

**FLUJOS Y NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO PARA LA  
APLICACIÓN DEL INSTRUMENTO JURÍDICAMENTE NO  
VINCULANTE**

**SOBRE TODOS LOS TIPOS DE BOSQUES**

preparado para

el Grupo Asesor sobre el financiamiento  
de la  
Asociación de Colaboración en materia de Bosques

con el apoyo del

Programa sobre los bosques (PROFOR)  
del Banco Mundial

**Markku Simula  
Consultor**

**Octubre de 2008**

## **RESUMEN**

En el octavo período de sesiones del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB) se considerarán los “Medios de aplicación de la ordenación forestal sostenible de los bosques”. Dada la decisiva importancia que reviste la cuestión del financiamiento para la eficaz aplicación del instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques (IJNV), la Asociación de Colaboración en materia de Bosques (ACB), a través del Grupo Asesor sobre financiamiento, decidió respaldar la realización de preparativos sustanciales para el Grupo Especial de Expertos sobre financiamiento y el FNUB-8 a través de un graficado analítico de las necesidades y fuentes disponibles y mecanismos de financiamiento, teniendo en cuenta la evolución reciente, incluida la relativa al régimen del cambio climático.

El estudio está destinado a proporcionar un análisis sistemático y objetivo de las fuentes y los déficit de financiamiento en relación con el IJNV. Para realizarlo se acudió en fuentes externas, ya que no se dispone de información adecuada sobre financiamiento interno. El estudio se basa en fuentes y bases de datos de nivel mundial y regional existentes y en una encuesta de fuentes de financiamiento bilaterales y multilaterales. Para analizar los resultados se utilizan dos conceptos: i) asistencia oficial para el desarrollo (AOD) para silvicultura, que se refiere a lo que ha sido clasificado por la OCDE/CAD como respaldo para el sector de la silvicultura, y la ii) AOD forestal, que comprende apoyo para la conservación de los bosques.

### **Financiamiento de la aplicación del IJNV y ordenación sostenible de los bosques**

En el texto del IJNV se enuncia el conjunto de medidas generales que han de adoptar los gobiernos para alcanzar los objetivos mundiales sobre los bosques. Las medidas nacionales del IJNV y la cooperación internacional pueden considerarse elementos necesarios, pero no suficientes, para alcanzar los objetivos mundiales sobre los bosques. El resultado dependerá de la medida que han de adoptar todos los interesados en asuntos forestales dentro del marco proporcionado por la aplicación del IJNV. En éste el financiamiento es una cuestión transversal, que se considera específicamente en el cuarto objetivo mundial sobre los bosques, en que se insta a invertir el proceso de disminución de la asistencia oficial para el desarrollo que se destina a la ordenación sostenible de los bosques (OSB) y a movilizar una cantidad significativamente mayor de recursos financieros nuevos y adicionales para lograr ese resultado.

Se ha comprobado que el financiamiento de la OSB es una cuestión complicada, ya que la ordenación de los bosques puede generar bienes públicos mundiales y nacionales y locales, así como beneficios privados, proviniendo los primeros de servicios basados en los bosques, como la biodiversidad o la mitigación del cambio climático, y los últimos de productos forestales madereros y no madereros. Esa dualidad es la vez un desafío y una oportunidad para el financiamiento de la OSB.

Las fuentes de financiamiento forestal se clasifican en públicas y privadas; nacionales e internacionales. El financiamiento público interno puede provenir de ingresos fiscales generales e ingresos provenientes de bosques de propiedad estatal. Las fuentes privadas consisten en propietarios de bosques, comunidades y el sector forestal; fondos filantrópicos y donantes, así como organizaciones no gubernamentales de diversos tipos. Numerosas organizaciones no gubernamentales obtienen fondos de fuentes externas. Las fuentes públicas internacionales comprenden organismos bilaterales de ayuda e instituciones multilaterales de financiamiento. Las fuentes privadas están diversificadas, y consisten en inversionistas institucionales e individuales, el sector forestal, diversas ONG, etc. El financiamiento privado externo puede consistir en inversiones directas o de cartera y préstamos o créditos.

### **Demanda de AOD forestal en países beneficiarios**

Se ha comprobado que la demanda nacional de este tipo de AOD es relativamente escasa, ya que sólo dos tercios de los 43 países encuestados mencionan a los bosques en sus estrategias

de reducción de la pobreza (ERP) y sólo el 28% incluyen en ellas una estrategia nacional coherente relativa a los bosques. Los temas forestales aún no han sido integrados satisfactoriamente en las estrategias de reducción de la pobreza, lo que refleja insuficiente conocimiento de los bosques, la escasa prioridad política que se les da, o ambos factores. El que la cuestión esté totalmente ausente en un tercio de los países, o que en la mayoría de ellos se trate en forma parcial o inadecuada indica que la demanda efectiva de AOD destinada a los bosques es limitada, situación que reduce las oportunidades de que los donantes participen en actividades referentes a los bosques.

También es evidente que las políticas de los proveedores de financiamiento influyen poderosamente sobre la demanda de AOD bilateral. Típicamente, las medidas respaldadas abarcan ámbitos estratégicos identificados por el país receptor en el contexto de las prioridades estratégicas de los propios donantes. La situación es un tanto diferente en el caso de las instituciones multilaterales de financiamiento, cuya asistencia depende de la demanda en mayor medida de lo que ocurre con los donantes bilaterales. No obstante, las instituciones multilaterales también influyen sobre la demanda a través de la labor de análisis, las actividades de sensibilización entre sus clientes y la creación de nuevos servicios (por ejemplo financiamiento de bienes públicos mundiales).

El papel de la AOD ha resultado ser principalmente catalizador, y dependerá decisivamente de la medida en que en los planes y políticas nacionales de desarrollo puedan incluirse programas forestales nacionales y estrategias de financiamiento conexas. Ello resulta cada vez más importante, ya que los donantes están canalizando una parte significativa de la asistencia que proporcionan a través de respaldo presupuestario y sistemas y procedimientos nacionales. Los interesados en el sector forestal de los países receptores deben enfrentar el desafío de aclarar y crear conciencia sobre las posibilidades que ofrecen los bosques para la consecución de los objetivos nacionales de desarrollo, lo que al parecer sólo han logrado unos pocos países.

Algunos países que han creado estrategias generales de financiamiento de bosques (por ejemplo Tanzania, Guyana y Viet Nam) se han basado en gran medida, como componente central de sus esfuerzos encaminados a obtener financiamiento para la OSB, en mecanismos de mayor generación de ingresos del sector forestal. En las estrategias nacionales aplicadas en la región de América Latina en general se hace hincapié en la creación de condiciones favorables para la realización de inversiones privadas y la creación de nuevos instrumentos innovadores, como el pago por servicios ambientales (PSA) y fondos e instrumentos crediticios especializados. Es menor la atención que se ha prestado a los pequeños agricultores, los bosques comunitarios y las pequeñas y medianas empresas.

