

Tres herramientas para fomentar el financiamiento de usos sostenibles de la tierra

Resumen ejecutivo

Julio 2015

Angela Falconer, Charlie Parker, Paul Keenlyside, Adeline Dontenville, Jane Wilkinson

La agricultura, la silvicultura y otras formas de uso de la tierra generan aproximadamente un cuarto de las emisiones totales de gases de efecto invernadero (GEI), un porcentaje que es aún mayor en muchos países. Existen oportunidades para redirigir los cientos de miles de millones que se gastan anualmente en actividades dañinas hacia otras que tengan un perfil de emisiones más sostenible (actividades «verdes»), sin perder la productividad ni el desarrollo económico. Los países de renta baja y media, sus socios para el desarrollo, sus empresas y sus inversionistas urgentemente necesitan identificar urgentemente aquellos cambios en las políticas públicas que puedan contribuir a intensificar la inversión del sector privado en el uso sostenible de la tierra. Este estudio ha desarrollado un conjunto de tres herramientas para ayudar a los Gobiernos y a sus socios lograr este objetivo.

Agradecimientos: Los autores quieren agradecer especialmente a Tim Varga y Amira Hankin por su colaboración y excelente trabajo con los gráficos, a Barbara Buchner por su ayuda y asesoramiento durante todo el desarrollo del estudio y a Chiara Trabacchi por su revisión, a Matthew Kryman por sus aportes y comentarios iniciales, y a Dan Storey y Ruby Barcklay por el apoyo en comunicación.

El presente informe es una colaboración entre las organizaciones Climate Focus y Climate Policy Initiative, y cuenta con el apoyo del Centro REDD de la UE del Instituto Forestal Europeo. El contenido del informe es la responsabilidad exclusiva de sus autores y en ningún caso se considera representativo de las opiniones de la Unión Europea.



CLIMATE
POLICY
INITIATIVE

Resumen ejecutivo

Pasar a una forma de la agricultura, la silvicultura y otras formas de uso de la tierra¹ más productiva y resiliente es un desafío complejo. Los países de renta baja y media se han comprometido a la reducción del nivel de emisiones debidas al uso de la tierra, pero dado el carácter transversal de estas actividades, suelen plantearse aparentes dilemas entre los objetivos de mitigación, de adaptación y los de desarrollo.² Para los gobiernos y sus socios, es crucial encontrar soluciones que equilibren estas prioridades. La tierra y sus recursos son fundamentales para satisfacer la creciente demanda mundial para alimentos, combustibles y fibras, los cuales conforman los medios de subsistencia de unos 2,6 mil millones de personas, la mayoría residentes de las regiones más pobres del mundo, frecuentemente en tierras severamente degradadas.³

Será crítico aumentar considerablemente el financiamiento de actividades sostenibles⁴ para reducir las emisiones de uso de la tierra al nivel adecuado. Los países desarrollados se han comprometido a aportar 100 mil millones de dólares de financiamiento climático anualmente para ayudar a los países en vías de desarrollo a satisfacer sus necesidades de resiliencia climática y reducción de emisiones de carbono. Sin embargo, los mecanismos de financiamiento internacional previstos para este fin, incluyendo la REDD+,⁵ todavía no están funcionando a la escala adecuada. Existe una necesidad urgente de encontrar nuevas estrategias para financiar acciones de mitigación basadas en el uso de la tierra.

El flujo anual de financiamiento para usos sostenibles de la tierra sólo constituye una pequeña porción del total de inversiones en los usos de la tierra, que se calcula que varía entre 1.3 y 51.8 mil millones de dólares. El monto total de financiamiento para actividades agrícolas y forestales en los países en vías de desarrollo es de cientos de miles de millones de dólares, pero

1 En lo sucesivo, usos de la tierra.

2 Las emisiones debidas al uso de la tierra suponen más de la mitad de las emisiones GEI nacionales en más de 60 países (la mayoría, en vías de desarrollo) (CAIT, 2015).

3 52% de las tierras utilizadas para la agricultura están moderadamente o severamente afectadas por la degradación del suelo (ONU, 2015)

4 Utilizamos el término sostenible para describir actividades que priorizan las alternativas de emisiones bajas frente a las de "business as usual" o que aumentan la adaptación al cambio climático.

