sin embargo, se abandonan muchas veces luego de ser plantados. No obstante, si se recaudaran y usaran en forma eficaz, estos ingresos podrían ser un instrumento poderoso para financiar la conservación de la diversidad biológica. A partir de los años setenta y hasta mediados de los ochenta, el gobierno brasileño utilizó los recursos por los derechos de extracción forestal del Fondo de Reposición Forestal para comprar más de dos millones de hectáreas de tierras para parques nacionales.

Beneficios impositivos a las tierras para las reservas naturales privadas

El gobierno brasileño reconoce la posibilidad de crear reservas privadas si se sigue un procedimiento relativamente sencillo que obliga al propietario a tomar una decisión irreversible. La creación no produce cambios en la propiedad de la tierra y el propietario sigue siendo libre para vender las tierras, pero la intangibilidad de la zona debe ser preservada por los nuevos propietarios.

Las reservas privadas están exentas de impuestos federales a la propiedad. Puesto que los impuestos son todavía muy bajos en Brasil (y se los recauda sin mucho rigor), la principal razón para el éxito relativo de las reservas privadas es que ofrece a los propietarios una protección contra las invasiones de granjeros sin tierra y contra la amenaza de la reforma agraria. Existen en la actualidad más de 100 reservas privadas en Brasil que abarcan aproximadamente 700.000 hectáreas. Un aumento de los impuestos a la propiedad y una mejor recaudación ofrecerían un incentivo aún mayor para crear reservas privadas.

Conservación de las cuencas hidrológicas mediante tarifas

La conservación de las cuencas hidrológicas mediante el cobro de tarifas al uso del agua o de la energía son una opción valiosa para conservar la diversidad biológica de las cuencas hidrológicas que producen agua o energía hidroeléctrica a las ciudades, la industria o la agricultura. En la actualidad, las tarifas generalmente cubren solamente los costos de distribución de agua y de generación y distribución de energía pero no incluyen los costos del manejo de las cuencas hidrológicas. Las empresas de servicios públicos y los gobiernos tienden a considerar a las cuencas hidrológicas y su manejo como un regalo de la naturaleza y de la gente que vive en el área. Para proteger las cuencas hidrológicas, se sancionan, con frecuencia, regulaciones que limitan el uso de las tierras. Esto causa un aumento en los costos de vida y producción para los habitantes de la zona y no les ofrece compensación alguna a pesar de que las poblaciones no reciben la mayoría de los beneficios, los cuales se perciben aguas abajo. Los intentos para sancionar legislación sobre este tema pueden enfrentar la oposición de los gerentes de las empresas de servicios públicos, los usuarios del agua y la energía, y los formuladores de políticas que respaldan a estos grupos (Aylward et al, 1995). No obstante, hay excepciones. En Colombia, el 6% de las tarifas por energía hidroeléctrica se asigna a la ordenación ambiental de las cuencas hidrológicas. En algunos casos, los mismos beneficiarios decidieron contribuir a la conservación de las cuencas.

Con frecuencia, las zonas protegidas son proveedoras importantes de agua de alta calidad pero no se dispone de dinero para administrarlas (Acreman et al, 1995). Un buen ejemplo es el Parque Nacional de Brasilia que es la fuente del 80% del agua que se consume en el centro de Brasilia. La compañía responsable de la administración y distribución del agua en el Distrito Federal recauda alrededor de US\$31 millones al año de este recurso. No obstante, no se asigna recurso alguno a la ordenación del parque que ha estado prácticamente abandonado por muchos años.

El impuesto ambiental colombiano a la propiedad

La Constitución de Colombia de 1991 reconoce el vínculo entre la propiedad de la tierra y el medio ambiente y establece que un porcentaje de los impuestos a la propiedad recaudados por las municipalidades deberían utilizarse para financiar la conservación y el manejo de los recursos naturales renovables, de conformidad con los planes elaborados conjuntamente entre la autoridad ambiental y las municipalidades. La ley de 1993 que regula esta disposición constitucional estableció que este porcentaje ecológico debería ser entre 15% y 25,9% del total del impuesto a la propiedad. Si asumiéramos que las autoridades municipales decidirían aplicar la tasa mínima, los recursos financieros disponibles para actividades ambientales en 1995 se estimó en unos US\$45,2 millones (Rodríguez et al, 1995).

Financiamiento multilateral y bilateral

A los propósitos de este documento, la disposición del gobierno a aceptar cooperaciones técnicas y, en especial, préstamos de instituciones financieras o de “donantes” para la conservación de los recursos biológicos debería reconocerse, en cierta medida, como un acto de buena voluntad. Algunos gobiernos han rechazado sistemáticamente solicitar préstamos para la conservación de la diversidad biológica y han, muy a su pesar, aceptado donaciones solamente cuando éstas no competían con otros propósitos prioritarios que los mismos gobiernos establecían. Muchos gobiernos, especialmente luego de la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo organizada por las Naciones Unidas en 1992, decidieron en forma extraoficial que los temas relacionados con la diversidad biológica deberían financiarse exclusivamente con recursos provenientes de donaciones. Incluso llegaron a reducir considerablemente las contribuciones a los presupuestos de las agencias nacionales responsables de la diversidad biológica. En tales casos, las condicionalidades ambientales “verdes” de los préstamos de los bancos multilaterales constituyen la única oportunidad para invertir en las acciones relacionadas con la diversidad biológica.

