



# INICIATIVAS INNOVADORAS PARA LA FINANCIACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

*SÍNTESIS DEL ESTUDIO*

INFORME DE EXPERTOS



Dirección General de Mundialización, Desarrollo y Asociaciones

2014

**Se dispone del informe completo  
en el sitio web France Diplomatie:  
[www.diplomatie.gouv.fr/es](http://www.diplomatie.gouv.fr/es)**

Este documento es la síntesis de un informe final encargado por el Ministerio francés de Asuntos Exteriores y Desarrollo Internacional.

Este documento está destinado a servir de base de discusión. Las opiniones expresadas son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente las opiniones o las ideas del Ministerio de Asuntos Exteriores y Desarrollo Internacional.

Todos los derechos de adaptación, de traducción y de reproducción mediante todos los procedimientos, incluidos fotocopia y microfilmación, son reservados para todos los países.

#### **Agradecimientos**

Los autores desean expresar su gratitud a todos sus interlocutores por su disponibilidad y la calidad de sus contribuciones.



# INICIATIVAS INNOVADORAS PARA LA FINANCIACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

*Síntesis del estudio*

Autores:

Judicaël Fétiveau, Alain Karsenty (CIRAD),  
Aurélien Guingand (CDC Biodiversidad),  
Christian Castellonet (GRET).



# Índice

<b>Capítulo 1</b> La problemática de la financiación de la biodiversidad .....	6
1.1 Un fenómeno de pérdida de diversidad comprobado, de origen antrópico reconocido .....	6
1.2 Evolución de la estrategia internacional de lucha contra la erosión de la biodiversidad .....	7
1.3 Un diferencial entre necesidades y capacidades de financiación aún mal evaluado pero consecuente .....	7
1.4 La valorización de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos.....	8
<b>Capítulo 2</b> Presentación y análisis de las iniciativas innovadoras para la financiación de la biodiversidad .....	10
2.1 Perímetro de las financiaciones innovadoras para la biodiversidad .....	10
2.2 Cartografía de las iniciativas innovadoras y evaluación de su potencial .....	11
<b>Capítulo 3</b> Los mercados verdes .....	15
3.1 Certificar productos o sectores .....	15
3.2 Certificar los territorios .....	16
<b>Capítulo 4</b> La conversión de las subvenciones perjudiciales.....	17
4.1 Identificar las subvenciones perjudiciales para la biodiversidad .....	17
4.2 Operacionalizar la reforma de las subvenciones perjudiciales .....	18
<b>Capítulo 5</b> La sobrecompensación de los daños a la diversidad biológica .....	20
5.1 Principios y modalidades de compensación.....	20
5.2 Cláusulas de salvaguardia y de garantía.....	21
5.3 La compensación en especie, el principio de sobrecompensación y la creación de un fondo internacional.....	21
<b>Capítulo 6</b> Conclusiones.....	23
6.1 Los mercados de productos verdes.....	23
6.2 La conversión de las subvenciones perjudiciales.....	24
6.3 La sobrecompensación de los daños a la diversidad biológica.....	24
Lista de siglas y abreviaturas .....	26

# Capítulo 1

## LA PROBLEMÁTICA DE LA FINANCIACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

La cuestión de las financiaciones innovadoras para la biodiversidad se integra en la problemática más amplia de la financiación de la lucha contra la pérdida de diversidad biológica, a escala de las especies, los ecosistemas y los genes. Mediante la adopción del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), durante la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992, la comunidad internacional respaldó los objetivos siguientes:

- de conservación de la biodiversidad;
- de utilización sostenible de sus componentes;
- y de participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, como retos de gobernanza global.

En calidad de bien público global, el mantenimiento de la biodiversidad justifica la implementación de mecanismos de transferencias financieras internacionales, al igual que la lucha contra el cambio climático o la desertificación que afectan de manera proporcionalmente más importante a los países en desarrollo.

La biodiversidad aporta servicios esenciales para el bienestar humano y el crecimiento económico, puesto que garantiza el mantenimiento de un buen número de funciones ecológicas. Pese a su importancia fundamental, consagrada por la adopción del CDB, la biodiversidad sigue empobreciéndose. Reconociendo la necesidad urgente de actuar, las Partes del Convenio adoptaron en 2010 un Plan Estratégico para la Biodiversidad 2011-2020, con 20 metas ambiciosas (denominadas metas de "Aichi")<sup>1</sup> y la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró el periodo 2011-2020 "Década de las Naciones Unidas para la biodiversidad". Consagrada a la financiación del plan estratégico, la última meta de Aichi se integra en la Estrategia de movilización de recursos adoptada en 2008 cuyos objetivos cuantificados deberán precisarse en octubre de 2014, con motivo de la próxima Conferencia de las Partes (COP 12) del CDB en Corea del Sur.

### 1.1 Un fenómeno de pérdida de diversidad comprobado, de origen antrópico reconocido

En la actualidad existe un consenso científico sobre la realidad del fenómeno de pérdida de biodiversidad (evaluado en particular a partir de la evolución de las poblaciones de especies) cuya magnitud y cuyos efectos se ponen en tela de juicio debido al carácter parcial de los inventarios disponibles y a la dificultad de establecer umbrales de pérdidas críticas para la supervivencia de las especies o el mantenimiento de las funciones ecológicas. Si la evolución biológica procede de fenómenos de especiación y extinción, la tasa de extinción de las especies del siglo pasado es por lo menos cien veces superior a las tasas anteriores, lo que sugiere que hemos entrado en una sexta ola de extinción masiva de la historia de nuestro planeta, pero la primera de origen antrópico.

*La Evaluación de los Ecosistemas para el Milenio (2005)* refleja el consenso sobre los **principales factores** de erosión de la biodiversidad. La pérdida y fragmentación de los hábitats debido a los cambios de uso del suelo y a las infraestructuras (agricultura, aprovechamientos hidroeléctricos, urbanización), la sobreexplotación de los recursos renovables y la proliferación de especies invasoras son causas bien conocidas. La contaminación se había subestimado ampliamente hasta entonces, mientras que el cambio climático ya se consideraba una causa importante de pérdida de biodiversidad. Estos factores tienden a reforzarse mutuamente, pero su impacto varía según las especies y los ecosistemas, lo que complica la elaboración de escenarios de evolución de la biodiversidad y la evaluación de las políticas públicas.

De forma más global, el fenómeno de pérdida de biodiversidad está relacionado con **modos de consumo y de producción**

1 - [www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-FR.pdf](http://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-FR.pdf)

**no sostenibles.** En los países emergentes y en desarrollo, las perspectivas de crecimiento demográfico y la adopción de modos de consumo similares a los de los países industrializados dejan entrever un escenario de pérdida acelerada de biodiversidad. Algunos de los medios de transición hacia una economía verde pueden alimentar el fenómeno, como la demanda de biocombustibles de primera generación, factor potencial de deforestación. La intensificación agrícola, que permite en teoría limitar la conversión de los medios, se acompaña a veces de una extensión de los cultivos (efecto rebote) que limita la reducción del impacto esperado a escala global.

## 1.2 Evolución de la estrategia internacional de lucha contra la erosión de la biodiversidad

El Plan Estratégico para la Biodiversidad 2011-2020, adoptado por las Partes del CDB, consagra el paso de un enfoque centrado en proyectos de conservación de la biodiversidad notable en áreas protegidas a la integración en las políticas públicas de los retos de conservación y utilización sostenible de toda la biodiversidad en provecho del mayor número de personas. Este nuevo enfoque, formalizado en estrategias y planes de acción nacionales para la biodiversidad, engloba así todos los factores directos e indirectos de erosión de la biodiversidad.

Las 20 metas de Aichi se organizan efectivamente en torno a 5 objetivos estratégicos:

- (A) Abordar las causas subyacentes de la pérdida de diversidad biológica mediante la incorporación de la diversidad biológica en todos los ámbitos gubernamentales y de la sociedad;
- (B) Reducir las presiones directas sobre la diversidad biológica y promover la utilización sostenible;
- (C) Mejorar la situación de la diversidad biológica salvaguardando los ecosistemas, las especies y la diversidad genética;
- (D) Aumentar los beneficios de los servicios de la diversidad biológica y los ecosistemas para todos;
- (E) Mejorar la aplicación a través de la planificación

participativa, la gestión de los conocimientos, la creación de capacidad y el “aumento considerable de la movilización de los recursos financieros”<sup>2</sup>.

Estos objetivos están considerablemente imbricados: reducir las pérdidas inicialmente permite reducir las necesidades más adelante.