### **Fuentes externas existentes para financiamiento de bosques**

Se estima en alrededor de US\$1.900 millones el actual volumen anual de las corrientes de financiamiento bilateral y multilateral destinadas a los bosques, y el monto de las inversiones extranjeras directas (IED) efectuadas en sectores forestales asciende a unos US\$500 millones. No se dispone de información sobre inversiones privadas realizadas por inversionistas institucionales, bancos comerciales y entidades de crédito para la exportación; tampoco se conoce el monto de la contribución de las ONG y el sector de las entidades filantrópicas al financiamiento de los bosques. La AOD destinada a estos últimos comprende alrededor de US\$700 millones para conservación de bosques. También las ONG especializadas en conservación y las entidades filantrópicas se ocupan de este ámbito temático.

En 2000-2007 las corrientes bilaterales y multilaterales de financiamiento se incrementaron, en conjunto, en casi un 50%; ello obedeció en parte a la creciente participación de las fuentes multilaterales, ya que la proporción que corresponde a éstas en el total del financiamiento externo público destinado a los bosques pasó de 26% a 42% en el período del estudio. A las fuentes multilaterales les correspondieron las tres cuartas partes del ingreso absoluto total. La AOD bilateral también ha aumentado, aunque a un ritmo más lento (15% en 2000-2007). Las

cifras mencionadas deberían utilizarse en forma prudente, ya que los datos relativos al financiamiento externo son incompletos y en parte contradictorios.

### **AOD bilateral**

La AOD bilateral destinada a los bosques ha provenido principalmente de un número relativamente reducido de fuentes: el 95% procede de nueve donantes (Japón, Alemania, la Comunidad Europea, Estados Unidos, los Países Bajos, Suiza, el Reino Unido, Francia y Finlandia). La proporción correspondiente a Japón supera por amplio margen a las restantes, ya que equivale al 48% del total. La contribución de Japón (incluida la destinada a conservación de bosques) aumentó un 61% en 2000-2007, y sin ella el total de la AOD bilateral se habría reducido alrededor de un 9%. La AOD forestal proporcionada por otros cinco donantes también registró cierto incremento, y se redujo el financiamiento proporcionado por todos los restantes países donantes. Las disminuciones obedecen en gran medida a la reducción de la asignación destinada a financiamiento para proyectos y programas y al papel cada vez más destacado del respaldo presupuestario, que no se distribuye por sectores. Se constata asimismo una tendencia general a dejar de considerar a los bosques como una prioridad en sí misma y concebirlas como un aspecto de los objetivos referentes al cambio climático y otras cuestiones ambientales.

Desde 2000 a esta parte, en cifras acumulativas dos tercios de la AOD para silvicultura se han asignado a Asia, sólo 20% a África y 11% a América Latina. La proporción correspondiente a Asia alcanzó su nivel más alto en 2003, año en que representó casi el 80% del total. En cuanto al nivel de ingresos, los países menos adelantados recibieron el 18% del total, y los otros países del grupo de los de bajos ingresos recibieron otro 39%. El resto (43%) se canalizó a países de ingreso mediano.

La AOD bilateral está concentrada también entre los países que la reciben. En 2006 India absorbió el 22% del total de la AOD para silvicultura; a continuación figuraron China (13%) y Viet Nam (12%). Si se agrega a Indonesia, Camerún, Tanzania, Bolivia, Brasil, Colombia y Honduras, los diez países recibieron los dos tercios de la AOD para silvicultura, lo que representa, por lo tanto, una concentración bastante pronunciada.

Aunque en el futuro la AOD para silvicultura tradicional podría no incrementarse significativamente, y en algunos países donantes incluso podría reducirse, es probable que el financiamiento a través de nuevos instrumentos y diversas iniciativas internacionales y regionales aumente en el futuro, probablemente en forma significativa. El aumento de la proporción de la AOD puede canalizarse a través de instituciones multilaterales, lo que estaría en consonancia con la tendencia reciente. Es muy probable que el aumento del financiamiento esté vinculado con los objetivos relativos al cambio climático y la conservación. Es probable que las corrientes de financiamiento a través de nuevos instrumentos y enfoques beneficie a los países de ingreso mediano más que a los de ingreso bajo. Por lo tanto será difícil mantener el enfoque en los países menos adelantados, ya que muchos de ellos no cumplen las condiciones previas para obtener una ayuda eficaz y recibir otras corrientes de financiamiento externo.

### **Fuentes multilaterales**

Se estima en US\$800 millones por año el financiamiento multilateral para los bosques otorgado en el período 2005-2007. La fuente principal es el Grupo del Banco Mundial; cuyo financiamiento, en dicho período, pasó del 51% al 73% del total. Más de la mitad (el 55%) del financiamiento del Banco destinado a los bosques provino de la Corporación Financiera Internacional y consistió en inversiones de capital y crédito para empresas del sector privado. La proporción del FMAM ha venido disminuyendo: en el último sexenio pasó del 31% al 14%. De los bancos regionales de desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo ha sido la mayor fuente de financiamiento para la defensa de los bosques (le correspondió el 9% del total de las corrientes multilaterales). El Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo han sido fuentes marginales durante la década; su papel en la década de los noventa había sido más

sustancial. La contribución de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales fue del 5% en 2001, pero ha bajado hasta llegar al 2%.

Las restantes fuentes multilaterales cumplen un papel limitado desde el punto de vista del volumen, pero estratégicamente importante en cuanto a su contribución al financiamiento de la OSB. El monto de los programas de la FAO, incluido el Mecanismo para los Programas Forestales Nacionales, ascendió a US\$48 millones/año. Desde su creación, en 2002, el Mecanismo dio apoyo a interesados de 42 países, con donaciones por un total de US\$6 millones. El Mecanismo Mundial de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación intenta movilizar financiamiento para una gestión sostenible de la tierra en que pueden revestir importancia las intervenciones relativas a los bosques.

### **Inversiones del sector privado**

No se dispone de información sistemática sobre las inversiones internas o las inversiones privadas extranjeras directas en el sector de la silvicultura en los países en desarrollo. No obstante, se coincide en la opinión de que el grueso de las inversiones en esa esfera proviene de fuentes internas, realizadas por el sector privado estructurado y las comunidades, los propietarios de tierras y los agricultores.

El monto de la inversión inducida proveniente del exterior es sustancialmente mayor que el de las corrientes de inversiones extranjeras directas (IED) registradas (US\$500 millones por año en 2003-05), pues comúnmente se obtiene financiamiento local para proyectos de inversión de propiedad extranjera. En los países en desarrollo el monto de las IED realizadas en los sectores de la madera y el papel aumentó aceleradamente; en 2005 llegó a US\$17.800 millones. Otra tendencia importante reciente corresponde a las IED efectuadas por inversionistas de países en desarrollo en otros países en desarrollo. Se prevé un aumento significativo del financiamiento privado externo en países en desarrollo en plantaciones de bosques y procesamiento industrial ulterior. Las inversiones en plantaciones son realizadas en parte por entidades administradoras de inversiones forestales, ya que sus inversionistas institucionales con aversión al riesgo han comenzado a percibir la alta rentabilidad prevista y el surgimiento de un mejor clima de inversión a nivel nacional.