No resulta fácil estimar cuanto se haya invertido (en forma de préstamo o donación) en la región para la conservación de la diversidad biológica. Es aún más difícil identificar claramente los componentes de diversidad biológica en las inversiones ambientales. Las inversiones con frecuencia contienen aspectos importantes relacionados con la diversidad biológica, como en el caso de los proyectos de transporte, energía, agricultura o desarrollo urbano, que pueden ser difíciles de identificar porque están distribuidos en distintos componentes de los proyectos que, en apariencia, no guardan relación con la diversidad biológica. En 1994, el Banco Mundial realizó una encuesta sobre el financiamiento para la conservación de la diversidad biológica en la región de América Latina y el Caribe. Esta encuesta abarcó a más de 330 proyectos o componentes de proyectos (Banco Mundial, 1994). Al comparar esta información con la del BID, es posible detectar que menos del 20% de los proyectos del BID en ejecución se incluyeron en esta encuesta (BID, 1996). El monto exacto anual dedicado a la conservación de la diversidad biológica es aún más difícil de estimar puesto que la mayoría de los proyectos se ejecutan a lo largo de varios años y los desembolsos anuales mantengan, y además pueden corresponder al financiamiento de la contraparte local que no siempre está bien documentado. Se estima que los esfuerzos financiados por los Estados Unidos en 1987 (excluyendo todas las organizaciones internacionales con sede en Estados Unidos, como el Banco Mundial y el BID) para la investigación y la conservación de la diversidad biológica totalizó unos US\$22,9 millones para 58 proyectos. Los seis países que recibieron la mayor parte del financiamiento pertenecen a América Latina y el Caribe. Costa Rica ha sido el país que recibió el mayor financiamiento (US\$5.8 millones) (Abramovitz, 1989).

Es difícil estimar qué porción de los US\$5.700 millones prestados por el BID para proyectos ambientales (en su mayoría para “medio ambiente marrón”) entre 1990 y 1995, ha tenido efecto positivo indirecto en la conservación de la diversidad biológica. También se desconoce qué porción de los casi US\$1.500 millones prestados para componentes ambientales en proyectos no ambientales (en su mayoría de infraestructura) ha tenido un efecto

positivo en la diversidad biológica. Para determinar esto, es necesario agregar parte de los US\$100 millones provistos entre 1990 y 1995 en la forma de cooperaciones técnicas para el medio ambiente y para pequeños proyectos que apoyan la conservación de la diversidad biológica. En 1994, el BID publicó una evaluación parcial del impacto directo de sus recursos, y estimó que US\$65.1 millones se asignaron a cinco proyectos directamente relacionados con la conservación de la diversidad biológica y que US\$13.8 millones se usaron para cooperaciones técnicas directamente relacionadas con la diversidad biológica.

Requisitos de reservas forestales para granjas privadas

Unos pocos países, en especial Brasil y Perú, tienen legislación que requiere que los propietarios mantengan cierto porcentaje de sus granjas con cobertura vegetal natural. Esta regulación es una forma de restringir el uso de tierras que a veces son fértiles o potencialmente fértiles para la agricultura, en el caso de algunas granjas, aun cuando los propietarios eligieran la peor parte de su propiedad para crear la reserva legal.

En Perú, la legislación sobre las reservas forestales no se aplica rigurosamente. El Código Forestal del Brasil de 1965, que creó el requisito de una reserva legal de 50% en las fincas del Amazonas y de 20% en el Cerrado y otras regiones del país, parece haber sido aplicada en alguna medida, aun cuando no se ha realizado una evaluación formal en los 30 años de vigencia de la ley. Puesto que la mayoría de las personas quienes han cumplido con la ley poseen extensas propiedades con agricultura intensiva, en sólo una parte de ellos existen todavía zonas protegidas importantes en las regiones agrícolas que comenzaron a cultivarse en los últimos años de la década de los sesenta. En 1996, una revisión de la ley de 1965, impuso mayores restricciones a la deforestación, estableciendo que en las nuevas granjas todavía boscosas, al menos 80% de las tierras deberían permanecer bajo cubierta forestal. Para el establecimiento de una reserva legal, ésta deberá registrarse y cuando la propiedad se vende o divide,

la reserva legal debe respetarse. El propietario puede administrar y usar la reserva legal, siempre que no se recurra a la tala rasa de árboles.