## 1.3 Un diferencial entre necesidades y capacidades de financiación aún mal evaluado pero consecuente

### 1.3.1 Necesidades de financiación por precisar

A escala de los países elegibles al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el mecanismo financiero del CDB, los medios necesarios para alcanzar los objetivos de Aichi solamente en los países en desarrollo se estiman entre 74.000 y 191.000 millones de dólares en el periodo 2014-2018. A escala mundial, el grupo de alto nivel presidido por Pavan Sukhdev estima que sería preciso movilizar de 150.000 a 440.000 millones de dólares anuales en el periodo 2013-2020; dos tercios para los gastos de inversión y un tercio para los gastos recurrentes.

**La magnitud de las inversiones** a nivel mundial entre 2013 y 2020 varía entre varios cientos de millones y 15.000 millones de dólares para cada uno de los objetivos y las metas que dependen de la implementación de condiciones habilitantes (objetivos estratégicos A y E, y meta 16). Para la conservación, las inversiones necesarias varían de varias decenas de miles de millones para los objetivos de protección de las especies y de conservación de la diversidad genética en los agrosistemas y más de 100.000 millones para la ampliación de la red de las áreas protegidas. La consecución de cada una de las metas destinadas a alcanzar los objetivos estratégicos de reducción de la presión directa (de las actividades agrícolas, silvícolas y

2 - Meta 20 de Aichi: Para 2020, a más tardar, debería aumentar de manera sustancial, en relación con los niveles actuales, la movilización de recursos financieros para aplicar de manera efectiva el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, provenientes de todas las fuentes y conforme al proceso refundido y convenido en la Estrategia para la movilización de recursos. Esta meta estará sujeta a cambios según las evaluaciones de recursos necesarios que las Partes hayan llevado a cabo y presentado en sus informes.

haliéuticas) y de restauración de los ecosistemas críticos para sus servicios (principalmente el suministro de agua) también se estima en varios cientos de miles de millones. En algunos casos, el rango de las estimaciones es muy amplio debido a la diversidad de metodologías de evaluación de los costes existentes, a la imbricación entre los objetivos y las posibilidades de sinergias entre las políticas sectoriales.

### 1.3.2 Financiaciones actuales principalmente públicas, insuficientes y mal repartidas

La única cartografía global de los flujos de financiación de la biodiversidad disponible hasta hoy fue elaborada por el *Little Biodiversity Finance Book del Global Canopy Programme*, cuya primera edición se presentó en 2010 durante la COP 10 de Nagoya. En la última edición, se contabilizaron 52.500 millones de dólares en 2010 para la financiación de la biodiversidad, en aumento respecto a la primera edición, debido principalmente a las mejoras en la recolección de datos sobre la financiación de la biodiversidad.

Cerca de la mitad de las financiaciones (25.500 millones de dólares) se asignó a la gestión de las áreas protegidas y a la restauración de cuencas hidrográficas a partir de presupuestos nacionales. Esta proporción se eleva a las tres cuartas partes si se añade el reverdecimiento de las subvenciones agrícolas (7.800 millones de dólares) y la ayuda oficial para el desarrollo (AOD) destinada directa o indirectamente a la biodiversidad (de 2.500 millones de dólares a 6.300 millones de dólares). Aparte de las financiaciones públicas, los volúmenes de financiación más significativos proceden de los mercados de productos verdes (6.600 millones de dólares), de la compensación de la biodiversidad (3.200 millones de dólares) y de la filantropía (1.600 millones de dólares).

En 2010, cerca del 80% de los recursos destinados a la biodiversidad a nivel mundial se generó en las economías desarrolladas, pero cerca del 20% (10.000 millones de dólares) dieron lugar a una transferencia Norte-Sur, concentrando finalmente los países en desarrollo o emergentes más del 40% del gasto mundial. La AOD representa dos tercios de estas transferencias Norte-Sur, y el resto procede del comercio de productos verdes (2.400 millones de dólares) y de la filantropía (1.000 millones de dólares).

Las tres cuartas partes de los gastos se concentran en tres zonas (Estados Unidos con un tercio, Europa y China), donde más de la mitad está destinada a diversos programas relacionados con pagos (subvenciones) por servicios ambientales centrados en el agua, los bosques o las tierras agrícolas. Por lo tanto, la mayor parte de los gastos se realiza fuera de la zona intertropical, donde se encuentran los medios más ricos en biodiversidad y sobre la que se ejerce la mayor presión para la conversión de los medios con el fin de satisfacer la demanda nacional e internacional.

### 1.3.3 Un déficit de recursos considerable por compensar

Los recursos destinados actualmente a la biodiversidad (que se elevan a unos 50.000 millones de dólares anuales) permitirían a lo sumo cubrir un tercio de la estimación más baja de las necesidades (150.000 millones de dólares anuales). A la espera de datos más fiables sobre los recursos disponibles y de que se precisen mejor las necesidades a nivel nacional, cabe constatar que las necesidades para la implementación de las estrategias y de los planes de acción nacionales son superiores a las capacidades de movilización de ingresos fiscales nacionales, tanto en el Norte como en el Sur. La consecución de aquí a 2015 del objetivo de duplicación de las aportaciones financieras internacionales para la biodiversidad a favor de los países en desarrollo, formalizado en 2011 en Hyderabad por las Partes del CDB, sería insuficiente. Por lo tanto, deben desarrollarse nuevos mecanismos de financiación de la biodiversidad, tanto a nivel nacional como internacional. La valorización de la biodiversidad a través de los servicios ecosistémicos se ha impuesto como un principio innovador de movilización de recursos, principalmente privados.

## 1.4 La valorización de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos

Las políticas de conservación de la naturaleza, que se consideran tradicionalmente parte integrante de la gestión de un bien público no mercantil que debe ser financiado por recursos públicos o por la filantropía, parecen estar sometidas actualmente a un imperativo de valorización de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos asociados. La noción de servicios

ecosistémicos se utiliza para sensibilizar a la opinión pública sobre el coste social de la inacción en materia de conservación de la naturaleza y sobre el valor social de las funcionalidades ecológicas. Esta noción resulta de la evolución de las representaciones de la biodiversidad que, a su vez, conduce a una evolución de las modalidades de intervención de las políticas de conservación a través de los instrumentos económicos de gestión del medio ambiente.

La estimación de los costes relativos a la degradación de los servicios ecosistémicos permite evidenciar los efectos retroactivos de la erosión de la biodiversidad en el bienestar humano. Definidos en la *Evaluación de los ecosistemas del Milenio* como los beneficios, directos e indirectos, que el hombre obtiene de la naturaleza, su tipología cubre :

- los servicios de aprovisionamiento (alimentos, agua, fibra y energía);
- los servicios culturales (recreativos, educativos, estéticos, espirituales) relacionados con el patrimonio;
- los servicios de regulación (del clima, de las inundaciones, de las enfermedades, de los residuos y de la calidad del agua);
- y los servicios de apoyo necesarios para la producción de todos los servicios (formación de los suelos, producción primaria por fotosíntesis y ciclo de nutrientes).

La ausencia de reconocimiento de los valores de los servicios ecosistémicos conduce a su no integración en las decisiones de inversión de los actores, tanto públicos como privados, y a un déficit de las inversiones para su mantenimiento y renovación. Los agentes económicos tienden así a ignorar tanto el coste social (colectivo) de la utilización de los recursos naturales como los beneficios que obtienen de la conservación o la utilización sostenible de los ecosistemas (externalidades positivas). Los instrumentos económicos de gestión de la biodiversidad permiten determinar el coste asociado de la integración de la biodiversidad en las decisiones con el fin de modificar el comportamiento de los actores. Ahora bien, esta determinación del coste no pretende reflejar el valor económico de la biodiversidad.

Estos préstamos al vocabulario económico provocan en ciertos casos deslizamientos semánticos que pueden ser causa de ambigüedades, en particular cuando se habla de instrumentos de mercado para referirse por ejemplo a la fiscalidad verde (herramienta reglamentaria) o a Pagos por Servicios Ambientales

(PSA). Los PSA sólo están relacionados indirectamente con los servicios ecosistémicos, es decir, los que la naturaleza aporta al hombre; en realidad, permiten remunerar servicios ambientales que son servicios que las personas se prestan entre sí (hasta las generaciones futuras) para mantener o incrementar los servicios ecosistémicos, que son bienes públicos o colectivos por naturaleza que se prestan difícilmente a la mercantilización. Los servicios ambientales atañen generalmente a la utilización de las tierras y de los recursos, a través de compromisos de conservación, de esfuerzos de plantación y de restauración de los suelos, o de modificaciones de las prácticas de cultivo o de ganadería.