5 Reducción de las Emisiones por la Deforestación y Degradación forestal, conservación y manejo sostenible de los bosques, y aumento de las reservas de carbono.

estas aportaciones tienen un carácter principalmente de «business-as-usual (BAU)», es decir, su perfil de emisiones es alto o no contribuye a la adaptación al cambio climático. La mayor parte de los fondos aporta actores del sector privado nacional, que cuentan con el apoyo de subsidios e incentivos públicos nacionales.

Tres herramientas para ayudar a los Gobiernos y a sus socios a redirigir las finanzas de uso de la tierra

La comprensión limitada de inversiones en mitigación y adaptación del uso de la tierra inhibe el diseño de intervenciones públicas eficientes y efectivas. En muchos casos, no sabemos cuánto dinero está siendo canalizado al sector del uso de la tierra, cómo está siendo entregado, qué se paga, y por quién. Tampoco se comprende la proporción de finanzas que van dirigidas a actividades sostenibles frente a las de *business-as-usual* o las oportunidades que pueden existir para romper barreras o crear incentivos para pasar a actividades sostenibles. En este estudio se han diseñado tres herramientas que abordan estos problemas, y que los Gobiernos y sus socios pueden usar para:

- informar el diseño de estrategias de reducción de emisiones debidas al uso de la tierra financiadas y de adaptación, mediante programas bilaterales y multilaterales;
- identificar instrumentos financieros nacionales e internacionales para redirigir los fondos privados y públicos a usos de la tierra más sostenibles; y
- fomentar la coordinación de instrumentos públicos entre los diversos sectores relacionados con el uso de la tierra.

Estas tres herramientas cubren el ámbito nacional e internacional, y el financiamiento público y privado, en una amplia variedad de actividades de uso de la tierra. La tabla 1 resume su ámbito de aplicación y los beneficios potenciales para Gobiernos, socios de desarrollo e inversores privados.

Tabla 1 Herramientas para apoyar el desarrollo y la implementación de estrategias de financiamiento para mitigación basada en los usos de la tierra