La cuestión clave en materia de financiamiento a cargo del sector privado consiste en evitar la realización de inversiones en operaciones ilegales e insostenibles. Una creciente proporción de compañías del sector forestal que exportan a mercados sensibles desde el punto de vista ambiental participan en programas de responsabilidad social empresarial y han logrado o se han comprometido a lograr certificación de la OSB para demostrar la sostenibilidad de su abastecimiento de madera. Para no financiar actividades insostenibles y mitigar los riesgos de reputación, ambientales y sociales de las inversiones forestales, más de 60 instituciones financieras privadas que observan los Principios Ecuatoriales han adoptado salvaguardias de sostenibilidad en sus actividades de financiamiento de proyectos.

Quienes invierten en operaciones forestales y otros inversionistas privados pueden realizar una contribución significativa a las medidas nacionales del IJNV en cuanto a mejoramiento de la producción de bienes y servicios forestales y al comercio conexas. Además pueden suscitar un impacto positivo en materia de transferencia de tecnología e investigación, adecuada gestión y desarrollo de recursos humanos. No obstante, son relativamente pocos los países que pueden ofrecer condiciones atractivas en materia de producción de madera, disponibilidad adecuada de tierras y un clima de inversión propicio para la realización de inversiones extranjeras. Se requiere una apropiada reglamentación y medidas voluntarias, como la certificación forestal, para mitigar posibles impactos negativos e integrar a esos nuevos protagonistas en el marco socioeconómico nacional y local, para lograr los máximos beneficios mutuos posibles.

## **Otras fuentes**

Son numerosísimas las fuentes de financiamiento sobre las que no se dispone de información cuantitativa consolidada. Aunque es frecuente que las ONG estén en condiciones de captar financiamiento de esas fuentes, a las comunidades forestales y a los pequeños propietarios de tierras les resulta difícil obtener acceso a la mayoría de ellas. Por más que su volumen sea reducido, el financiamiento no convencional relacionado con los bosques constituye un valioso complemento de las fuentes convencionales, especialmente en las esferas focales de la educación, la conservación y la investigación. Utilizar esas fuentes permite también tener en cuenta alternativas que quizá otros no consideren, tales como proyectos innovadores y de mayor riesgo. Las fuentes de financiamiento filantrópicas ya son importantes para financiar la conservación de los bosques, y es posible darles un papel más significativo para atender los temas de la reducción de la deforestación y la OSB.

## **Instrumentos y mecanismos emergentes en materia de financiamiento forestal**

La creación de sistemas de pago por servicios ambientales como posible fuente complementaria de financiamiento para la OSB ha suscitado grandes expectativas que, sin embargo, aún no se han realizado, ya que la experiencia de los países en desarrollo sigue siendo escasa (principalmente en América Latina). Desde la perspectiva internacional, los sistemas de PSA de bienes públicos mundiales provenientes de los bosques (por ejemplo la mitigación del cambio climático y la protección de la biodiversidad) han sido considerados como la vía más promisoría para suscitar la afluencia de recursos financieros adicionales para promover la OSB en países en desarrollo.

## **Mercados de compensación de carbono**

Hasta ahora, el principal mercado preceptivo de compensación de carbono —el Mecanismo para un desarrollo limpio del Protocolo de Kyoto— sólo ha respaldado un proyecto forestal. Su actual cartera de operaciones de carbono forestal comprende 27 proyectos, con un volumen agregado de créditos de alrededor de 2 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>, lo que lleva a pensar en la existencia de una demanda y una oferta potenciales sustanciales, que aún no se ha hecho efectiva. En 2007 el mercado voluntario de créditos de carbono era de US\$331 millones, con lo cual las cifras se triplicaron con respecto a 2006. Un sexto de ese mercado fue generado por proyectos de reforestación y conservación forestal. Aunque los volúmenes son reducidos, existe una significativa demanda de compensación de carbono forestal que no puede canalizarse a través del mercado regulado. Éste, a corto plazo, probablemente cumplirá un papel decisivo en cuanto a creación de nuevas vías de realización de transacciones de carbono forestal.

## **Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal (REDD)**

Evitar la deforestación sería una de las alternativas de mitigación de más bajo costo para evitar el incremento de las emisiones de CO<sub>2</sub> y posiblemente ampliar las reservas forestales que absorben carbono. A la vez podrían incrementarse otros beneficios, como conservación de la biodiversidad, reducción de la pobreza y adaptación al cambio climático. Se prevé que a través de los ingresos del carbono mejorarían sustancialmente las perspectivas de viabilidad económica de la OSB en los países en desarrollo, pues podrían remunerarse, por lo menos en parte, los servicios que los bosques proporcionan a los ecosistemas.

Por diversas razones, la compensación por REDD, como instrumento beneficioso para todas las partes, cuenta con creciente respaldo prácticamente de todos los interesados. Para los gobiernos de los países tropicales, ese sistema puede implicar la apertura de una nueva fuente de financiamiento para atender prioridades nacionales; para los países donantes puede ser una alternativa de bajo costo para compensaciones de carbono; para las ONG ambientales, puede generar recursos adicionales para conservación de la biodiversidad; para los pobres rurales, una

fuente de ingresos y respaldo financiero para desarrollo comunitario, así como mecanismos de mejoramiento de sus derechos de tenencia de bosques; para el sector privado, una fuente adicional de financiamiento para conferir viabilidad financiera a la OSB; para los sectores políticos dirigentes puede constituir una oportunidad adicional de generación de ingresos; para los bancos multilaterales de desarrollo puede abrir nuevas vías para la realización de negocios en el contexto del mantenimiento de los bienes públicos mundiales, y a las organizaciones intergubernamentales les ofrece un nuevo ámbito de intervención en asistencia técnica y una nueva fuente de financiamiento.