Si la noción de servicios ecosistémicos permite reflejar la invisibilidad económica de los valores de la biodiversidad ordinaria, reducir la biodiversidad a una función de fuente de aprovisionamiento o de apoyo de servicios ecosistémicos indispensables para el crecimiento económico representa una visión utilitaria que no engloba todo lo que motiva su preservación. Así, la biodiversidad calificada de notable se identifica como tal mas bien por su valor intrínseco que por su valor de uso (económico) exclusivamente.

# Capítulo 2

## PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS INNOVADORAS PARA LA FINANCIACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

### 2.1 Perímetro de las financiaciones innovadoras para la biodiversidad

#### 2.1.1 Financiaciones innovadoras para el desarrollo

La cuestión de las financiaciones innovadoras se impuso en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo al constatar los límites de los flujos de ayuda tradicionales, en particular para la financiación de bienes públicos mundiales. El Grupo Piloto sobre financiamientos innovadores para el desarrollo distingue:

- las fuentes innovadoras, que permiten generar nuevos recursos para el desarrollo a partir de contribuciones de diversos sectores económicos;
- y los mecanismos innovadores, que permiten optimizar el impacto de los recursos públicos existentes asociándolos en particular a fondos privados.

El Grupo Piloto sobre financiamientos innovadores para el desarrollo contabilizó 6.000 millones de dólares recaudados entre 2006 y 2012 por sus miembros a través de tasas e impuestos sobre actividades mundializadas (transporte aéreo), de mecanismos de garantía de Estado, de la subasta de cuotas de emisiones de CO<sub>2</sub>, de condonaciones de deuda contra inversiones en salud o en el medio ambiente, de loterías y de donaciones (de particulares o de empresas) a través de circuitos de financiación participativa.

#### 2.1.2 Financiaciones innovadoras para el CDB

La estrategia de movilización de los recursos del CDB se centra en los recursos domésticos, el cambio de escala de los medios existentes, la integración de la biodiversidad en la planificación del desarrollo, la cooperación Sur-Sur y los acuerdos sobre el

acceso y la distribución de beneficios (ADB) derivados de la utilización de los recursos genéticos. Esta estrategia identifica como “mecanismos de financiación nuevos e innovadores”:

- los regímenes de pago de los servicios suministrados por los ecosistemas;
- los mecanismos de compensación de la diversidad biológica;
- las reformas fiscales medioambientales (métodos de imposición innovadores e incentivos fiscales);
- los mercados de productos ecológicos;
- así como la integración de los objetivos del CDB en las fuentes “nuevas e innovadoras” de financiación internacional del desarrollo;
- y en las finanzas climáticas.

Las Partes del CDB consideran innovadoras las iniciativas que permiten financiar la conservación incluso fuera de las áreas protegidas que dependen ya sea de los instrumentos económicos de gestión medioambiental aplicados a la biodiversidad (que dan un coste a la destrucción o a la conservación de la biodiversidad, según los casos), o bien, de la introducción de un principio de ecocondicionalidad en las políticas y proyectos (mejora de las financiaciones existentes). El consenso sobre la necesidad de integrar las fuentes innovadoras de financiación logró obtenerse en octubre de 2012 en Hyderabad gracias a una evaluación previa de los mecanismos respecto a su aceptabilidad política respecto al riesgo percibido de mercantilización de la naturaleza y de privatización de su gobernanza (Seminario de Quito, marzo de 2012).

#### 2.1.3 Perímetro definido para las financiaciones innovadoras de la biodiversidad

Puesto que el objetivo fundamental de recurrir a las financiaciones innovadoras es reducir la brecha entre las necesidades de financiación y los recursos disponibles, en este estudio se consideran innovadoras:

- las iniciativas que permiten movilizar nuevas fuentes de financiación directa o indirecta de la conservación y restauración de la biodiversidad;
- y las que contribuyen a reducir las necesidades de financiación reduciendo la presión directa o indirecta sobre la biodiversidad en las actividades económicas (y, por lo tanto, el coste global de la conservación y restauración).

Según los casos, estas iniciativas contribuyen a una financiación de la biodiversidad considerada como un bien público o a una valorización más o menos explícita de la biodiversidad a través del valor de uso de los servicios ecosistémicos asociados (con la idea de una autofinanciación de la conservación de la biodiversidad).

## 2.2 Cartografía de las iniciativas innovadoras y evaluación de su potencial

A partir de un cuerpo bibliográfico y de entrevistas con especialistas, se repertoriaron en el estudio 20 iniciativas de financiación potencialmente innovadoras para la biodiversidad. Al final del análisis, se observó que estos mecanismos podían agruparse en torno a cinco grandes principios de financiación de la biodiversidad.

### 2.2.1 La palanca fiscal y la reforma de las subvenciones perjudiciales

**La fiscalidad es actualmente el principal instrumento de financiación de la biodiversidad. Ahora bien, destinar recursos fiscales suplementarios a la biodiversidad es una cuestión de voluntad política, particularmente a escala internacional.**

- El potencial de los **impuestos ecológicos** puede considerarse desde dos perspectivas, ya sea como un instrumento de generación de ingresos (amplia base imponible y bajo tipo impositivo) asignados total o parcialmente a la conservación de la biodiversidad (con frecuencia a través de un fondo específico), o bien, como un instrumento incentivador (fiscalidad ecológica de rendimiento teóricamente decreciente). El contexto actual de transición energética y de exhortación a la reforma de las subvenciones perjudiciales para la biodiversidad ofrece por lo tanto nuevas perspectivas a la fiscalidad

verde en torno a la eliminación de la fiscalidad negra (gastos fiscales relacionados con los combustibles fósiles).

- La financiación de numerosos **programas nacionales de subvenciones** destinados a remunerar un servicio ambiental (medidas agroambientales en el marco de un reverdecimiento de las subvenciones, PSA) y, en algunos casos, la financiación de la conservación en las áreas protegidas, es aportada, tanto en el Norte como en el Sur, por un impuesto específico aplicado a sectores más o menos relacionados con la utilización de la biodiversidad o con la presión ejercida sobre la biodiversidad (agua, turismo, madera, hidrocarburos, telecomunicaciones o subasta de cuotas de emisión) a un tipo impositivo suficientemente bajo para no afectar su rendimiento.
- **La imposición de las transacciones financieras** (de 15.000 a 74.000 millones de dólares anuales) **y de las emisiones de CO<sub>2</sub>** (250.000 millones de dólares anuales en los países desarrollados a 25 dólares la tonelada) se impone como el principal pilar de una fiscalidad internacional (a construir) con una base imponible relativamente estable y previsible para la financiación del desarrollo y de la lucha contra el cambio climático. Ya existen estimaciones sobre el potencial de movilización y las condiciones técnicas de su implementación, pero su activación y la decisión de asignar una parte de los ingresos a la financiación internacional de la biodiversidad son de la esfera de negociaciones políticas.
- **Un mecanismo de ajuste en las fronteras** –principio defendido por numerosos economistas cuya viabilidad fue evaluada por la OMC y el PNUMA (2009)– para la implementación de un impuesto sobre el carbono y para el sistema europeo de intercambio de cuotas de emisión podría acompañarse de la redistribución completa del producto de este ajuste para financiar la gestión de la biodiversidad en los países del Sur más vulnerables. Esto respondería a las exigencias de equidad internacional en la lucha contra la erosión de la biodiversidad, por ejemplo a través de la financiación de la lucha contra la deforestación y de la adaptación al cambio climático, ámbitos en los que la biodiversidad desempeña un papel importante.