Las compañías forestales más importantes de Brasil (Aracruz, Veracruz, Champion, Klabin, etc.) han contribuido muy significativamente al establecimiento de las reservas forestales en el país. Estas compañías plantan eucaliptos o pinos pero protegen toda la vegetación natural remanente como reservas legales; normalmente establecen extensas áreas de reserva alrededor de ríos y plantan bosques en las zonas circundantes. Algunas compañías incluso compran grandes extensiones de bosques naturales o seminaturales para propósitos de conservación, aun cuando localizados en tierras llanas y fértiles aptas para plantaciones o agricultura¹². De esta manera, el sistema hidrológico está totalmente protegido, rodeado de plantaciones de bosques que actúan como zona amortiguador. Los corredores biológicos se mantienen y, como demuestran los recientes estudios realizados, la diversidad biológica tiene una buena oportunidad de conservarse.

Como se describió anteriormente, desde la revisión de la política de reforma agropecuaria en Brasil, existe un creciente conflicto entre la legislación conservacionista que requiere el establecimiento de las reservas legales y el concepto de “tierra improductiva” para el asentamiento de los granjeros sin tierras, una prioridad para el nuevo Ministerio de Reforma Agraria. Esta situación contribuye a una tasa sin precedentes de deforestación en las reservas legales ya establecidas para evitar su expropiación futura.

Licencias para la pesca en el Mato Grosso, Brasil

Hasta 1995, el Banco del Brasil (un banco federal grande) vendía, en forma exclusiva, las licencias para la pesca deportiva. Esto forzaba a los pescadores, que venían de visita de lugares lejanos, a dedicar

¹² La empresa Veracruz Forestal creó en Bahía una reserva Forestal Atlántica de 6.070 hectáreas, interconectada con otros bosques protegidos en toda su propiedad, circundada por 96.000 hectáreas de eucaliptos.

parte de su valioso tiempo a obtener las licencias en agencias bancarias no aptas para otorgarlas. Muchos pescadores prefirieran arriesgarse a pagar una multa que perder todo el tiempo en la búsqueda de dichas licencias. A principios de 1996, la autoridad ambiental acordó vender las licencias de pesca en negocios especializados, hoteles y otros lugares más accesibles. El éxito de este nuevo enfoque ha sido grande y la venta de licencias se duplicó en unos pocos meses.

Iniciativas ambientales en el sistema judicial

Colombia y Brasil, entre otros países, han creado importantes oportunidades para mejorar la situación del medio ambiente a través de los sistemas jurídicos. La denominada “tutela” y las acciones populares restringidas por la Constitución y el Código Civil colombianos anteriormente, se actualizaron mediante la nueva Constitución Nacional de 1991 y desde entonces se las ha empleado en forma eficaz para que el público pueda oponerse a decisiones de origen gubernamental o privado que pueden ser negativas para el medio ambiente (Tietenberg, 1996). Legislaciones similares existen en Brasil donde, además, el Ministerio Público actúa como el actor principal y el defensor del medio ambiente, aún sin que se interpongan denuncias públicas.

Reservas para el ecoturismo

A mediados de la década de los setenta, el gobierno peruano creó la política de permitir a las compañías privadas de turismo a administrar tierras vírgenes para el ecoturismo. Las tierras, en tales casos, no son propiedad de la compañía, sino que las tienen en concesión por un largo período de tiempo. El servicio forestal es responsable de supervisar las prácticas administrativas y las actividades de conservación resultantes. Varias de estas reservas, algunas que abarcan hasta 5.000 hectáreas, se encuentran en el Departamento Madre de Dios, en el sur del Amazonas del Perú.

Chile está considerando una política similar pero con las concesiones para el ecoturismo dentro de las zonas protegidas ya establecidas. El gobierno ha solicitado

ofertas para licitación para seis zonas protegidas selectas (en su mayoría parques nacionales) para el ecoturismo. La idea es otorgar en la primera etapa, seis concesiones por 30 años a aquellas entidades que presenten los mejores planes de manejo de dichas áreas.

La experiencia peruana ha sido muy exitosa para la conservación de la diversidad biológica porque las reservas dedicadas al turismo complementan al sistema de zonas públicas nacionales protegidas y, permiten preservar tierras que, de otra manera, se dedicarían probablemente a la tala o a la agricultura. La propuesta chilena es totalmente diferente ya que se relaciona con zonas protegidas ya existentes. La propuesta chilena es más riesgosa puesto que el propósito principal del ecoturismo es obtener ganancias y no conservar la diversidad biológica más allá de las actividades necesarias para atraer a los turistas.

INBio y actividades similares

INBio (Instituto Nacional de la Biodiversidad) es una institución privada sin fines de lucro de Costa Rica creada en 1988 para conservar la diversidad biológica de las zonas silvestres mediante usos no dañinos. Esta institución tiene el compromiso de generar ingresos provenientes de actividades relacionadas con la biodiversidad con dos propósitos: cubrir los costos de manejo de tierras preservadas y dar ímpetu al desarrollo económico del país. Aun cuando INBio es una institución privada, no existiría sin el respaldo inicial del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM) y del presidente del país. La comisión que estudió su creación fue creada por un decreto presidencial y contó con siete representantes de instituciones públicas y solamente dos representantes de ONG. No obstante, la comisión aconsejó, y el gobierno aceptó, que la nueva institución fuera privada. Debe observarse, sin embargo, que las agencias gubernamentales están bien representadas en su directorio (Gamez et al, 1993).