Hacer confluir en planes de REDD una gama tan amplia de intereses diversos será difícil, y es preciso aclarar varios temas: i) incertidumbre con respecto a los cobeneficios, ii) riesgo de violación de los derechos de la población indígena y otras poblaciones locales, iii) posibles repercusiones en cuanto a los precios de la tierra, iv) distribución equitativa de los pagos por REDD, v) sistemas de buena gestión para los planes de REDD, vi) lentitud de los procesos de reforma de políticas y reforma jurídica que se requieren a nivel nacional, vii) participación de los interesados, viii) escaso acceso a financiamiento proveniente de REDD por parte de los países cuya única riqueza son los bosques, ix) posible exclusión de países que ya han abordado el tema de la deforestación, x) posible exclusión de tierras áridas y otras tierras forestadas con escasa intensidad de carbono, xi) definiciones y metodologías de tratamiento de la degradación de la tierra y restauración de tierras forestadas, xii) medidas encaminadas a hacer frente a las causas subyacentes de la deforestación y la degradación de los bosques, xiii) inadecuado conocimiento de los efectos de la tala de árboles en la gestión de las existencias de carbono, xiv) nivel de aplicación (nacional, subnacional o de proyectos) de los planes de REDD, xv) uso de mecanismos de mercado o basados en fondos, xvi) posibilidad de que los mercados de compensaciones de carbono se vean inundados por créditos de REDD, xvii) costos de transacción, etc.

Algunos de los problemas que anteceden pueden abordarse a través de reglamentos internacionales; otros, a través de apropiadas medidas contenidas en estrategias nacionales de REDD. Muchas preocupaciones se refieren a distintos sectores, por lo cual deben considerarse en forma integral; por ejemplo en el contexto de programas forestales nacionales o similares estrategias de mayor amplitud. Sea cual fuere el enfoque que se aplique, se plantean necesidades adicionales de cofinanciamiento o actividades complementarias que garanticen la generación real de beneficios de REDD, especialmente la creación en el país de capacidad de aplicar medidas necesarias para reducir la deforestación.

### **Iniciativas internacionales sobre bosques relacionadas con el clima**

Se han adoptado varias medidas para impulsar la realización de actividades relacionadas con la REDD.

- El Fondo para reducir las emisiones de carbono mediante la protección de los bosques (FCPF, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial ayudará a los países en desarrollo en sus esfuerzos por reducir las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación y fortalecer la capacidad de realización de actividades de REDD. El FCPF tiene dos elementos: 1) el Fondo de preparación, para crear capacidad específica de ejecución en países participantes, y 2) el Fondo del carbono, para financiar pagos basados en el desempeño para compensaciones por REDD. El objetivo de capitalización mínima del FCPF es de US\$300 millones; de ese total, ya se han comprometido alrededor de US\$155 millones.
- Los bancos multilaterales de desarrollo han iniciado el proceso de establecimiento de fondos especiales de inversiones en cambio climático para ayudar a sus miembros a implementar la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). El Fondo estratégico sobre el clima promoverá la cooperación internacional a través de nuevo financiamiento, y financiamiento adicional, para hacer frente al problema del cambio

climático a través de programas focalizados. Dicho fondo creará incentivos para mantener, restaurar y fortalecer los ecosistemas naturales ricos en carbono a través de la aplicación, con carácter piloto y en mayor escala, de nuevos enfoques de desarrollo. El Fondo tiene un enfoque integral en materia de mitigación del cambio climático y adaptación al mismo, que es especialmente pertinente en el sector de la silvicultura, pues brinda diversas oportunidades para contribuir a la consecución de los objetivos relativos al clima. Como medida inicial para poner en marcha dicho instrumento dentro de un amplio enfoque en materia de mitigación de emisiones basadas en los bosques, mejoramiento de los sistemas de secuestro de carbono forestal y capacidad de adaptación, el Banco Mundial está elaborando un Programa de Inversión Forestal que podría contribuir a llenar vacíos de financiamiento de la OSB en los instrumentos existentes y emergentes, tal como los sistemas de REDD.

- El Fondo para una tecnología limpia tiene como objetivo promover la utilización en mayor escala, la difusión y la transferencia de tecnologías limpias. En lo que respecta al sector de la silvicultura, las inversiones en bioenergía y mejoramiento de la eficiencia y la gestión de la energía en el sector forestal están comprendidas en el ámbito de utilización de dicho fondo.
- La FAO, el PNUD y el PNUMA han puesto en marcha un programa conjunto Naciones Unidas-REDD, como esfuerzo de colaboración encaminado a proporcionar a países en desarrollo asistencia técnica coordinada en materia de creación de capacidad de REDD.
- La iniciativa de Asociación de colaboración en materia de bosques elaborará un marco estratégico tendiente a lograr la participación de todos los miembros clave de la Asociación en planes de mejoramiento de la cooperación y la coordinación.
- La Organización Internacional de las Maderas Tropicales se propone elaborar un programa temático sobre bosques tropicales y cambio climático.

Muchos otros organismos internacionales (el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, la Red mundial para la cooperación en ciencias forestales, etc.) ya están preparando sus propias respuestas en materia de mitigación del cambio climático y adaptación al mismo a través de medidas forestales

### **Iniciativas regionales y nacionales relacionadas con el cambio climático**

El progreso logrado en cuanto al reconocimiento de la importancia que reviste evitar la deforestación y la degradación de los bosques en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático ha dado lugar a iniciativas de donantes y de gobiernos de algunos países en desarrollo encaminadas a financiar la conservación de los bosques tropicales; por ejemplo el Fondo Forestal de la Cuenca del Congo y, en Brasil, el Fondo de la Amazonia. En el mundo desarrollado, Australia, Noruega y otros países han puesto en marcha nuevas iniciativas de financiamiento orientadas a la REDD y la conservación de los bosques.

Al parecer existe disposición para la acción, y la determinación de financiar la mitigación del cambio climático a través de intervenciones forestales. Muchas recientes decisiones de donantes movilizarán un volumen significativo de nuevos recursos para financiamiento forestal, aunque aún es difícil estimar su magnitud total. No obstante, esas iniciativas, junto con diversos planes de financiamiento basados en el mercado o en fondos, ofrecen la posibilidad de duplicar, quizá con creces, las actuales corrientes de financiamiento proporcionada por la comunidad internacional para actividades relacionadas con bosques en países en desarrollo. No obstante, muchos de ellos se orientan a los mismos países ricos en bosques que también han sido identificados como prioridades para la realización de planes de REDD.

Por otra parte, la existencia de muy numerosas iniciativas plantea el problema de la coordinación de diversas entidades y mecanismos de financiamiento. Se corre el riesgo de que ésta sea orientada por las fuentes, y no por la demanda. Es probable que distintas iniciativas persigan objetivos mutuamente incompatibles. Deben crearse sinergias entre mecanismos de



financiamiento nuevos y emergentes para hacer frente a preocupaciones ambientales relacionadas con los bosques; especialmente las vinculadas con el cambio climático. Aunque armonizar iniciativas independientes puede no constituir un objetivo realista, o incluso conveniente, se requiere una mayor cooperación y coordinación basada en ventajas comparativas y en los recursos financieros y humanos disponibles.