### 2.2.2 Los mecanismos de inversión responsable y la palanca de la deuda

**Sin un rápido retorno de la inversión (ROI), la palanca de la deuda sólo se adapta a la financiación de la biodiversidad a gran escala como bien público.**

- Las **obligaciones verdes** atañen casi exclusivamente a las energías renovables y a la eficacia energética (que tienen un impacto muy indirecto en la biodiversidad). Debido a la dificultad para conseguir un ROI tangible en un lapso de tiempo restringido, las emisiones de obligaciones para financiar directamente la biodiversidad y los mecanismos con efecto de palanca destinados a reducir el riesgo (garantía de compra, prefinanciación), resultan poco atractivos para el sector privado.
- Pese a buscar siempre la madurez más larga, el mercado de la **inversión socialmente responsable** integra actualmente pocos criterios explícitamente relacionados con la biodiversidad. Los intentos para **adosar activos financieros a la biodiversidad**, del tipo “hipotecas medioambientales” o “derivados de biodiversidad”, que implican alinear los intereses del financiero, del protector de la biodiversidad y del pagador de la prima, no toman prácticamente en cuenta las realidades sociales subyacentes a la gestión de la biodiversidad.
- Los **fondos fiduciarios** inicialmente constituidos para la financiación a largo plazo de las áreas protegidas son mecanismos innovadores de gestión de las financiaciones de la biodiversidad, por su capacidad para mutualizar recursos de diversos géneros y financiar una amplia gama de actividades. Sin embargo, el hecho de que la mayoría de los fondos son alimentados mayoritariamente por recursos públicos plantea dudas sobre su capacidad para generar financiaciones adicionales significativas. Por otra parte, sigue siendo difícil saber en qué sectores de actividad los fondos fiduciarios invierten sus capitales para generar intereses, lo que plantea igualmente la cuestión de la seguridad de las inversiones.
- Para financiar inversiones masivas a gran escala, la opción de emitir un **gran empréstito** entre los bancos centrales, las instituciones internacionales (del tipo “Derechos Especiales de Giro” del Fondo Monetario Internacional) o los mercados internacionales (fondos recaudados mediante la emisión de obligaciones garantizadas por compromisos vinculantes por parte de los donantes, los Estados o las fundaciones privadas) parece a contracorriente, habida cuenta de la crisis de la deuda en los países desarrollados. Ahora bien, el contexto actual de tipos de intereses bajos permitiría, en caso de que se prolongara, contar con tipos reales negativos a largo plazo lo que limitaría el peso del empréstito para las generaciones futuras. Estos empréstitos permitirían, por ejemplo, poner en marcha una transición agroecológica de la agricultura (intensificación ecológica) en los países en desarrollo, con el fin de preservar los bosques naturales sometidos a la presión de la expansión agrícola y ganadera.

- Al final del ciclo de desendeudamiento que vivieron los países en desarrollo y teniendo en cuenta el perfil de las nuevas deudas contraídas con China (materias primas por infraestructuras), los **contratos “deudas por naturaleza”** para financiar inversiones en su red de áreas protegidas mediante fondos fiduciarios parecen presentar actualmente un menor potencial.

### 2.2.3 La valoración económica directa de la biodiversidad

**A pesar de algunos éxitos notables, el balance de veinte años de intentos de autofinanciación de la conservación gracias a los ingresos de la explotación comercial de bienes y servicios derivados de la biodiversidad es más bien ponderado.**

- El **ecoturismo** centrado en la biodiversidad notable en las áreas protegidas se está desarrollando lentamente y sólo en algunos países privilegiados (debido a la importancia de las inversiones que es preciso realizar en infraestructura, transporte y hostelería).
- Los proyectos de valoración de **productos forestales no madereros** (biocomercio) con las comunidades locales se enfrentan con frecuencia a la dificultad del acceso al mercado.
- Por último, la **valorización de los recursos genéticos** en el marco de contratos de bioprospección ha sido decepcionante hasta la fecha y su potencial sigue siendo muy difícil de evaluar en vísperas de la futura aplicación del Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización.

### 2.2.4 La aplicación del principio de responsabilidad (quien contamina, paga)

**Aunque la fiscalidad centrada en la internalización de los costes de destrucción de la biodiversidad aún está poco desarrollada, la compensación de los daños a la diversidad biológica en el marco de la reducción del impacto ambiental de los proyectos se está generalizando.**

- Mientras que la construcción de infraestructuras y la artificialización de la naturaleza son dos de las principales causas de erosión de la biodiversidad, la implementación en unos cincuenta países industrializados y emergentes de la **compensación** de los daños a la diversidad biológica por los promotores de proyectos de desarrollo se presenta como la aplicación de

un principio de quien destruye, paga. Para que no se convierta en un simple “derecho a destruir la biodiversidad”, la compensación sólo debe aplicarse al impacto residual relacionado con el objetivo “cero pérdida neta” en la secuencia evitar / reducir / compensar. Con el fin de mejorar la relación coste-eficacia de la compensación, al igual que su coherencia ecológica, bancos de compensación de hábitats o de especies que mutualizan una oferta de compensación pueden vender créditos correspondientes a los impactos a compensar.

- Esta oferta de compensación en forma de bancos de activos ambientales no instaura, no obstante, un **mercado de derechos** limitados por los poderes públicos como lo son, por ejemplo, los **derechos de desarrollo transferibles** cuya finalidad no es generar financiaciones adicionales para la biodiversidad, sino optimizar el coste social del cumplimiento de las normas (cuotas de captura para el sector pesquero o de emisión de contaminantes, intercambio de derechos de modificar los usos del suelo en el marco de un plan de zonificación). Si no se dispone de un sistema de evaluación que permita realizar una comparación exhaustiva del valor ecológico de los ecosistemas a escala mundial (unidades fungibles de biodiversidad como son los créditos de carbono), la creación de un mercado internacional de compensación de los daños a la diversidad biológica no sería en absoluto viable.

### 2.2.5 La aplicación del principio de ecocondicionalidad (el beneficiario paga)

**El principio “el beneficiario paga” forma parte de una estrategia de valorización de los servicios ambientales. El sector privado puede estar implicado como proveedor o como beneficiario en un marco “contractual”, es decir, supeditado al cumplimiento voluntario de un pliego de condiciones (obligación de medios) o de una evaluación del resultado (obligación de resultados):**

- compromisos voluntarios de productores con el consumidor (remuneración en forma de cuotas o de primas de mercado relacionada con la **ecocertificación**) o con el Estado (subvenciones verdes, destinadas a limitar su impacto sobre la biodiversidad en los mercados de bienes y servicios existentes o de suministrar un servicio ambiental definido contractualmente, por ejemplo, **medidas agroambientales, servidumbres ambientales**;
- contratos de **Pagos por Servicios Ambientales (PSA)** entre los usuarios del recurso (proveedores) y los beneficiarios

directos de un servicio ecosistémico para remunerar a los gestores (de hecho o de derecho) del medio o de los recursos en forma de compensaciones o de salarios y destinados a suspender ciertos derechos de uso o cualquier otra forma de contribución activa al mantenimiento, la restauración o la mejora de un servicio ecosistémico. Incluso para los PSA “agua”, en los que el servicio que da lugar a una remuneración puede prestarse a una transacción entre actores privados ya que puede definirse claramente y verificarse al menor coste (a diferencia del carbono o de la biodiversidad), la intermediación de actores públicos es indispensable a medida que la multiplicación de usuarios y beneficiarios aumenta los costes de transacción. Los PSA resultantes de contratos privados son finalmente poco numerosos. Los PSA generan finalmente pocos recursos adicionales en comparación con los recursos públicos. En cambio, son mecanismos de asignación interesantes en lo que respecta a la eficacia de los incentivos destinados a los actores privados y a la población. Aunque estos mecanismos suelen destinarse a la biodiversidad únicamente en un paquete de servicios ecosistémicos y sólo la valorizan como bien público, la verificación de la eficacia en un marco contractual explícito crea un incentivo directo (condicionalidad) del que carecen los proyectos integrados de conservación y desarrollo, al igual que los mercados de bienes y servicios relacionados con la biodiversidad.

- Dada la dificultad para demostrar la adicionalidad de las reducciones de emisiones de carbono forestal en el marco de los proyectos **REDD+** (escenario de referencia imposible de verificar, riesgos de fuga, posibilidad de divergencia entre los resultados locales y nacionales), los cobeneficios de la lucha contra la deforestación evaluada según la eficiencia de carbono podrían no materializarse, aunque la financiación a través del mercado voluntario pueda aportar nuevos recursos financieros para consolidar ciertas áreas protegidas estratégicas para la conservación de especies endémicas (por ejemplo, los lémures en Madagascar).

### 2.2.6 Iniciativas innovadoras con un gran potencial para la biodiversidad

Mediante la combinación de los criterios de viabilidad técnica, social y política (a nivel internacional), de impacto en la biodiversidad y de potencial de movilización de recursos, el estudio definió tres familias de iniciativas que merecen especial interés por parte de la comunidad internacional: el desarrollo de mercados verdes en torno a la ecocertificación; la reforma

(conversión) de las subvenciones más perjudiciales para la biodiversidad y la implementación de mecanismos de sobrecompensación para los desarrollos que afecten significativamente la biodiversidad.