Varios otros gobiernos (en América Central, México y Brasil, entre otros) están siguiendo cuidadosamente

la labor exitosa de INBio para adaptar este modelo a sus propias realidades.

Conclusiones

- C En términos generales, las políticas económicas que se aplican actualmente en los países de América Latina y el Caribe tienen un efecto negativo indirecto en los recursos biológicos. La recuperación económica del continente ha llevado a una ola sin precedentes de nuevas inversiones, especialmente en infraestructura y energía, pero también en la explotación forestal, el turismo, la agricultura y la pesca. Al mismo tiempo se está reduciendo el tamaño del estado, como parte de la modernización del sector público. Como resultado de este esfuerzo, se ha reducido el número de empleados de las agencias ambientales que ya tienen menos personal de lo necesario. No obstante, esta reducción de tamaño no está dando como resultado mayor eficiencia ya que los salarios, las condiciones de trabajo y el equipamiento son todavía tan insuficientes como lo eran en el pasado. Aún más, en algunos casos la liberalización ha creado un vacío serio de autoridad.
- C Unas pocas políticas económicas han tenido efectos positivos indirectos no buscados para la conservación de la diversidad biológica. Estos efectos se relacionan en su mayoría a la contaminación urbana e industrial y al uso de productos agroquímicos en productos agrícolas para la exportación.
- C Cuando los gobiernos elaboran políticas, legislación, estrategias o planes regionales o sectoriales específicos para el desarrollo sostenible, éstos frecuentemente no se cumplen ni se aplican, aun cuando se elaboran con la participación popular. En su lugar, las políticas tradicionales de desarrollo económico continúan en práctica. Existen, sin embargo, unas pocas excepciones como el caso de Costa Rica el cual tiene un alto valor informativo y educativo para otros países. Los programas costosos de zonificación económica y ecológica, que podrían

constituir instrumentos útiles para el desarrollo sostenible, no se implementan. Ciertas partes de la legislación parecen funcionar mejor que otras. Los acuerdos internacionales relacionados con la diversidad biológica han sido ratificados por casi todos los países y han sido útiles para aumentar la conciencia sobre el tema, aunque no son respetados en América Latina y el Caribe, son mejor que nada.

- C Algunas políticas de pequeña escala han sido especialmente diseñadas para tratar la conservación de los recursos biológicos. La mayoría de estas políticas se aplican a nivel local o por cortos períodos. A pesar de estas limitaciones generales, algunas de estas políticas parecen ser eficaces y muestran gran potencial para el futuro. El ejemplo más importante es el reciente cambio de políticas relacionado con el financiamiento para el medio ambiente en Colombia, incluso la diversidad biológica, con el Fondo Nacional de Regalías y las tarifas para la electricidad para el manejo de cuencas hidrológicas.
- C La situación actual de las instituciones públicas que trabajan en la conservación de la diversidad biológica es peor que hace un par de décadas. No obstante, se está observando una tendencia positiva en la descentralización de la autoridad ambiental central a nivel estatal, provincial, regional e, incluso, municipal. Brasil se encuentra en una etapa muy avanzada en este proceso.
- C Los cambios positivos principales para la conservación de la diversidad biológica en el futuro que se están aceptando cada vez más y en algunos casos son promovidos por los mismos gobiernos, son:
 - a) La participación de las poblaciones afectadas y las ONG interesadas en el proceso de formulación de políticas relacionadas con el medio ambiente;
 - b) La creación de fondos especiales para la

gestión de zonas protegidas y para el medio ambiente en general;

c) Desarrollo de instrumentos económicos financieros, tales como la asignación de un porcentaje de las inversiones en infraestructura para el manejo de áreas protegidas, el establecimiento de beneficios impositivos a la propiedad para los propietarios de reservas privadas, la conversión de la deuda por naturaleza, la redistribución de los ingresos impositivos a las municipalidades como compensación por los territorios protegidos, las exenciones impositivas para las ONG, la atención especial por la banca a la calidad ambiental, de proyectos a ser financiados (protocolo verde) el financiamiento de inversiones de las agencias multilaterales y la asistencia técnica bilateral para la conservación, etc.;

d) La creación de reservas forestales legales y áreas protegidas por propietarios privados;

e) El seguimiento de acciones populares en apoyo a la conservación de la biodiversidad, la creación de mecanismos de los derechos de ombudsman ecológico y otras mejoras a los sistemas judiciales en relación con el medio ambiente;

f) La creación de instituciones privadas con el activo respaldo de los gobiernos para la administración y utilización apropiada de la diversidad biológica y los temas relativos a la conservación.

C Finalmente, las experiencias presentadas en este documento pueden demostrar que los programas de conservación de la diversidad biológica con acciones muy concretas implementadas a nivel local o regional, pueden tener mejores oportunidades de éxito que los cambios jurídicos y de políticas grandiosos los cuales a menudo no se ponen en práctica.