### **Pagos por servicios ambientales forestales no relacionados con el carbono**

En la última década se introdujeron diversos mecanismos de pago voluntario, de fuente regulatoria, basados en el mercado, etc., en relación con los servicios ambientales forestales. En muchos países desarrollados esos mecanismos ya constituyen una importante fuente de financiamiento para la conservación de divisorias de aguas y de la biodiversidad, pero sus mayores posibilidades se dan en la esfera de los países en desarrollo, y especialmente en materia de mitigación del cambio climático y adaptación al mismo. No obstante, varios factores han hecho que en esos países el desarrollo efectivo de mecanismos de PSA basados en el mercado haya sido lento; además, las posibilidades a corto y mediano plazo parecen escasas, debido a restricciones vinculadas con el marco de políticas y el marco reglamentario, la creación y promoción de mercados, la participación de proveedores, la falta de capacidades técnicas y de gestión empresarial en las comunidades forestales y los propietarios de tierras, etc. Por lo tanto, los planes de pago deben basarse en financiamiento del sector público nacional y respaldo internacional, pero a largo plazo las perspectivas de soluciones basadas en el mercado parecen alentadoras si es posible hacer frente a dificultades de políticas y problemas jurídicos.

Se necesita respaldo para generar i) una comprensión realista de las posibilidades de los planes de PSA, ii) condiciones previas necesarias para su efectiva aplicación, y iii) la atención de las necesidades de financiamiento de inversiones iniciales en creación de capacidad, sistemas de información y establecimiento de apropiados mecanismos de pago, voluntarios y reglamentarios, a través de los cuales se procure lograr mayor equidad. Existen también cuestiones de soberanía que es preciso abordar.

### **Otros instrumentos emergentes de financiamiento forestal**

Se está elaborando una gama de nuevos instrumentos que complementen el espectro de mecanismos tradicionales de otorgamiento de préstamos e inversiones de capital en el sector forestal. Se trata, entre otros, de i) ecotitularización y emisión de bonos respaldados por bosques, ii) seguros y reaseguros forestales, iii) aplicación de salvaguardias de sostenibilidad, y iv) asociaciones entre empresas y pequeños agricultores y comunidades. Esos mecanismos permiten hacer frente a algunas restricciones, como las de financiamiento inicial de inversiones forestales a largo plazo (especialmente las plantaciones) y la gestión de riesgos frente a desastres naturales. La ecotitularización y los seguros constituyen importantes instrumentos estratégicos, que facilitarían en gran medida las inversiones del sector privado en silvicultura, pero salvo contadas excepciones, esos mecanismos se encuentran aún en la etapa de desarrollo, y suelen requerir respaldo externo.

### **Necesidades de financiamiento y análisis de vacíos**

La gran diversidad de condiciones locales hace difícil estimar las necesidades de financiamiento para establecer una gestión sostenible de los bosques. La labor más general de evaluación de las necesidades de financiamiento del sector forestal es probablemente la realizada por la CMNUCC (2007), que concluyó con las siguientes estimaciones indicativas para los países en desarrollo:

	<b><u>US\$/ miles de millones/año</u></b>
costos de oportunidad para REDD	12,2
costos de ordenación sostenible de los bosques	8,2

costos de forestación/reforestación	<u>0,1 – 0,4</u>
<b>Total</b>	<b>21,0</b>

La estimación sobre forestación y reforestación que antecede no refleja todas las posibilidades que ofrece el mecanismo de que se trata en los países en desarrollo, pues se refiere exclusivamente a tierras elegibles para el MDL, es decir, que no estaban forestadas en 1990. El potencial total de forestación/reforestación es considerablemente mayor.

Pese a los problemas relacionados con la estimación de las necesidades de financiamiento para REDD y OSB, la comparación con las corrientes de financiamiento existentes revela un amplio vacío en todos los ámbitos. Además, en las estimaciones que anteceden no se consideran las inversiones en creación de capacidad que puedan realizar gobiernos, pequeños agricultores, comunidades y otros interesados, ni otros costos de inversión iniciales que serían necesarios para que el sistema de pagos de carbono forestal funcione en la práctica. A esto se agrega el hecho de que la adaptación al cambio climático en los bosques también requeriría financiamiento adicional.

### **Análisis de vacíos geográficos**

La mayoría de los países en desarrollo disponen de algunas corrientes de AOD para los bosques, pero ello no consta en el caso de 30 países. La más alta presencia de donantes se halla en Asia meridional y oriental. América Central y América del Sur cuentan con una cobertura relativamente adecuada en cuanto a participación de donantes. La región de África, así como Asia occidental y central, tienen bajos niveles de presencia de países por fuentes de financiamiento externo.

Muchos países con escasa cobertura forestal no reciben un sustancial respaldo externo para la gestión y conservación de sus bosques o recursos arbóreos. Muchos países pequeños o medianos que aún poseen extensiones de bosques relativamente grandes sólo cuentan con un reducido respaldo externo. Algunos países en desarrollo con elevadas tasas de deforestación (de más del 1%/año) muestran una significativa presencia de donantes, pero en algunos de ellos (por ejemplo Comoras, Mauritania, El Salvador y Myanmar) el respaldo externo está ausente o es escaso. Muchos países con alta o mediana cobertura forestal (de más del 40%) muestran una presencia apenas escasa de organismos proveedores de financiamiento externo (por ejemplo Angola, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, la República del Congo, la República Democrática de Corea, Timor Oriental y Trinidad y Tobago). Con pocas excepciones, los pequeños estados insulares no reciben apoyo alguno para los bosques, aunque su importancia en cuanto al mantenimiento de la biodiversidad, la protección de cuencas hidrográficas y la adaptación al cambio climático suele ser decisiva.

Presumiblemente, algunos de esos vacíos obedecen en parte a razones políticas, y en parte a inadecuada gestión de la cosa pública, que no permite una participación efectiva de entidades de financiamiento bilaterales y multilaterales en un sector de recursos naturales complejo como el de la silvicultura, a menudo caracterizado por poderosos intereses creados que resisten toda presión tendiente a la realización de reformas de políticas e institucionales.

Por otra parte, en algunos países, como Indonesia, Brasil, Viet Nam, Kenya y Etiopía, las fuentes de financiamiento externo tienen una presencia especialmente fuerte.

Un pequeño número de países de América Latina y Asia han obtenido financiamiento externo privada a través de inversiones en plantaciones. Las inversiones extranjeras en gestión de bosques naturales están concentradas en zonas ricas en bosques de la Cuenca del Congo, la Cuenca del Amazonas y Asia sudoriental. La capacidad industrial de propiedad extranjera recibe inversiones en forma más amplia en distintos países de Asia y América Latina; África, en cambio, evidentemente va a la zaga.

## Ámbitos temáticos

Una considerable proporción de AOD forestal se asigna a una conservación de los bosques compatible con el principio de respaldo del mejoramiento de los bienes públicos mundiales. Fuera de las áreas protegidas el respaldo financiero externo con que cuenta la OSB parece bastante menor. No obstante, esos bosques también generan importantes bienes públicos, pero los administradores forestales no reciben compensación alguna por su mantenimiento. Los nuevos mecanismos de PSA, especialmente la REDD, ofrecen mayores posibilidades en cuanto a suministro de financiamiento para la OSB, en especial en cuanto a conservación de los bosques.