#### ***2.2.6.1 El desarrollo de mercados verdes***

El potencial de financiación directa de la biodiversidad por el sector privado más allá de sus obligaciones reglamentarias o de sus compromisos en materia de responsabilidad societal es limitado. Actualmente, los actores privados sólo invierten significativamente y de forma voluntaria en la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad como cobeneficio de una producción certificada sostenible en los mercados que valoran este aspecto. La certificación adopta generalmente la forma de una certificación realizada por un tercero de plantas de producción o sectores de actividad, pero también puede integrarse en una dinámica de ordenación del territorio destinada a valorizar los bienes y servicios derivados de la biodiversidad. La ecocertificación, que se centra en las cadenas de valor mundiales para reducir la presión directa sobre la biodiversidad, pero que aún está relativamente poco desarrollada en numerosos mercados del Norte y del Sur, puede contribuir a la transición hacia modos de consumo y de producción sostenibles incluso en los países con bajos estándares en el ámbito de la gobernanza.

#### ***2.2.6.2 La conversión de las subvenciones perjudiciales para la biodiversidad***

Puesto que contribuye a la coherencia de las políticas públicas, condición necesaria para el éxito del despliegue de los instrumentos económicos de gestión de la biodiversidad, la reforma de las subvenciones perjudiciales también es indispensable para poner en marcha la transición hacia modos de consumo y de producción sostenibles. Si se reúnen las condiciones para su operacionalización, esta reforma no sólo permitiría reducir la presión sobre la biodiversidad, sino también liberar los recursos necesarios para redespigar los incentivos a favor de la biodiversidad, del tipo ecocondicionalidad de las subvenciones o remuneración de servicios ambientales. Además de la necesaria compensación de los efectos redistributivos de la reforma de las subvenciones, el acompañamiento hacia prácticas más sostenibles impuestas por esta reforma permitiría considerar la posibilidad de destinar una parte de los recursos liberados (doble dividendo) a la biodiversidad.

#### ***2.2.6.3 La sobrecompensación de los daños a la diversidad biológica***

Otro renglón que da lugar a financiaciones significativas del sector privado es el de la compensación de los daños a la diversidad biológica en el marco de la gestión de su impacto medioambiental. Este renglón también atañe a los promotores públicos. Estas financiaciones son principalmente el resultado de una obligación legal, cada vez más de un estándar impuesto por un inversor y, con mucha menos frecuencia, de una decisión voluntaria. Sin adicionalidad ecológica sistemática de la estricta compensación de los impactos (difícil de realizar) y de su escala geográfica necesariamente limitada, sólo la generalización de un principio de sobrecompensación permitiría transformarlas en un instrumento de financiación internacional de la biodiversidad.

# Capítulo 3

## LOS MERCADOS VERDES

Puesto que interviene a nivel de las cadenas de valor mundiales, en las que negociantes e industriales son los prescriptores directos, la ecocertificación constituye actualmente el principal mecanismo de mercado para la financiación de la biodiversidad fuera de las áreas protegidas tanto en el Norte como en el Sur. Los costes directos e indirectos de la certificación para los productores, que se suponen cubiertos por la prima de mercado (muy variable según los sectores) pagada por el consumidor al comprar un producto certificado, se consideran como financiaciones de la biodiversidad. Según las estimaciones del *Little Biodiversity Finance Book*, tomando como base una prima de mercado del 5%, la ecocertificación constituye el primer medio de movilización de recursos privados y presenta un potencial comprendido entre 10.000 y 30.000 millones de dólares anuales en 2020 según su índice de penetración. Incluso si la prima no se concreta, este instrumento de mercado puede presentar interés para el productor para posicionarse o conservar su posición en los mercados que valoran las cuestiones ambientales.

Una parte significativa de los mercados verdes se encuentra ya en el Sur, en ciertos sectores. Su margen de progresión aún es importante en numerosos sectores y el desarrollo de mercados interiores en los países emergentes ofrece nuevas perspectivas de comercialización para los productos ecocertificados. No obstante, todavía se esperan mejoras en lo que se refiere a la repartición entre Norte y Sur del valor añadido aportado por la certificación, así como a la evaluación del impacto de la certificación en la biodiversidad. Instrumento de mercado por excelencia, ya que se basa en un estándar voluntario, la certificación no es necesariamente el signo exclusivo de una gobernanza privada de los recursos. Los poderes públicos pueden apropiarse este instrumento, por ejemplo a través de los contratos públicos, de una fiscalidad diferenciada favorable a las plantas de fabricación o a los productos certificados, de una evolución de la reglamentación, e incluso de la mutualización de los costes de certificación.

### 3.1 Certificar productos o sectores

Las ecocertificaciones no están destinadas necesaria ni específicamente a la biodiversidad y su integración varía considerablemente según las certificaciones. De hecho, no existen muchos datos disponibles de seguimiento-evaluación del impacto de la aplicación de estas certificaciones a la

biodiversidad. Los sistemas de certificación apuntan ya sea a segmentar el mercado privilegiando un alto nivel de exigencia (nicho de mercado con una prima potencialmente elevada, como en el caso de la certificación FSC para la madera o de la agricultura ecológica), o bien, a ser lo más inclusivos posibles a partir de un bajo nivel de exigencia y de prima (mesa redonda sobre el aceite de palma sostenible, la soja y los biocombustibles). En el primer caso, se trata de una estrategia de diferenciación respecto a la competencia potencial; y en el segundo, la idea es obtener un efecto de palanca sobre el mayor número. Los dos sistemas pueden converger:

- efecto dominó en el caso de la FSC y masificación de la certificación para la agricultura biológica;
- aumento progresivo de la proporción de productos segregados en el sector del aceite de palma, es decir, separados de la cadena de aprovisionamiento convencional, lo que provocaría una inversión del sector prevaleciendo la demanda de productos certificados.

Aunque actualmente el 10% de los bosques mundiales (cerca de un tercio de los bosques de producción) posee la certificación "buena gestión", unos veinte años después del lanzamiento de la certificación FSC, menos del 2% de los bosques tropicales ha obtenido esta certificación. Del mismo modo, aunque el 30% de la madera en rollo industrial producida en el mundo está certificada, menos del 2% de la madera tropical lo está. Según el ritmo de crecimiento de la certificación en los bosques tropicales, el potencial de recursos que podrían destinarse a la biodiversidad para la madera se estima entre 5.000 y 20.000 millones de dólares anuales en 2020. Tras emprender el camino de la ordenación forestal, la industria maderera está adoptando cada vez más la certificación en África central, mientras que los gobiernos –que la consideraban como una injerencia y una competencia– están promoviendo las superficies certificadas en su territorio para mejorar su reputación. Mientras que el objetivo de las empresas es conservar el acceso al mercado europeo, el de los gobiernos es lograr una posición más favorable en la negociación de acuerdos de cooperación voluntarios con la Comisión Europea que permita certificar la legalidad de la madera exportada. Algunos mercados asiáticos, como China, también se están orientando hacia la certificación.

En un contexto de exhortación al boicot y de imposición de moratorias en Brasil e Indonesia, se organizaron mesas

redondas multipartitas en torno a las multinacionales de negocio y de transformación de la soja y del aceite de palma, que constituyen un factor importante de deforestación debido a la expansión de sus cultivos. La demanda de proteínas vegetales para la alimentación animal y la demanda de biocombustibles son dos factores importantes de esta expansión. El criterio esencial para la biodiversidad en estas certificaciones es no contribuir a la deforestación centrandó el interés en la protección de los bosques con alto valor de conservación o los paisajes forestales intactos. En el caso del aceite de palma, la certificación RSPO cubre actualmente una parte consecuente de la producción, pero sólo una pequeña parte de la producción certificada da lugar a una trazabilidad total.

Para los sectores o segmentos de sectores en los que predomina la agricultura familiar, la cuestión de la certificación suele integrarse en el marco de una agricultura contractual. El café certificado (bio, de sombra y/o de comercio justo), segmento de mercado mundial de rápido crecimiento (20%-25% frente al 2% anual para la producción convencional), ha abandonado el mercado de nicho por el mercado de gran consumo en los países desarrollados, donde todavía dispone de un importante potencial de penetración. También se está imponiendo actualmente como nicho de mercado en los países emergentes. Este tipo de café, que representaba el 8% de las exportaciones mundiales en 2009, podría representar entre el 20% y el 25% en 2015 y generar una prima de unos 50 a 100 millones de dólares en el horizonte 2020. Otros productos como el cacao, el té y el algodón siguen esta tendencia. Incluyendo la pesca, el potencial de movilización de recursos del sector agrícola mediante la certificación podría alcanzar los 5.000 a 10.000 millones de dólares en 2020.