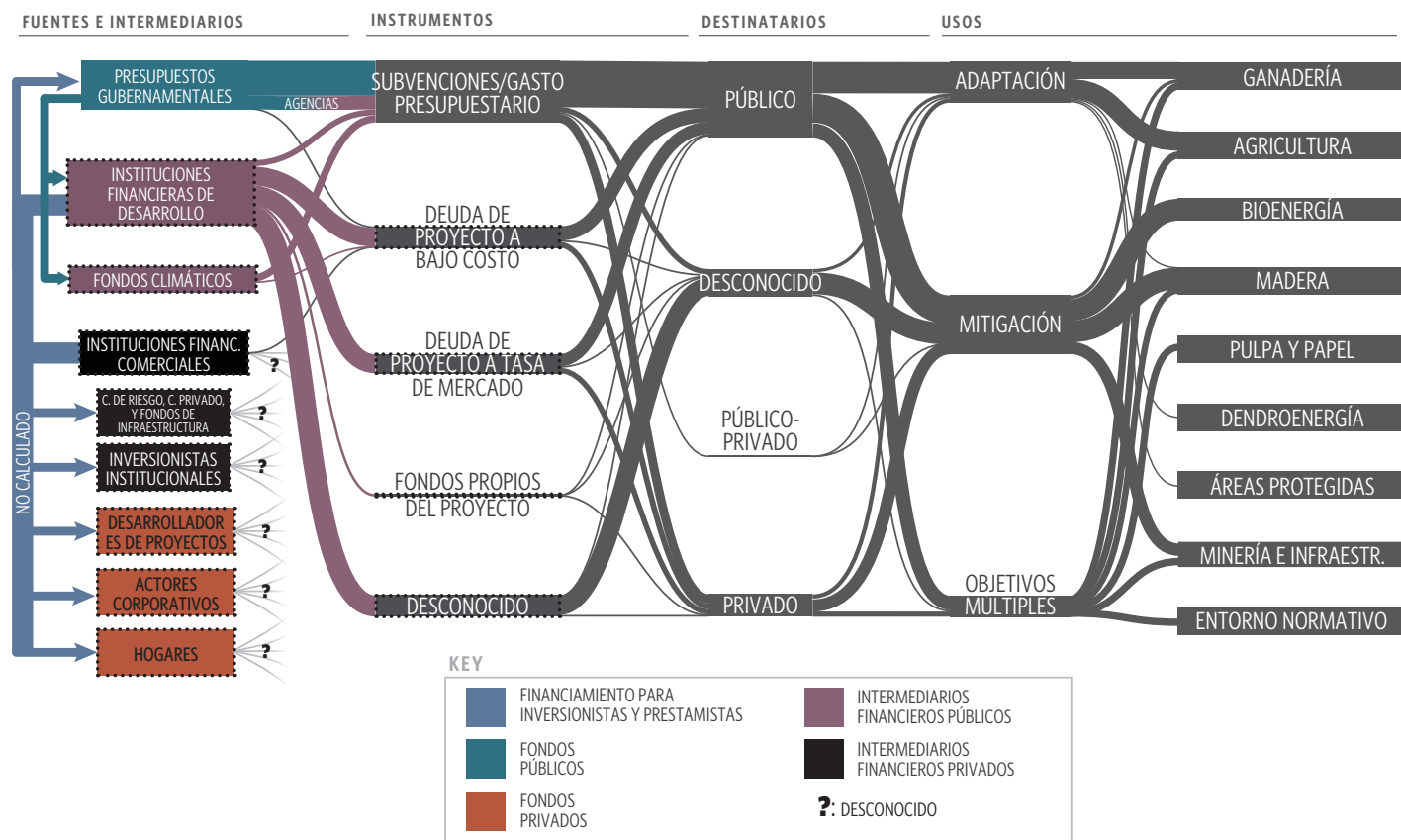
	<i>¿Qué nos aporta la herramienta?</i>	<i>¿Cómo esta herramienta puede apoyar los esfuerzos de mitigación y adaptación basadas en el uso de la tierra?</i>
CARTOGRAFÍA DE FINANCIAMIENTO DE USOS DE LA TIERRA	<ul style="list-style-type: none"> Describe en detalle las inversiones públicas y privadas y el gasto en usos de la tierra verdes y potencialmente BAU Proporciona una estimación cuantitativa de los flujos actuales Identifica a los principales actores e intermediarios, los instrumentos de inversión y a los destinatarios 	<ul style="list-style-type: none"> Proporciona una imagen detallada con datos y apreciaciones sobre los flujos financieros destinados a acciones de mitigación y adaptación basadas en el uso de la tierra Proporciona un punto de partida para evaluar los progresos Identifica las principales barreras, brechas financieras y oportunidades Informa el diseño de los planes de inversión en acciones de mitigación y adaptación basadas en el uso de la tierra que concilian el apoyo bilateral y multilateral con los esfuerzos y necesidades nacionales
ANÁLISIS DEL DÉFICIT DE VIABILIDAD FINANCIERA	<ul style="list-style-type: none"> Evalúa los costos y e ingresos de la actividad Identifica déficits potenciales que puedan amenazar la viabilidad del proyecto Identifica los puntos de entrada para apoyo financiero público e incentivos 	<ul style="list-style-type: none"> Aclara las necesidades específicas de los inversores Apoya el diseño a medida de incentivos públicos Identifica la exposición a los riesgos de inversión
CARTOGRAFÍA DE LOS INCENTIVOS PÚBLICOS	<ul style="list-style-type: none"> Describe los flujos de apoyo financiero público a usos de la tierra verdes y BAU Proporciona una estimación cuantitativa de los flujos de incentivos Identifica posibles incoherencias entre las políticas de incentivos 	<ul style="list-style-type: none"> Aclara la escala relativa de financiamiento de usos de la tierra verdes y BAU Fomenta la coherencia y el establecimiento de prioridades en los diversos sectores Proporciona una base lógica para la coordinación intersectorial, tanto a escala de Gobierno como entre los donantes Identifica los puntos de entrada de apoyo externo que pueden potenciar las fuentes de inversión nacionales/privadas Aclara las alternativas para mejorar la sostenibilidad de las inversiones y las cadenas de suministro