Referencias

- Abramovitz N. J. 1989. *A Survey of U.S.-Based Efforts to Research and Conserve Biological Diversity in Developing Countries*. Center for International Development and Environment. Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Acreman M. and E. Lahmann. 1995. Overview: Hidrological Management and Protected Areas. *Parks* 5(2):1-8.
- Aylward, B., J. Echeverria and E.B. Barbier. 1995. *Economic Incentives for Watershed Protection: A Report on an Ongoing Study of Arenal, Costa Rica*. International Institute for Environment and Development (IIED), CREED, Working Paper Series No 3.
- Dourojeanni, M.J. 1994. *Some Thoughts on the Applicability of the Convention on Biodiversity in Latin America*. Inter-American Development Bank, Environment Division, Working Paper ENP 104.
- Gámez, A. Piva, and A. Sittenfield. 1993. *Costa Rica's Conservation Program and National Biodiversity Institute (INBio)*. In *Biodiversity Prospecting*. Washington, D.C.: World resources Institute.
- Holowesko L. 1995. The Bahamas National Trust: An Option for Protected Area Management. *Parks* 5(3): 20-25.
- IDB. 1996. *Informe anual sobre el medio ambiente y los recursos naturales, años 1990 a 1995*, Comité de Medio Ambiente, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Jorge Padua, M.T. 1995. Biodiversidade e conversa para sem-terra dormir: Desapropriacao em "terras improdutivas" joga colonos em florestas. *Parabolicas*, 2(13):7.
- Laarman, J.G. 1997. *Government Policies Affecting Forests in Latin America*, Environment Division Inter-American Development Bank (ENV-108).
- Mahar D. 1989. *Government Policies and Deforestation in Brazil's Amazon Region*. The World Bank, Washington, D.C.
- MCT/INP- Ministério da Ciencia e da Tecnología/Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Projeto PRODES). 1996. *Levantamento das áreas desmatadas na Amazônia Legal no periodo 1991-1994*. Sao José dos Campos.
- Miller, K.R. 1996. *Balancing the Scales: Guidelines for Increasing Biodiversity's Chances through Bioregional Management*. Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Munduruku, D. 1996. Avalanche de contestacoes inconsistentes. *Parabolicas* 3(18):8-9.
- Nolet, G. 1995. *An Overview of International Environmental Conventions*. Inter-American Development Bank, Environment Division Working Paper Series ENV2.

- Reed D. (ed.) 1992. *Structural Adjustments and the Environment*. World Wide Fund for Nature. Boulder, Colorado: Westview press.
- Rodriguez M. and E. Uribe. 1995. *Instrumentos Económicos para la Gestión Ambiental en Colombia*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Doc. LC/R.1530.
- Santilli, M. 1995. Jobim quer novas regras para demarcar terras indigenas. *Parabolicas* 2(7):7.
- Santilli, M. 1996. Contradizendo as expectativas. *Parabolicas* 3(20):3.
- Sevilla R. & Umaña, A. 1992. *Porqué canjear deuda por naturaleza?* En nuestra propia agenda. Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente para América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID/PNUD.
- Suarez de Freitas, G. 1995. Cooperation Between NGOs and Government: A Successful Experience in Peru. *Parks* (5)3: 36-40.
- The World Bank. 1994. *Survey of Funding for Biodiversity Conservation in Latin America and the Caribbean*. Environment Department, Washington, D.C.
- Tietenberg, T. 1996. *Private Enforcement of Environmental Regulation in Latin America and the Caribbean: An Effective Instrument for Environmental Management?* Inter-American Development Bank, Environment Division, Working Paper ENV-101.
- WRI-World Resources Institute. 1992. *World Resources 1992-1993*. Washington, D.C.
- WRI 1995. *National Biodiversity Planning: Guidelines Based on Early Experiences Around the World*. Washington, D.C.: World Resources Institute.

Oportunidades del Banco Interamericano de Desarrollo para el financiamiento de la conservación de la diversidad biológica: una perspectiva desde el Banco Mundial

Por Ken Newcombe¹³

La importancia de la diversidad biológica

Recientemente, se ha calificado a la diversidad biológica como un campo de enormes oportunidades económicas y financieras. No obstante, muchas veces se omite recalcar la importancia de la relación entre la diversidad biológica, el alivio de la pobreza y el desarrollo sostenible. Se habla acerca del potencial del ecoturismo pero en muchos lugares de América Latina el ecoturismo no constituye un uso sostenible de la diversidad biológica. En forma similar, los usos farmacéuticos de la diversidad biológica pueden no ofrecer resultados significativos para la conservación de la misma. Las instituciones financieras internacionales como el BID y el Banco Mundial deben comprender la contribución de la diversidad biológica al desarrollo, al alivio de la pobreza y al bienestar general de la población, para lo cual, es importante también comprender temas tales como la seguridad alimentaria mundial.

La diversidad biológica puede garantizar la sostenibilidad de la agricultura, la pesca y el desarrollo forestal. Es importante comprender el potencial genético de los cultivos y el papel que juega la diversidad biológica en la productividad agrícola. El tema de la sostenibilidad forestal y de la pesca implica comprender la dinámica de ecosistemas y la forma en que la diversidad biológica apoya la búsqueda de usos cada vez más amplios de los recursos de fauna y flora. Es también esencial comprender el vínculo con la pobreza. Se estima que al menos el 80% de las comunidades rurales todavía utiliza remedios tradicionales para mantener su salud

y bienestar. Al analizar el crecimiento caótico y rápido de los asentamientos urbanos es posible concluir que el costo de incluir a todas estas personas en el sistema de salud moderno es alto.