Fondos de apoyo, instaurados por el Estado por cuestiones de equidad o por los sistemas de certificación para ganar cuotas de mercado, podrían ayudar a corregir el sesgo de la certificación favorable a las grandes explotaciones y no a las pequeñas (economías de escala). La gobernanza privada de los sistemas de certificación con verificadores independientes seleccionados y remunerados por las empresas auditadas conduce no obstante a mecanismos de selección adversa que pueden socavar la credibilidad de la certificación. Si la prima que el consumidor acepta pagar ya es una forma de socialización de los costes de certificación y de los costes derivados del cambio de prácticas, podrían elaborarse sistemas en los cuales la totalidad o una parte de dichos costes se mutualizarían a través de un fondo al que todos los productores estarían obligados a contribuir.

El impacto de los diversos sistemas de ecocertificación en la biodiversidad es variable dependiendo si apuntan más o menos explícitamente a prácticas que respetan la biodiversidad, si evitan los riesgos de fuga y si logran salir de una estrategia de nicho para que todos los sectores sigan el mismo camino. Pero su mayor impacto es sin duda el que consiste en hacer evolucionar las normas de producción de un sector determinado, facilitando a continuación la adopción de normas más estrictas por parte de los Estados, tanto a nivel nacional como internacional. La certificación puede considerarse entonces como un estimulante y un catalizador para acelerar la transición hacia una economía mundial más verde.

## 3.2 Certificar los territorios

Paisajes notables ricos en biodiversidad constituyen patrimonios regionales o nacionales potencialmente generadores de ingresos y de desarrollo local, gracias en particular al turismo y al ocio, pero también debido al atractivo que presentan estos territorios para ciertas categorías de población y de actividades económicas. Sin embargo, a menudo se ven amenazados por inversiones inadaptadas, por un urbanismo incontrolado o por la lógica de artificialización de los medios.

La certificación de estos paisajes notables (generalmente paisajes rurales productivos, ricos en cultura e historia, así como en biodiversidad) podría fomentar y catalizar la implementación de medidas de salvaguardia de este patrimonio colectivo por parte de las colectividades locales y las poblaciones interesadas que, en base a una carta de territorio, acordarían objetivos compartidos de gestión integrada de los recursos, como en el caso de los Parques Naturales Regionales de Francia (áreas protegidas de categoría V de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza).

Este tipo de instrumento permitiría garantizar la coherencia de las políticas públicas y las iniciativas de los actores locales. Estas certificaciones territoriales, que pueden aportar potencialmente una ventaja a los territorios interesados en términos de visibilidad y de reconocimiento, podrían combinarse con diversas herramientas de certificación de origen geográfico que permitirían valorizar bienes y servicios locales. De este modo, complementarían los dispositivos de certificación de productos o de PSA que pueden presentar costes elevados para los productores individualmente.

# Capítulo 4

## LA CONVERSIÓN DE LAS SUBVENCIONES PERJUDICIALES

La reforma de las subvenciones perjudiciales para la biodiversidad representa sumas potencialmente considerables a destinar a la biodiversidad (varias decenas de miles de millones de dólares de los cientos de miles de millones de dólares que representan las subvenciones repertoriadas en el sector de los recursos naturales), pero su implementación constituye un reto político.

En el contexto actual de fuertes restricciones presupuestarias en los Estados del Norte, principales emisores de subvenciones, y de utilización cada vez más masiva de estos instrumentos por los países emergentes, la reforma de las subvenciones perjudiciales constituye un medio interesante de redespigamiento de los incentivos para fomentar la transición hacia una economía verde.

Sin embargo, la experiencia demuestra que no basta con eliminar subvenciones identificadas como perjudiciales en un determinado sector para lograr avances significativos en términos de conservación y utilización sostenible de la biodiversidad. Por lo tanto, sería conveniente desarrollar herramientas de seguimiento y de evaluación del impacto de las reformas propuestas y situar estas reformas en un conjunto coherente de políticas públicas.

A escala de los países de la OCDE, la reorientación hacia la diversidad de un cuarto de las subvenciones potencialmente perjudiciales en los sectores responsables de presiones directas representaría un potencial de movilización de recursos de unos 40.000 millones de dólares para la agricultura y de 185.000 millones de dólares para el sector energético.

### 4.1 Identificar las subvenciones perjudiciales para la biodiversidad

Generalmente se incluyen en el perímetro de las subvenciones perjudiciales:

- las transferencias directas de fondos y las garantías;
- los gastos fiscales (abandono de los ingresos públicos exigibles);

- el suministro por los poderes públicos de bienes y servicios que no sean infraestructuras generales (que son de la esfera de la ordenación del territorio);
- y el apoyo a los precios.

Los sectores en los que las subvenciones podrían tener un importante impacto en la biodiversidad pueden circunscribirse a partir de las presiones antrópicas identificadas. En un sector determinado, todas las subvenciones no son necesariamente nacionales y dependen del grado de autonomía de las colectividades locales. En Europa, una parte importante de las subvenciones son financiadas por fondos comunitarios.

Entre los ejemplos de subvenciones perjudiciales comúnmente mencionadas, cabe citar las subvenciones para la modernización de la flota pesquera, la expansión de la capacidad de pesca (con técnicas perjudiciales para los fondos marinos) que contribuyen a la sobreexplotación de los recursos, amenazando a su vez los ingresos y el empleo. En la agricultura, las subvenciones relacionadas con el volumen de producción pueden fomentar la conversión de tierras ricas en biodiversidad (bosques, humedales) y modos de producción intensivos en insumos, factores de pérdida de biodiversidad en los cultivos, campos y suelos, pero también en las aguas contaminadas por los nutrientes. El impacto de las subvenciones a la energía en la biodiversidad es más indirecto, pero igualmente importante. Puesto que fomentan un mayor consumo de combustibles fósiles, pueden contribuir al cambio climático que, a su vez, es una causa de pérdida de biodiversidad. Por otra parte, subvencionar los combustibles fósiles fomenta la sobreexplotación de ciertos recursos (por ejemplo, en el caso de la pesca) o su explotación (por ejemplo, debido a la reducción del coste del transporte, la explotación de zonas forestales enclavadas ricas en biodiversidad es actualmente rentable). En materia de artificialización de los hábitats naturales, cuya principal causa son la extensión y la expansión urbanas (con las infraestructuras industriales y de transporte), los incentivos perjudiciales identificados son la ausencia de modulación de las ayudas de vivienda entre el medio rural y el medio urbano, las exoneraciones fiscales al desarrollo y todas las subvenciones que contribuyen a reducir el coste del transporte.

### 4.1.1 Realizar una evaluación global de las subvenciones

Sería conveniente clasificar las subvenciones en varias categorías: benéficas, neutras o perjudiciales para la biodiversidad. Diversos factores intervienen en la erosión de la biodiversidad según cadenas de causalidad complejas con efectos cruzados y retroacciones que suelen ser difíciles de modelizar y prever. Su impacto no es siempre unívoco y puede variar en el tiempo y según las escalas de análisis. Y no siempre es proporcional a las sumas. Por tanto, la evaluación no debe limitarse al impacto medioambiental. El agotamiento de los recursos o la destrucción de servicios ambientales tienen un coste directo para la economía y para la colectividad.

Para elaborar escenarios de eliminación, reducción o reforma de las subvenciones consideradas más perjudiciales es preciso evaluar no sólo el impacto ambiental (¿la eliminación es suficiente para hacer desaparecer los efectos perjudiciales?), sino también económico (impacto en el mercado) y social (efectos distributivos), previendo el comportamiento de los actores. Esta evaluación permitiría identificar todas las partes interesadas de una reforma cuya multiplicidad y cuyos intereses contradictorios dificultan la operacionalización. Construir la aceptabilidad política de la reforma requiere un examen participativo de los posibles escenarios.

## 4.2 Operacionalizar la reforma de las subvenciones perjudiciales

Salvo si se presenta una oportunidad (crisis presupuestaria, presión de negociaciones comerciales bilaterales o multilaterales, refundición de marcos reglamentarios), la eliminación inmediata y sin contrapartes de una subvención resultaría muy costosa políticamente, en particular cuando contribuye a apoyar los ingresos de grupos importantes de productores o de consumidores. La meta 3 de Aichi precisa además que la eliminación de las subvenciones perjudiciales no debe perjudicar la reducción de la pobreza<sup>3</sup>. Salvo si se limitara la reforma a la eliminación de algunas transferencias directas o nichos fiscales,

se trata de un proceso necesariamente negociado que no se presta fácilmente a las reformas relámpago. Al contrario, la reforma debe integrarse en una lógica de transición progresiva (energética, ecológica, hacia modos de consumo y de producción sostenibles, una economía verde...).