Cartografía de financiamiento de usos de la tierra

La cartografía de financiamiento de usos de la tierra proporciona una imagen fija del gasto efectuado por actores públicos y privados en actividades verdes, y potencialmente BAU. Puede ayudar a los países y a sus socios de desarrollo a entender cuánto y qué tipo de financiamiento se está aportando, entre qué actores claves, y para cuáles actividades. También contribuye a identificar canales, brechas y bloqueos en el flujo de financiamiento. Los Gobiernos pueden hacer un seguimiento de la inversión/gasto público o privado como paso previo para obtener una idea general de los principales flujos financieros relacionados con el uso de la tierra en lugar de buscar una imagen detallada que incluya todos los flujos. A medida que aumente

la disponibilidad de datos y la capacidad, podrán ampliar el campo para incluir a todos los sectores y lograr una mejor comprensión de cómo interactúan las distintas fuentes de financiamiento. Este análisis proporciona información para el diseño de estrategias multisectoriales de reducción de las emisiones derivadas del uso de la tierra y de resolución de los retos de desarrollo (como por ejemplo, los programas REDD+). El diagrama a continuación muestra un paisaje típico de financiamiento de uso de las tierras (conocido como un Sankey) donde la anchura de los flujos representa el volumen de movimiento de finanzas.

Herramienta 1: Cartografía de financiamiento de usos de la tierra



Análisis del déficit de viabilidad financiera

La herramienta de análisis del déficit de viabilidad financiera examina si las actividades de mitigación y adaptación son viables desde el punto de vista financiero. Algunas actividades de uso de la tierra sostenibles son más costosas que las de «business-as-usual», creando una brecha de viabilidad. En este caso, las actividades tienen que estar financiadas o apoyadas con fondos públicos.⁶ Otras actividades de uso de la tierra sostenibles no son intrínsecamente más caras, pero se enfrentan a riesgos o brechas de información que pueden incrementar los costos y desmotivar a los inversionistas. En este caso, los instrumentos de financiamiento público pueden ayudar a superar estas barreras.

Este enfoque, que pone de relieve las barreras potenciales a la implementación de actividades sostenibles (riesgos, información y capacidad, o déficits financieros) y los puntos de acceso del financiamiento público y privado, puede informar el diseño de los incentivos públicos personalizados para fomentar la

inversión en actividades verdes. Los Gobiernos pueden aumentar la viabilidad financiera de las inversiones en actividades sostenibles por medio de:

1. **La reducción de costos:** a través de avales y préstamos en condiciones concesionarias, exenciones fiscales, y subvenciones para la preparación de proyectos.
2. **El incremento de los beneficios:** estrategias como precios especiales para productos sostenibles, establecimiento de precios mínimos, y subvenciones basadas en los resultados para mejorar las ganancias de los inversionistas.
3. **El impulso de un entorno normativo:** por ejemplo, en materia de normas y legislación, sistemas de gestión y asignación de tierras, normas de certificación e implementación de marcos de seguimiento y cumplimiento.

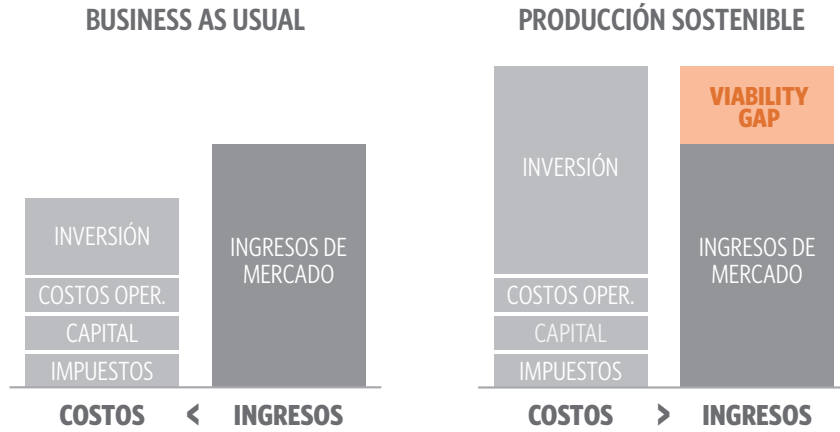
El análisis del déficit de viabilidad financiera puede llevarse a cabo como parte de una evaluación sectorial detallada o en el marco de la actividad.