El potencial económico de la diversidad biológica

Hay compañías multinacionales importantes en América Latina que están tratando de desarrollar alternativas a las tecnologías forestales tradicionales. Están tratando de adaptar el proceso del manejo forestal en una forma viable y ecológicamente saludable. Es importante para la diversidad biológica comprender y continuar desarrollando estas tecnologías y respaldar los proyectos pilotos de inversión. Estas tecnologías no pueden incluir monoculturas altamente susceptibles a plagas y enfermedades que actúan como agentes de la destrucción de la diversidad biológica.

Es importante analizar las iniciativas tales como la de la empresa “Maderas Preciosas” ubicada en Costa Rica y en Brasil. Esta es una de las primeras empresas forestales verdaderamente sostenibles que el BID y el Banco Mundial deberían respaldar. “Maderas Preciosas” es un ejemplo de la tala sostenible desde una perspectiva social y de valores que respetan la diversidad biológica. Existe sostenibilidad en el sentido de que el efecto negativo de una operación a largo plazo es pequeño y que la diversidad biológica y los valores culturales se conservarán. En general, sin embargo, la extracción de madera en la mayoría de las operaciones forestales

¹³ Ken Newcombe es Asesor Senior en el Departamento del Medio Ambiente del Banco Mundial. Este documento es una transcripción de la presentación verbal del Sr. Newcombe en el taller.

en América Latina no es sostenible. Los contratistas quieren aprovechar los rápidos ingresos provenientes de la explotación maderera. Las comunidades indígenas como las de la Federación de Indios Cachi en Ecuador pueden poseer el conocimiento tradicional de ordenación forestal pero no conocer cómo comercializar sus productos ni cómo negociar con empresas madereras locales o extranjeras. Además, pueden desconocer los montos que podrían recaudar del otorgamiento de concesiones a los recursos, y no apreciar las consecuencias económicas de las prácticas madereras no sostenibles propuestas por las empresas. En Rondonia, Brasil, existe el antecedente de un rancharo que destruyó las casas de todo un pueblo indígena para poner fin a los derechos de propiedad del pueblo, y reclamar el mismo los terrenos. Estas son las fronteras agrícolas de la pobreza, de la pérdida de la diversidad biológica y de un desarrollo económico no sostenible.

Se puede observar otra dimensión de la interrelación entre la pérdida o el potencial de la diversidad biológica, y el desarrollo económico en la costa patagónica de Argentina. Allí es posible ver el comienzo de una promisorio industria del ecoturismo basado en la observación de las ballenas, los pájaros, etc. Pero la población de estos animales está en peligro. Aunque el turismo se ha cuadruplicado en los últimos cuatro o cinco años, la región carece de una inversión adecuada en infraestructura. Sin embargo, ha habido inversiones en la pesca, aumentando la explotación no sostenible que está socavando la cadena alimenticia. Esta es la clase de interfaz con la diversidad biológica que demuestra la oportunidad económica que el BID debería estar considerando. En este caso, es importante analizar la interacción entre una flota pesquera de 600 barcos y la factibilidad del ecoturismo que es probablemente una fuente más promisorio de crecimiento económico en esta región. El BID podría analizar la forma en que la conservación de la diversidad biológica, el desarrollo económico y el alivio de la pobreza van de la mano.

En las Islas Galápagos existe una situación similar. Se da una explotación en exceso de los pepinos de mar y una disminución grave de las poblaciones de tiburones. Por otro lado, los ingresos provenientes

del parque nacional se reservan para beneficiar la zona protegida y garantizar que el ecoturismo sea sostenible en términos de sus efectos físicos y culturales. El Banco Mundial tiene un proyecto en Ecuador en este campo pero enfrenta varios desafíos. Estos deberían resolverse en términos de buscar inversiones sostenibles para el ecoturismo y simultáneamente una estrategia pesquera.

Una consideración importante para determinar el papel de una institución como el BID es si se requiere la participación en el FMAM o si el mismo debería establecer fondos especiales ambientales. Para empezar, los recursos provenientes de donaciones pueden no ser necesarios. Esto es posible al definir situaciones donde la conservación de la diversidad biológica está contribuyendo directamente al desarrollo económico sostenible. El BID, en su carácter de institución de desarrollo, debería analizar tales situaciones para entender las consecuencias de la diversidad biológica y establecer una estrategia viable. Los sectores agrícola, forestal o de la pesca costera están vinculados a la diversidad biológica. Para todos ellos el efecto de las inversiones que afectan la diversidad biológica debería analizarse. La pregunta clave es: ¿Cuál es el efecto de la conservación de la diversidad biológica en la sostenibilidad de estos sistemas?