Implementar una reforma de las subvenciones perjudiciales equivaldría a lanzarse en un proceso iterativo a muy largo plazo. Experimentaciones prudentes acompañadas de evaluaciones periódicas permitirían gestionar adecuadamente la reforma. Debido a la falta de inversiones para brindar el apoyo apropiado al cambio de las prácticas, las políticas de eliminación de las subvenciones a los insumos preconizadas por los proveedores de fondos en los países del Sur resultaron con frecuencia desastrosas (empobrecimiento de los campesinos; expansión de las superficies agrícolas en las zonas forestales para compensar la disminución de la fertilidad).

Sea cual sea el escenario (eliminación, reducción o reforma), las medidas de acompañamiento necesarias ofrecen un medio para reorientar el régimen de incentivos en el sector correspondiente con la perspectiva de un “doble dividendo”. Por un lado, se espera de la eliminación de la subvención perjudicial una reducción del impacto en la biodiversidad del sector. Por otra parte, los recursos liberados no sólo podrían reorientarse para apoyar los ingresos de los productores (en lugar de los precios o la producción), sino también para fomentar prácticas que permitan restaurar la biodiversidad perdida y los itinerarios técnicos que permitan mejorar la productividad.

A mediados de los años 80, Indonesia acompañó la eliminación de las subvenciones a los pesticidas utilizados en el arroz con la implementación de un plan de lucha integrada contra las plagas. Las técnicas de gestión integrada de la fertilidad de los suelos permiten considerar la posibilidad de articular la reducción de las subvenciones a los fertilizantes y un apoyo al desarrollo de la agroforestería. Programas pilotos apoyados por el Centro Internacional de Investigación en Agroforestería en varios países africanos demostraron la posibilidad de una intensificación ecológica viabilizando una agricultura familiar sin insumos minerales.

3- "Para 2020, a más tardar, se habrán eliminado, se irán eliminando gradualmente o se habrán reformado los incentivos, incluidos los subsidios, perjudiciales para la diversidad biológica, (...) y se habrán desarrollado y aplicado incentivos positivos para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, (...) tomando en cuenta las condiciones socioeconómicas nacionales." (Subrayado por nosotros).

### 4.2.1 Reforzar la coherencia y el seguimiento, y la evaluación de las políticas públicas

La reforma de las subvenciones perjudiciales es sólo un elemento de políticas públicas más amplias que incluyen igualmente medidas incentivadoras de carácter fiscal o reglamentario. La ausencia de coherencia global de los incentivos puede obstaculizar el proceso de reforma. Las disposiciones legislativas que fomentan por ejemplo la roturación como medio para proteger derechos de tenencia de tierras son contradictorias con el objetivo de protección de la biodiversidad. Ahora bien, la reorientación de las ayudas a la pesca hacia la acuicultura, a priori favorable a la reconstitución de los stocks halieúticos y a la biodiversidad marina, podría tener a su vez un impacto negativo (contaminación, intensificación de la pesca industrial o ampliación de los cultivos de soja para alimentar el ganado). La sistematización de las evaluaciones ambientales estratégicas en las fases de diseño y seguimiento de las políticas públicas debería permitir mejorar el conocimiento de los efectos directos e indirectos de las legislaciones y de las políticas sectoriales relativas a los recursos naturales. Este tipo de enfoque permitió, por ejemplo, evidenciar el riesgo de cambio indirecto de uso del suelo asociado a los agrocombustibles, considerablemente subvencionados por varios países en el marco de las políticas de transición energética.

# Capítulo 5

## LA SOBRECENSACIÓN DE LOS DAÑOS A LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Declinación del principio “quien contamina, paga”, el principio de compensación de los daños a la diversidad biológica se presenta como una forma de conciliar desarrollo y conservación imponiendo a los proyectos de desarrollo públicos y privados que limiten su impacto en la biodiversidad, movilizándolo al mismo tiempo recursos para financiar la conservación.

Introducida como una obligación legal o una opción prevista por la reglamentación en unos cincuenta países mayoritariamente industrializados o emergentes e implementada en diversas formas, la compensación también ha dado lugar a iniciativas voluntarias cada vez más encuadradas en el marco de la financiación internacional de proyectos de desarrollo. Con excepción de este segmento, cuyos volúmenes aún modestos interesan principalmente al sector de las industrias extractivas, la compensación sigue siendo en gran medida un mecanismo de financiación de la biodiversidad encuadrado a nivel nacional. Ahora bien, podría considerarse la posibilidad de transferencias internacionales a favor de la biodiversidad mediante la introducción de un principio de sobrecompensación de los daños a la diversidad biológica en los proyectos de desarrollo tanto en el Norte como el Sur. Dado el grado de madurez de las políticas de compensación en el mundo, en un comienzo estos flujos financieros se aplicarían principalmente a las transferencias Norte-Sur.

### 5.1 Principios y modalidades de compensación

El principio de compensación de los daños a la diversidad biológica obliga o incita al promotor de un proyecto que provoque la degradación o la desaparición de hábitats a asumir la responsabilidad de las pérdidas de biodiversidad significativas provocadas financiando acciones de preservación o de restauración de la biodiversidad. Las “ganancias” deben ser equivalentes a las pérdidas para que pueda hablarse realmente de compensación (no pérdida neta). Pocas legislaciones se inclinan hoy a imponer un objetivo más ambicioso de ganancia neta.

La compensación, que surgió en el marco reglamentario de los estudios de impacto medioambiental, sólo cobra sentido como opción de último recurso en una jerarquía de medidas de atenuación de impacto: es decir, que el objetivo debe ser compensar únicamente impactos inevitables e irreducibles. Un coste elevado de la compensación es en sí un incentivo para evitar y reducir el impacto en la biodiversidad de un proyecto desde las etapas preliminares, o incluso para cuestionar la rentabilidad de un proyecto de desarrollo aumentando su coste total.

En la veintena de países donde la compensación es obligatoria, la **compensación en especie** por el promotor es el caso más frecuente. Como alternativa de último recurso y/o como verdadera forma de compensación, unos diez países del Norte y del Sur autorizan las transferencias financieras a fondos. Algunos autorizan la compra de créditos a terceros especializados en la implementación de una oferta de compensación previendo y mutualizando las necesidades (bancos de compensación), lo que, además de las economías de escala, puede favorecer la coherencia ecológica de las operaciones de compensación.

Aún marginal en los volúmenes movilizados, la compensación voluntaria se viene desarrollando desde hace unos diez años en torno a proyectos mineros en el Sur, para facilitar su acceso a los territorios y a los recursos, gestionar el riesgo de reputación ante las partes interesadas, y acceder al crédito de las entidades financieras (como los bancos que han adherido a los “principios de Ecuador”), que aplican el criterio de referencia N° 6 de la Sociedad Financiera Internacional<sup>4</sup>. La certificación por un tercero independiente debe imponerse en los contextos de implementación donde la gobernanza es limitada. El estándar BBOP (*Business and Biodiversity Offsets Program*), elaborado por los promotores de una compensación destinada a lograr un objetivo de ganancia neta, podría convertirse en el referencial de certificación de estas iniciativas.

La **compensación financiera** se autoriza según los países para impactos residuales imposibles de compensar en especie o como fuente de financiación no incluida en el presupuesto de las

4 - [www.ifc.org/wps/wcm/connect/c071b1004a58b603bebcfb8969adcc27/PS6\\_French\\_2012.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/c071b1004a58b603bebcfb8969adcc27/PS6_French_2012.pdf?MOD=AJPERES)

áreas protegidas, lo que permite a fondos fiduciarios posicionarse como operadores de compensación. Esta opción presenta la ventaja de movilizar financiaciones en las etapas preliminares del proyecto y puede facilitar la priorización de los retos de conservación (*trading-up*) y la obtención de ganancias netas en materia de biodiversidad. La opción no se focaliza directamente en la búsqueda de la equivalencia ecológica que, aunque se pone de relieve, es generalmente parcial, y toma ante todo como sistema de referencia las especies de interés patrimonial y en menor medida aún las funcionalidades ecológicas. Ahora bien, este distanciamiento respecto al patrón ecológico es de doble filo, pues existe un alto riesgo de desresponsabilizar a los promotores desconectando pérdidas y ganancias de biodiversidad. Por lo tanto, sería conveniente limitar su uso.

## 5.2 Cláusulas de salvaguardia y de garantía

La experiencia de compensación del carbono muestra que cualquier cambio de escala significativo requiere la adopción de un régimen de conformidad. Las propuestas para articular oferta y demanda de compensación a escala internacional chocan contra la dificultad, por no decir la imposibilidad, de establecer un sistema de referencia común para las ganancias y pérdidas de biodiversidad como el que existe para la compensación de carbono. Además, este sistema podría favorecer el acaparamiento de la tierra en los países del Sur con fines ecológicos ("*green grabbing*") como lo que está ocurriendo con las inversiones agrícolas internacionales.