Es probable que subsista un importante vacío en cuanto a financiamiento de la restauración de los bosques, especialmente en zonas áridas y semiáridas, dada su escasa competitividad en cuanto a producción de madera y productos forestales no madereros y en lo relativo a los planes de PSA, debido a la escasa intensidad de generación de carbono, pero su potencial contribución a los cobeneficios (otros aspectos de la OSB) suele ser sustancial.

Las inversiones en tramos iniciales en reformas de políticas, creación de capacidad y otras medidas nacionales del IJNV son, al parecer, extremadamente insuficientes. Los planes de PSA no eliminarán esa dificultad, ya que están focalizados en la realización de pagos contra la prestación del servicio ambiental.

El financiamiento del sector privado permitirá atender la mayoría de las necesidades de inversiones en desarrollo de plantaciones productivas de acelerado crecimiento en los países que poseen una ventaja comparativa y un clima de inversión adecuado. A través de iniciativas relacionadas con el comercio exterior, como la de certificación de bosques y el programa de Comercio, gobernabilidad y aplicación de la legislación forestal (FLEGT, por sus siglas en inglés), de la Unión Europea, se ayudará a los productores a internalizar costos de la OSB en precios de productos, pero ese proceso llevará tiempo en tanto prosiga la competencia de bajo costo de productos producidos ilegalmente y en condiciones insostenibles y el mercado para los productos certificados siga siendo reducido.

Se requiere toda una gama de actividades para lograr un financiamiento sostenido de la gestión de bosques para servicios ambientales y diversos productos y servicios forestales. La hipótesis de largo plazo debería consistir en que esas dos fuentes principales de ingresos y entradas garantice un autofinanciamiento paulatino de la OSB. Para alcanzar esa meta, los nuevos instrumentos requieren sustanciales inversiones iniciales para crear y aplicar con carácter piloto modalidades adecuadas en condiciones específicas de países.

Entre las inversiones necesarias en ámbitos de capital importancia para la aplicación de la OSB (incluidos nuevos instrumentos, como la REDD y otros planes de PSA) cabe mencionar las siguientes:

- i) Aplicación de medidas tendientes a lograr que las compañías agroindustriales y agricultores dejen de realizar actividades de desmonte en zonas de bosques pluviales y se ocupen de plantar en tierras no forestadas, incluso mejorando la productividad agrícola
- ii) Producción basada en la OSB de productos forestales madereros y no madereros
- iii) Establecimiento y efectiva aplicación de adecuados derechos de propiedad/uso de bosques para comunidades, pequeños agricultores y habitantes de los bosques
- iv) Zonificación y planificación del uso de la tierra en zonas de bosques
- v) Inversiones complementarias en programas del sector no forestal (agricultura, transporte, minería, energía, etc.), como garantía de adecuada protección de los bosques
- vi) Incremento de las capacidades institucionales, jurídicas y técnicas de los gobiernos e interesados en los bosques a nivel privado y comunal
- vii) Mejoras en cuanto a gestión de los bosques y transparencia y control del sector de los bosques

- viii) Restauración de ecosistemas y plantaciones de bosques degradados
- ix) Mejoramiento y reestructuración de industrias basadas en los bosques
- x) Desarrollo rural, servicios sociales e infraestructura, así como aptitudes de administración y gestión de comunidades forestales
- xi) Creación de innovaciones e investigaciones
- xii) Establecimiento de mecanismos basados en el mercado y otros mecanismos voluntarios
- xiii) Protección de bosques contra incendios, plagas, enfermedades y otros riesgos externos

### **Potencial de inversión**

A continuación se intenta caracterizar cualitativamente el potencial de inversiones en países en desarrollo, ilustrando los ámbitos hacia los que podrían orientarse inversiones en OSB, REDD, forestación y reforestación (A/R), y restauración de bosques.

<b>Tasa de deforestación/ cobertura forestal</b>	<b>Países con escasa cobertura forestal</b>	<b>Países con fuerte cobertura forestal</b>
<b>Países con alta tasa de deforestación</b>	<b>REDD:</b> potencial alto/mediano <b>OSB:</b> potencial bajo/sin potencial <b>A/R:</b> potencial alto <b>Restauración:</b> potencial alto	<b>REDD:</b> potencial alto <b>OSB:</b> potencial alto <b>A/R:</b> potencial alto <b>Restauración:</b> potencial alto
<b>Países con baja tasa de deforestación</b>	<b>REDD:</b> potencial bajo/sin potencial <b>OSB:</b> potencial bajo/sin potencial <b>A/R:</b> potencial alto <b>Restauración:</b> potencial mediano	<b>REDD:</b> potencial mediano <b>OSB:</b> potencial alto <b>A/R:</b> potencial bajo/mediano <b>Restauración:</b> potencial bajo
<b>Países sin deforestación/ aumento de la superficie forestal</b>	<b>REDD:</b> sin potencial <b>OSB:</b> potencial bajo <b>A/R:</b> potencial mediano <b>Restauración:</b> potencial bajo/mediano	<b>REDD:</b> sin potencial <b>OSB:</b> potencial alto <b>A/R:</b> potencial bajo <b>Restauración:</b> potencial bajo/sin potencial

### **Aspectos de adecuada gestión de los programas internacionales y los sistemas de financiamiento**

En materia de asociaciones hay dos modelos básicos: el de accionistas y el de interesados. Tanto la teoría como la práctica respaldan la opinión de que un modelo de accionistas de adecuada gestión institucional puede promover la eficiencia con cierto costo de legitimidad, y que un modelo de interesados, aunque confiere mayor legitimidad, puede estar expuesto a problemas de acciones colectivas cuando el número de participantes es elevado y el costo de organización de diversos intereses para perseguir una meta común es alto en relación con los beneficios previstos. Al parecer, en la mayoría de los programas forestales internacionales recientes está teniendo lugar un cambio hacia un modelo de interesados, para lograr mayor pertinencia, identificación con los programas, justicia y responsabilidad, pero suele ser difícil lograr equilibrio entre legitimidad y eficiencia.

### **Principales conclusiones**

Se requiere un considerable volumen de financiamiento nuevo y adicional, de todas las fuentes, para respaldar la OSB y hacer efectiva la aplicación del IJNV sobre el terreno. Aunque están surgiendo muchos nuevos y promisorios mecanismos y fuentes, hasta ahora no ha habido deliberaciones serias encaminadas a definir y crear un mecanismo o instrumento de financiamiento específico de la OSB.