Las soluciones arriba propuestas pueden parecer sencillas frente a la complejidad de los temas. Algunas están relacionados con las políticas y otras exigen planes para el mejor uso de las tierras o diseños mejorados para programas de inversiones en el desarrollo rural. Las fallas del mercado pueden ocasionar distorsiones en los precios de los productos básicos. La falta de políticas adecuadas puede tener un efecto similar de forma tal que los cultivos agrícolas se extienden a tierras frágiles o marginales. Una mala planificación del uso de la tierra y los programas de inversión, puede ocasionar la fragmentación del paisaje agrícola y destruir los corredores biológicos. Esto da lugar a mermas en la capacidad de polinización de importantes cultivos y diluye la capacidad de los depredadores naturales de asistir al sistema de producción agrícola sostenible.

¿Consideran las instituciones financieras estos temas? El Banco Mundial no lo ha hecho, aun cuando sería importante que lo hiciera. Si el BID lo hiciera, encontraría muchas oportunidades de financiamiento que no necesariamente requerirían el uso de recursos de donación. Aun cuando el FMAM ha dado un gran auge a la diversidad biológica con donaciones importantes para el desarrollo sostenible, el Banco Mundial todavía utiliza predominantemente sus propios recursos de préstamos. El BID está en una situación similar. Como una organización regional, su trabajo podría ser más eficaz que la labor del Banco Mundial, especialmente si cooperara con éste y con las ONG.

La estrategia de financiamiento

El Banco Mundial percibe la diversidad biológica como de gran importancia. Cuando se inicia el diálogo con el país y al definir las estrategias de asistencia, el Banco Mundial analiza los efectos de una mejor ordenación de los recursos biológicos tanto en el país como en el mundo entero. Muchos de estos efectos revelarán situaciones que ofrecen oportunidades de éxito para ambas partes. Un documento reciente elaborado conjuntamente con el Instituto Mundial de Recursos se centra en incluir la diversidad biológica en el desarrollo agrícola. Las futuras áreas de trabajo incluirán la silvicultura, los paisajes degradados y las zonas costeras. ¿Cuáles son las ventajas comparativas y las oportunidades de éxito para ambas partes? El Banco Mundial tiene una cartera de proyectos relacionados a la diversidad biológica pero lo que realmente necesita hacer es incluir estas consideraciones en todas las operaciones del grupo del Banco. El Banco Mundial está analizando los efectos para la diversidad biológica de varios factores tales como los cambios en los regímenes comerciales para el desarrollo agrícola, los incentivos a la exportación de madera rolliza y las políticas de concesión relacionadas con la utilización de los recursos naturales.

Existen muchas opciones para encontrar situaciones de éxito para todas las partes afectadas por la biodiversidad. Las instituciones financieras internacionales pueden no verlas porque no están plenamente informadas de la forma en que la diversidad biológica apoya a la economía. Los administradores de recursos locales, las corporaciones multilaterales y las agencias internacionales sólo tendrán éxito si logran unir las rentabilidades

privadas y sociales. El BID y el Banco Mundial deberían analizar las estructuras de incentivos para determinar los factores que causan la pérdida de la diversidad biológica. Con sus recursos y en asociación con el sector privado, el BID puede encontrar puntos de convergencia entre los beneficios privados y públicos. Es importante establecer coaliciones estratégicas entre los involucrados. Algunos de los actores necesitarán recibir compensaciones para dejar de usar los recursos de una manera que no beneficie a la comunidad. Otros deberán recibir aliento para mejorar la ordenación sostenible de los recursos naturales.

Es importante aprovechar al máximo el papel del BID como una fuente de tecnología y no sólo de capital. El capital abre las puertas y permite que el Banco entable el diálogo con sus clientes. Por otro lado, lo realmente importante es comprender la dinámica de la economía política y la forma en que se pueden aprovechar las oportunidades para promover la conservación de los ecosistemas. Este es el ámbito en el que el BID tiene mayor influencia. Los recursos en forma de donación pueden no ser necesarios para aumentar el papel del BID en la conservación de la diversidad biológica.

Innovaciones financieras en América Latina

Los fondos fiduciarios de conservación con fondos provenientes de donaciones son instrumentos útiles pero financieramente ineficaces. Hay buenas razones por las que los gobiernos deberían invertir en el sostenimiento de la diversidad biológica a través de sus presupuestos recurrente. Los gobiernos deben reconocer el valor de la conservación de la diversidad biológica. El BID no necesita respaldar un fondo fiduciario solo porque parece ofrecer un mecanismo fácil de financiamiento. Los gobiernos tienen que reconocer sus responsabilidades. Por otro lado, los fondos fiduciarios son extremadamente importantes para ofrecer una oportunidad para que la gente invierta en la diversidad biológica cuando no tiene otro acceso al capital. En la región de América Latina, el Banco Mundial creó recientemente el "*Latin America Enterprise Fund*", con fondos del FMAM y capital privado. Por más que el potencial de este fondo es alto, es muy difícil crear un consorcio con capital privado. Las dificultades para recaudar entre US\$20 y US\$25 millones como capital de riesgo son realmente síntomas de los problemas que el Banco Mundial enfrenta al definir la diversidad

biológica como una actividad comercial en primer lugar. No obstante, este fondo podría duplicarse en la región y constituir un área en la cual el BID y el Banco Mundial deberían cooperar.