6 Incluyendo fondos públicos filantrópicos e internacionales.

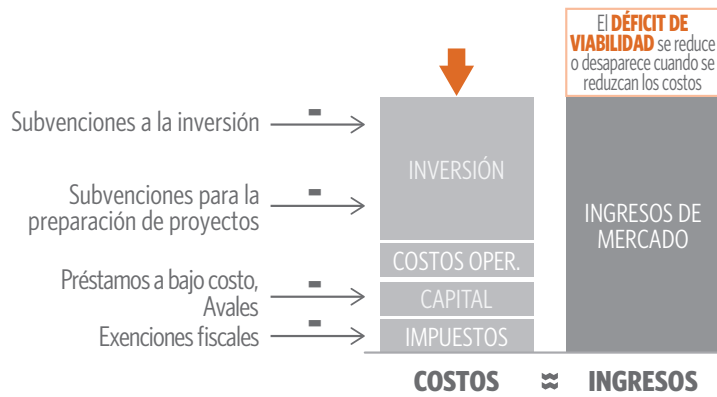
Herramienta 2: Análisis del déficit de viabilidad financiera

Se produce un **déficit de viabilidad** cuando los costos de una actividad exceden los ingresos disponibles

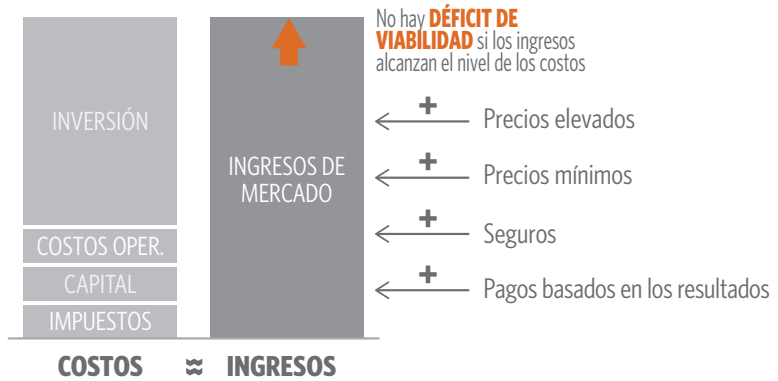
Los fuentes de financiamiento pública y privada ayudan eliminar estos déficits por:



1. Reducir los costos



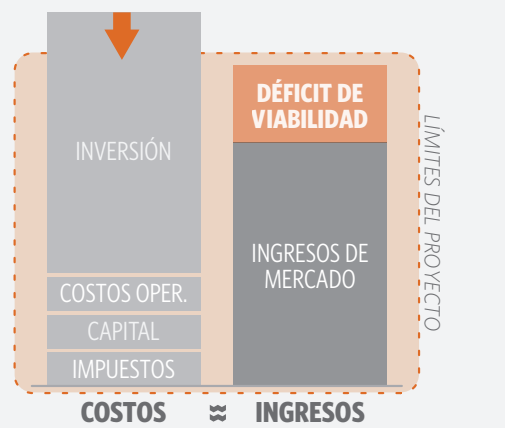
2. Aumentar/generar ingresos



3. Mejorar el clima de inversión —reducir el riesgo y las barreras a la información

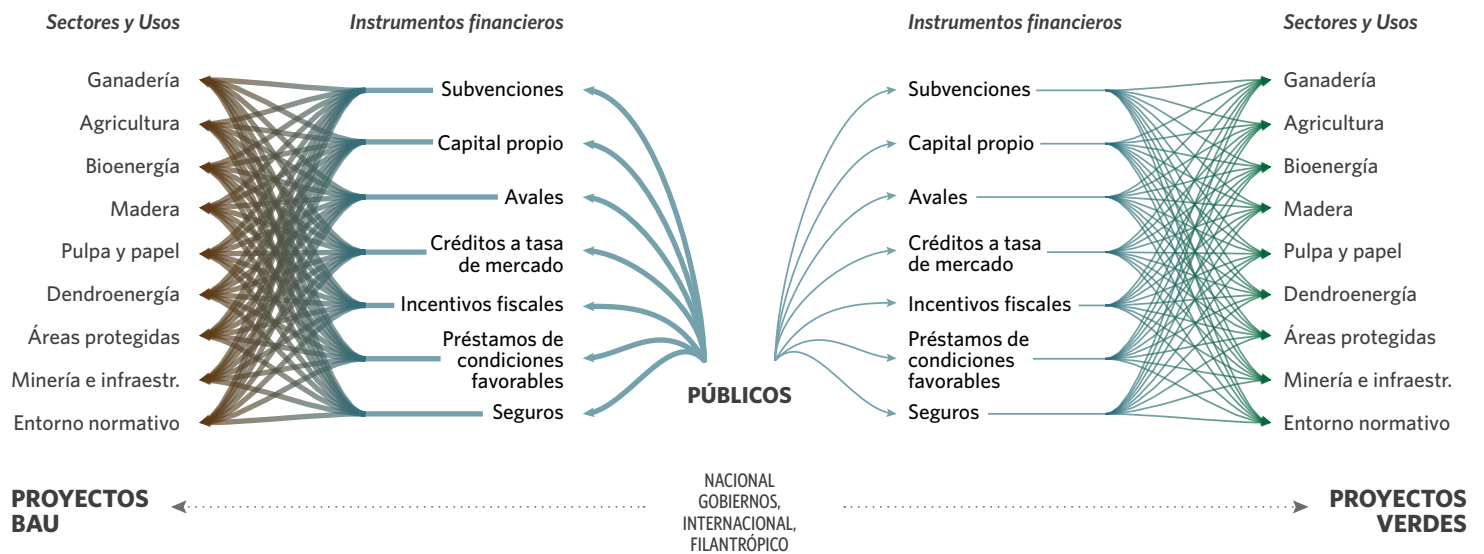
CREACIÓN DE UN ENTORNO NORMATIVO

- Desarrollo de capacidades
- Asistencia técnica
- Reformas legales
- Investigación y Desarrollo (I+D)
- Cumplimiento legal
- Planificación territorial
- Proyectos de demostración



Según Falconer and Stadelmann, 2014

Herramienta 3: Cartografía de los incentivos públicos que muestra los incentivos a los usos de la tierra que contribuyen a la mitigación y la adaptación



Cartografía de los incentivos públicos

La cartografía de los incentivos públicos aporta un marco para el seguimiento de los principales instrumentos financieros públicos de mitigación o adaptación, al nivel de un país, una jurisdicción o un sector. Puede determinar si los instrumentos están destinados a actividades de uso de la tierra verdes o BAU. Esta herramienta permite que los Gobiernos puedan saber si sus instrumentos y políticas financieras globales, incluyendo aquellas que cuentan con el apoyo de los socios de desarrollo, son coherentes y hasta qué punto sirven de ayuda para la producción sostenible. También puede aportar datos que permitan mejorar la coordinación entre sectores, tecnologías y zonas geográficas, además entre Gobiernos y donantes, ya que identifica aquellos puntos en los que las donaciones pueden maximizar las fuentes de inversión nacionales y privadas. Como primer paso, los Gobiernos pueden centrarse en los incentivos a actividades verdes y BAU. Eventualmente también podría ser útil representar los impedimentos a determinados usos de la tierra debidos a la imposición de tarifas o impuestos.

El uso de la tierra abarca intereses sociales, medioambientales, económicos y políticos que son diversos y transversales. Conseguir la combinación idónea de políticas e instrumentos financieros para fomentar la inversión sostenible a gran escala constituye un verdadero reto político que frecuentemente enfrenta intereses particulares bien establecidos. Es crítico ayudar a los Gobiernos evaluar de forma empírica cómo fluye el financiamiento por los distintos sectores de uso de la tierra, qué problemas de viabilidad, costos y riesgos tiene que solucionar, y si los instrumentos públicos o nacionales son útiles y coherentes. El éxito también depende de la capacidad de Gobiernos de definir, probar y verificar acciones que facilitan el desarrollo y sostenibilidad medioambiental. Los marcos de trabajo, enfoques y herramientas presentados en este estudio pretenden ayudar a los países de renta baja y media y a sus socios a identificar las oportunidades de colaboración y de financiamiento conjunto con el sector privado para asegurar una transición sostenible de los usos de la tierra.