Aunque en los últimos años la AOD destinada a los bosques parece registrar una moderada tendencia de crecimiento, la brecha entre necesidades y financiamiento sigue siendo muy amplia. Sólo se ha incrementado la asistencia de unos pocos donantes bilaterales y algunas instituciones multilaterales de financiamiento, por lo cual no existen garantías de sostenibilidad

de un incremento de la AOD. Para avanzar hacia la consecución del cuarto objetivo mundial sobre los bosques en materia de movilización de recursos se requieren esfuerzos concertados de donantes y países receptores. La AOD debería cumplir un papel bastante más vigoroso en cuanto a el futuro financiamiento forestal. En futuras operaciones de ese género se requerirían mayores contribuciones, incluidos programas sectoriales de ayuda y financiamiento para la creación de políticas, para que no se amplíe aún más la brecha de financiamiento. Otras apremiantes prioridades de desarrollo nacional harán que en muchos países en desarrollo al sector forestal le siga resultando difícil movilizar nuevo financiamiento público para los bosques. A menos que se establezca un vínculo explícito con los bosques en las estrategias de reducción de la pobreza y en planes nacionales de desarrollo más amplios, es improbable que aumente la demanda explícita de AOD para los bosques (y por lo tanto la oferta de esa asistencia). Es necesario definir más claramente la contribución de los bosques a la reducción de la pobreza y de la dependencia de los bosques por parte de los pobres, para justificar la asignación de AOD a los bosques (incluido respaldo presupuestario).

Los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda aún no se han aplicado adecuadamente para alinear y armonizar la AOD a los bosques, lo que da lugar a elevados costos de transacción para las entidades donantes y para los países receptores. Sólo una orientación nacional de la coordinación de diversas fuentes de financiamiento e iniciativas externas puede garantizar una adecuada coordinación y eficacia del financiamiento público externo destinado a los bosques.

Los programas nacionales sobre bosques constituyen un marco útil para armonizar la actividad de los donantes y coordinar, dentro de los países, el respaldo financiero externo dedicado a la silvicultura, pero sólo en un reducido número de países esos elementos parecen estar integrados con más amplias estrategias nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza. Probablemente sea necesario establecer mejor el concepto de programas forestales nacionales basado en la experiencia acumulada, para dar mayor calidad a la labor analítica en la elaboración de programas forestales nacionales y sus estrategias de financiamiento. Ello permitiría detectar con mayor claridad los vacíos, para alcanzar las prioridades de nivel nacional de la OSB y aplicar las medidas nacionales del IJNV para facilitar la movilización de financiamiento adicional.

Hay indicios de que probablemente dispondrán de más financiamiento los países en que exista una demanda efectiva de financiamiento forestal y cuyos marcos jurídico y de políticas y condiciones de gestión de gobierno permitan la realización de inversiones por los sectores público y privado. Son, en realidad, las condiciones de nivel nacional las que definirán en gran medida el volumen del financiamiento externo que se proporcionará a la OSB y a actividades descentralizadas conexas.

El éxito en cuanto a obtención en fuentes privadas del financiamiento necesario para la OSB dependerá en gran medida de i) los mercados de bienes y servicios forestales y de la manera en que pueda inducirse a los propietarios de bosques y a las comunidades forestales, así como a los restantes protagonistas del sector privado, a invertir en operaciones sostenibles, y ii) de que la competitividad de los bosques como modalidad de uso de la tierra pueda garantizarse frente a otras alternativas. Para lograrlo a nivel nacional deberá contarse con un entorno de políticas conducente al establecimiento de una OSB, y los protagonistas del sector privado (incluidos los pequeños agricultores y las comunidades) deberán tener acceso a adecuados recursos financieros.

A menos que se garanticen los derechos a la tenencia de la tierra y al uso de los bosques no es realista suponer que el sector privado, las comunidades locales y los pequeños agricultores hayan de invertir en la OSB. Los procesos de reforma son políticamente delicados y técnicamente complicados, y requieren abundantes recursos. Su ejecución tiende a ser lenta aunque se cuente con una legislación adecuada, cuando no pueda mobilizarse adecuadamente a la administración pertinente para que haga efectiva la voluntad de los legisladores. Ese

aspecto ha sido subestimado en muchos casos en programas y proyectos dotados de financiamiento externo encaminados a mejorar la tenencia de la tierra.

Para modificar el clima de la inversión y así crear condiciones que habiliten la inversión pública y privada para llenar en parte la brecha de financiamiento es preciso hacer frente a restricciones extrasectoriales y propias del sector forestal. Los intereses del sector forestal rara vez pueden impulsar la labor encaminada a hacer frente a las primeras: se requiere un compromiso político de alto nivel. En muchos países el problema sectorial clave consiste en una inadecuada gestión de los bosques, que constituye un obstáculo para el financiamiento privado y público. Es necesario evaluar y realizar el seguimiento del clima de la inversión en el sector forestal nacional, como garantía de esfuerzos sistemáticos para el logro de las mejoras necesarias.

Los mecanismos basados en el mercado ofrecen considerables posibilidades de generar financiamiento a través de pagos por servicios ambientales forestales, pero esos mecanismos no pueden operar eficazmente a falta de un marco regulatorio, y del cumplimiento, por parte del gobierno, de una labor de promoción. También se requieren considerables inversiones iniciales, ya que esos pagos se realizan en función del desempeño. Este problema deberá abordarse cuando se elaboren planes de PSA.

Será decisivo realizar una apropiada integración de los bosques en el futuro régimen de cambio climático, y los instrumentos de financiamiento serán decisivos para lograr un sustancial incremento del volumen de financiamiento destinado a los bosques. No obstante, para que los instrumentos de financiamiento del carbono forestal se vuelvan prevalentes primero será necesario resolver cierto número de complejos problemas conceptuales, de políticas y administrativos (por ejemplo los relativos a adicionalidad, incrementalidad, buena gestión, etc.).

Además, aunque resulta alentador comprobar que algunos servicios forestales, en especial los de mitigación del cambio climático, ofrecen la posibilidad de movilizar un mayor volumen de financiamiento para la silvicultura, es importante evitar que el enfoque integral en materia de OSB, incluidos sus objetivos sociales, ambientales y económicos, se vea afectado por la adopción de un enfoque estrecho, reducido a un único producto o servicio básico de los bosques como, por ejemplo, el de secuestro de carbono.

La reciente experiencia en materia de biocombustibles muestra que la falta de adecuada consideración de los impactos en la sociedad y el medio ambiente, y los problemas de equidad en el diseño de nuevos instrumentos de financiamiento pueden conducir al fracaso. Ello debería evitarse, en el caso de los planes de REDD, a través de una adecuada labor de análisis, planificación, aplicación con carácter piloto y sensibilización para generar expectativas realistas.

En materia de diseño de nuevos instrumentos de financiamiento para llenar las actuales brechas de financiamiento para la OSB es necesario esforzarse en hallar sencillas soluciones prácticas que puedan mejorarse a lo largo del tiempo, a medida que se acumule experiencia. Son, pues, esenciales, las actividades piloto que permitan realizar ensayar adecuadamente modalidades alternativas. Lograr un óptimo diseño inicial de nuevos instrumentos suele ser el más arduo obstáculo para lograr éxito.