Oportunidades para un financiamiento eficaz

Cualquiera sea el mecanismo que empleen las agencias internacionales a través de sus préstamos regulares o fondos concesionarios, es de importancia clave hacer participar y fortalecer a las organizaciones de base de las poblaciones cuya forma de vida está en juego. Estas agencias deberían no sólo proveer los recursos financieros sino también, y esto es más importante, ofrecer ideas y fortalecer las empresas dedicadas a la diversidad biológica. El proceso de desarrollar un gran número de fondos para la microempresa ha sido una lección importante para el Banco Mundial. Estos fondos cuentan con contribuciones de los interesados y constituyen un buen medio para garantizar un compromiso de sus participantes, y los cuales pueden también funcionar en el ámbito de la diversidad biológica.

Los proyectos regionales o locales relacionados con el manejo de recursos naturales, tales como los incluidos en el programa del FMAM, pueden ofrecer gran potencial para la conservación de la diversidad biológica. Aunque pueden ser complejos, con frecuencia ocasionando conflictos sociales, pueden a

la vez producir resultados altamente satisfactorios. En tales programas, las agencias donantes deberían aportar su compromiso financiero desde el principio con los fondos de contrapartida. La voluntad de las comunidades por comenzar a ordenar los recursos naturales casi siempre existe porque conocen mejor que los donantes la rapidez con que se degradan sus recursos.

Los gobiernos deberían comprometerse a cofinanciar programas de conservación de la diversidad biológica. Una operación del Banco Mundial en México ilustra los cambios de actitud de los países. Luego de una serie de instancias caracterizadas por la falta de fondos de contrapartida en una etapa inicial, el gobierno ha expresado públicamente su compromiso a contribuir a los costos mas importantes del sistema de áreas protegidas.

Los ecosistemas en la región de América Latina son, con frecuencia, los únicos existentes a nivel mundial y muchos de ellos ya han atraído la atención. Las oportunidades de conseguir la voluntad de pagar por parte de los consumidores por la protección de estos recursos biológicos valiosos debe utilizarse. El BID puede tener un papel clave en apoyar en la conscientización de los consumidores de la importancia de la conservación biológica en América Latina.

Anexo 1

Taller del BID Financiamiento de proyectos de conservación de la diversidad biológica

28 de octubre de 1996

LISTA DE PRESENTADORES Y PARTICIPANTES

PRESENTADORES

Jeffrey A. McNeely:	UICN - La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
Douglas Southgate:	Universidad del Estado de Ohio
David Smith:	Fondo Fiduciario de Jamaica para la Conservación y el Desarrollo
Marc Dourojeanni:	Banco Interamericano de Desarrollo (Representación en Brasil)
Ken Newcombe:	Banco Mundial

PARTICIPANTES

Del Banco Interamericano de Desarrollo

Walter Arensberg, SDS/ENV
Sergio Ardila, RE3/EN3
Fernando Breas, COF/CAR
Arthur Darling, RE1/EN1
Marko Ehrlich, SDS/ENV
Ed Farnworth, COF/CJA
Charles Fortin, EVO
Luis García, SDS/ENV
Kari Keipi, SDS/ENV
Helena Landázuri, RE3/EN3
Michele Lemay, SDS/ENV
Carlos López Ocaña, SDS/ENV
Mario Niklitschek, RE1/EN1
Gil Nolet, SDS/ENV
Isaac Pérez, COF/CCR
Ricardo Quiroga, RE2/EN2
Jose Rente Nascimiento, COF/CME

Rafael Negret, COF/CEC
Leslie Ricketts, EVO

Charles Smith, RE1/EN1
Steven Stone, SRE/JRP
Andrés Solórzano, RE2/EN2
Raul Tuazon, RE1/EN1
Carlos Valencia, DPP
William J. Vaughan, SDS/ENV
Eduardo Villaseñor, DPA/DEV

De otras instituciones

Bruce Cabarle, Instituto de Recursos Mundiales
Gonzalo Castro, World Wildlife Fund
Randall K. Curtis, The Nature Conservancy
Mark Dillenbeck, UICN
Sarah England, Corporación Financiera Internacional
Jane W. Jacqz, PNUD (Programa FMAM)

Nels Johnson, Instituto de Recursos Mundiales
Yolanda Kakabadse, Fundación Futuro Latino-
americano
John Kellenberg, Banco Mundial
Suzi Kerr, Universidad de Maryland
Steven Lovink, Biodiversity Technology Group
Kathy MacKinnon, Banco Mundial
Kenton Miller, Instituto de Recursos Mundiales

Marisa Ramirez, Universidad de Cornell
Richard Rice, Conservation International
David Simpson, Resources for the Future
William R. Singleton, Conservation International
Meg Symington, Biodiversity Support Program
Frederick van Bolhuis, FMAM
Joe Vogel, proyecto CONADE/BID (Ecuador)