El principal escollo temático consiste en el financiamiento de las inversiones iniciales integrales en todos los aspectos de la OSB, en tanto las actividades de conservación y creación de capacidad ya cuentan, aunque no en la medida necesaria, con la cobertura de diversas fuentes. En los países en desarrollo el acceso al financiamiento de esas inversiones iniciales integradas será decisivo para poder avanzar hacia un más alto nivel de autofinanciamiento de la OSB. Ese "autofinanciamiento", como objetivo, se basaría en los ingresos generados por propietarios y administradores de bosques por la venta de bienes y servicios forestales, incluidos los pagos de bienes públicos mundiales generados por los bosques, según convenga en las condiciones locales.

Dada las corrientes de financiamiento existentes y emergentes, las principales brechas geográficas parecen darse en los países con escasa cobertura forestal y en los menos adelantados. Esos vacíos revisten importancia estratégica, ya que siguen sin aprovecharse significativas oportunidades de mantenimiento y mejoramiento de los bienes públicos mundiales y locales provenientes de los bosques, en tanto que los ecosistemas de esos países se están degradando. Al elaborar nuevos instrumentos de financiamiento debería considerarse la posibilidad de tratar de llenar esos vacíos.

Crear la capacidad nacional necesaria requerirá también inversiones adicionales, necesidad que no se está atendiendo, en medida suficiente, a través de los instrumentos existentes y emergentes. En lo que atañe a las entidades forestales y otros interesados en cuanto receptores de asistencia, el acceso a las fuentes de financiamiento y los costos de transacción son decisivos. Las fuentes de financiamiento actualmente disponibles no han considerado adecuadamente la cuestión, por lo cual su diseño generalmente está guiado por prioridades y procedimientos internos.

Es urgente dar mayor transparencia al financiamiento forestal (y conexas) externa de todas las fuentes destinada a los países en desarrollo. Esta necesidad, que existe de largo tiempo atrás, ha contribuido a enlentecer el avance hacia el consenso en torno a alternativas de movilización de recursos financieros “nuevos y adicionales” para la OSB.

### **Fortalecimiento del financiamiento internacional para la OSB**

A nivel internacional evoluciona rápidamente la elaboración de una arquitectura financiera relacionada con los bosques, encaminada específicamente, en parte, al logro de una ordenación sostenible de los bosques, y en parte a mejorar la contribución de los bosques a la mitigación del cambio climático y la conservación de la diversidad biológica. Por lo tanto, se aplica un ‘enfoque de cartera’ en materia de financiamiento de los bosques, ya que diversas necesidades de financiamiento de la OSB experimentadas por los países en desarrollo ya están siendo atendidas por diversas fuentes. Sin embargo, las fuentes de financiamiento disponibles son inadecuadas para la OSB, por limitaciones de enfoque, disponibilidad, posibilidades de acceso y volumen de financiamiento. Se requieren esfuerzos adicionales para utilizar mejor las fuentes y los mecanismos de financiamiento existentes y ampliarlos a través de la creación de nuevos instrumentos financieros para llenar los vacíos existentes.

A nivel internacional el entorno de políticas relacionado con las nuevas fuentes de financiamiento orientadas a los bosques, o que pueden respaldar la OSB, evoluciona constantemente. Pese a todos los instrumentos y fuentes de financiamiento emergentes que existen, con sus potenciales y limitaciones, la factibilidad de un nuevo “mecanismo mundial de financiamiento voluntario” para la OSB (como lo denomina la resolución 2007/40 del ECOSOC) seguirá siendo una cuestión política y de políticas clave. Como las fuentes de financiamiento disponibles sólo pueden atender en parte las necesidades de financiamiento de la OSB y de aplicación del IJNV, la comunidad internacional debería considerar la posibilidad de establecer un nuevo instrumento o mecanismo orientado a la OSB/IJNV para incrementar en forma sistemática y previsible los recursos financieros.

Para un nuevo financiamiento orientado a la OSB existen varias alternativas, incluidas las que se están elaborando. Un ejemplo es el de un programa de inversiones forestales de amplia base que siga los lineamientos programados en el marco del Fondo estratégico sobre el clima. Dicho programa podría abarcar a las instituciones multilaterales de financiamiento clave y basarse en corrientes de financiamiento suficientemente caudalosas canalizadas a la OSB en los países en desarrollo a través de diversos instrumentos, tales como donaciones, créditos y garantías. No obstante, se señala que es improbable que un solo instrumento de financiamiento baste para atender plenamente las necesidades de la OSB y de aplicación del IJNV.

Diversas iniciativas recientes sobre financiamiento relacionadas con los bosques parecen reflejar una mayor fragmentación, en lugar de consolidación, lo que preocupa a los donantes, los países receptores y sus beneficiarios, así como los organismos internacionales existentes que operan en el ámbito del financiamiento. Se corre el riesgo de superposición de cometidos, falta de reconocimiento de las ventajas competitivas, confusión entre los potenciales proveedores de financiamiento con respecto a las nuevas iniciativas y una malsana competencia en procura de proyectos 'buenos'. Es preciso lograr sinergias entre diversos mecanismos e instrumentos de financiamiento en materia de cambio climático, biodiversidad, degradación de la tierra y ordenación sostenible de los bosques. Dado el carácter independiente de diversos órganos y fuentes de financiamiento y el hecho de que en muchos casos los bosques suelen ser tan sólo una de las ventanillas de financiamiento, no es realista suponer que los diversos componentes de la 'cartera' de financiamiento forestal puedan crearse a través de una única estructura de gestión. No obstante, se requiere una eficaz coordinación a todo nivel, lo que no obsta a la necesidad de reforzar los actuales sistemas de cooperación.

A nivel nacional una mayor coordinación requeriría la integración de instrumentos tales como estrategias nacionales de financiamiento forestal e intercambio de información, que podrían organizarse a través de apropiados sistemas orientados por los gobiernos. Además, debería crearse adecuada capacidad nacional para utilizar plenamente los cada vez más diversificados y complejos instrumentos de financiamiento externo e interno para los bosques,

Los bosques del mundo constituyen un recurso natural multifuncional que, si es objeto de una gestión sostenible, puede satisfacer diversas necesidades de la sociedad en el plano espacial y en el temporal (es decir necesidades locales, nacionales y mundiales, así necesidades de la generación actual y de las futuras generaciones). Para mantener y mejorar los bienes y servicios que proporcionan los bosques revisten fundamental importancia las medidas internacionales, nacionales y locales que hagan realidad el compromiso mundial con respecto a la OSB, expresado en el IJNV. No menos importante es disponer de adecuados mecanismos de aplicación, especialmente recursos financieros, para una ordenación sostenible de los bosques y por lo tanto para la aplicación del IJNV. Es urgente aclarar mejor la manera de lograrlo, para lograr resultados prácticos.