La implementación de la compensación requiere una serie de garantías para evitar que se convierta en derecho a destruir la biodiversidad (evitar que los promotores se desresponsabilicen de su impacto real) y agrave la pobreza en los países del Sur (la compensación también puede aplicarse a los derechos de uso y a las pérdidas de ingresos asociadas a la escala del proyecto y del área de compensación). En primer lugar, es primordial que el marco normativo explicita lo que puede o no puede compensarse y los casos en que se imponga la compensación en especie. Asimismo, es importante integrar la compensación en una lógica de ordenación del territorio y dotarse de los medios necesarios para el seguimiento y la evaluación de las ganancias y las pérdidas. En resumen, la compensación sólo tiene sentido si los gobiernos no supeditan las exigencias de protección de la naturaleza a los objetivos de crecimiento económico.

## 5.3 La compensación en especie, el principio de sobrecompensación y la creación de un fondo internacional

Para reforzar la contribución de la compensación a la financiación internacional de la biodiversidad, podría considerarse la posibilidad de:

- generalizar el principio de compensación ecológica reglamentaria en especie en los países del Norte y favorecer su implementación en los países del Sur, por lo menos para los ecosistemas que tengan un importante valor ecológico reconocido, y de forma adaptada a los problemas de gobernanza local (obligación de certificación);
- concretar la consecución de objetivos de ganancias netas para la biodiversidad a escala global gracias a la compensación financiera mediante transferencias financieras obligatorias destinadas a la financiación de zonas prioritarias de conservación a nivel internacional en el marco de la compensación por deterioro de un bien público mundial.

Estas contribuciones servirían para alimentar un **fondo internacional para la conservación de la biodiversidad**, existente o por crear, eventualmente en el seno del mecanismo financiero del Convenio sobre la Diversidad Biológica (el Fondo para el Medio Ambiente Mundial – FMAM) o en forma de un renglón "biodiversidad" del Fondo Verde para el Clima. Por un lado, este mecanismo permitiría garantizar la consecución del objetivo de neutralidad del impacto de los desarrollos en la biodiversidad y, por otro lado, generar flujos de financiación internacionales a favor de la biodiversidad que no dependan de la compensación de los daños a la diversidad biológica Norte-Sur. De este modo, el promotor podría hacer valer el cumplimiento de sus compromisos sin que éste adopte la forma de un mecenazgo ambiental, de "acaparamiento verde" o de puesta en competencia de los territorios como podría ser el caso si se recurriera a una cámara de compensación internacional.

Si este enfoque podría considerarse como una iniciativa piloto a nivel nacional, los aspectos técnicos y políticos (evaluación del importe de la compensación, perímetro de las actividades sujetas a la obligación de compensación, modalidades de asignación de los recursos a un fondo multilateral, etc.) de esta



propuesta podrían discutirse en el marco de la reflexión actual a nivel comunitario (*EU No Net Loss Initiative*).

Según las estimaciones del *Little Biodiversity Finance Book* (2012), la creación de un mercado de conformidad europeo, de tamaño probablemente equivalente al de EE.UU., permite vislumbrar en el horizonte 2020 un potencial de movilización de recursos en los mercados de conformidad de los países desarrollados de unos 10.000 millones de dólares anuales (frente a 70 millones de dólares para la compensación voluntaria únicamente). Una sobrecompensación del orden del 10% del coste total de las operaciones de compensación generaría por lo tanto 1.000 millones de dólares anuales en 2020.

# Capítulo 6

## CONCLUSIONES

**El estudio de las iniciativas innovadoras conduce en primer lugar a tres conclusiones transversales:**

- **Las financiaciones innovadoras deben adaptarse a la naturaleza de bien público de la biodiversidad.** La biodiversidad, calidad que se aprecia a través de un número aún limitado de elementos, aparece por lo general como el “pasajero clandestino” de numerosos instrumentos económicos de gestión ambiental. El potencial de valorización económica directa de la biodiversidad (en particular recurriendo a los mercados, por ejemplo, de servicios ecosistémicos) es relativamente limitado porque las características de bien público o de bien colectivo de los componentes de biodiversidad considerados predominan en la mayoría de las situaciones encontradas.
- **Es importante apreciar debidamente la dimensión incentivadora de las iniciativas innovadoras.** La movilización de recursos no debe convertirse en una finalidad. En la implementación de la fiscalidad medioambiental, la búsqueda del rendimiento financiero suele prevalecer sobre la dimensión incentivadora. El objetivo de la compensación de los daños a la diversidad biológica no es directamente la financiación de una gestión restauradora de las áreas afectadas o de las áreas protegidas, incluso si puede contribuir a ella. La finalidad de la reforma de las subvenciones más perjudiciales para la biodiversidad tampoco es de enjugar los déficits públicos. Al buscar el “doble dividendo” esperado de la implementación de los instrumentos incentivadores, sería conveniente no invertir los términos: reducir el impacto (y, por lo tanto, las necesidades futuras de financiación) debe seguir siendo su principal razón de ser.
- **Debe aprovecharse el potencial de la fiscalidad ecológica.** Para cubrir la estimación prudente de las necesidades de 150.000 millones de dólares anuales a escala mundial, probablemente no podrá evitarse orientar hacia la biodiversidad por lo menos el 10% del producto de un impuesto “internacional”, cuyos medios ya se han identificado perfectamente, o recurrir a mecanismos del tipo derechos especiales de giro “verdes” del FMI. Un impuesto sobre las emisiones de carbono o sobre las transacciones financieras permitiría financiar la conservación directa (para la que existen limitadas alternativas a los fondos públicos), y cambios de itinerarios técnicos

agrícolas a gran escala en los países del Sur. A nivel nacional, además del impuesto ambiental sobre el turismo, el agua, la energía o el transporte, deben eliminarse las resistencias en el Norte para aprovechar el potencial de un impuesto sobre la contaminación por nutrientes y la artificialización de los medios. En el Sur, debe organizarse una reflexión sobre la posibilidad de destinar a la biodiversidad una parte de los ingresos de los impuestos sobre los recursos naturales (restauración de los ecosistemas críticos).

A pesar de algunas expectativas muy optimistas sobre la importancia creciente que podrían desempeñar las financiaciones privadas de la biodiversidad, hoy parece claro que la principal contribución del sector privado debe buscarse en las cadenas de valor mundiales y en la gestión de su impacto ambiental (transición hacia modos de consumo y de producción sostenibles). Los impulsos políticos, normativos o sociales (procedentes con frecuencia de la sociedad civil) son los que permiten a la compensación ecológica y a la certificación alcanzar escalas significativas y las obligan a reforzar sus estándares.

**Si se consideran desde la perspectiva de su potencial de movilización de recursos y su viabilidad técnica, política y social, tres familias de iniciativas presentan un potencial interesante y pueden mobilizarse relativamente a corto plazo, en determinadas condiciones (pero ninguna, ni siquiera su combinación, sería suficiente para cubrir todas las necesidades repertoriadas).**

### 6.1 Los mercados de productos verdes

Puesto que interviene a nivel de las cadenas de valor mundial estableciendo normas más exigentes que la reglamentación, la ecocertificación representa un medio indispensable para orientarse hacia modos de consumo y de producción sostenibles, en particular en los sectores turísticos y agrícolas generadores de divisas para las economías del Sur, siempre y cuando se tome mejor en cuenta la repartición del valor añadido y el impacto real en la biodiversidad. Los poderes públicos pueden apropiarse este instrumento de segmentación del mercado para orientar la inversión de sectores a través de los contratos públicos, los

incentivos fiscales, e incluso de la mutualización de los costes de certificación para preservar la competitividad de los operadores con menos capital. En los mercados agrícolas, el crecimiento de los productos certificados suele ser el más dinámico, impulsado por el refuerzo de la reglamentación y por la demanda de los consumidores, añadiéndose actualmente las clases medias de los países emergentes a los consumidores del Norte. A escala de territorios productivos rurales, la certificación de paisajes notables, ricos en cultura e historia, así como en biodiversidad, eventualmente en forma de área protegida, constituye un medio adicional para valorizar las iniciativas locales de conservación y utilización sostenible de la biodiversidad.

## 6.2 La conversión de las subvenciones perjudiciales

Se trata de un largo proceso que, a través del rediseño de los incentivos y de la generalización de las evaluaciones ambientales estratégicas, contribuye a la coherencia de las políticas públicas y del marco jurídico con los objetivos de conservación y gestión sostenible de la biodiversidad. En cada sector responsable de presiones en la biodiversidad (agricultura, pesca, energía, transporte, etc.), es preciso realizar una evaluación global de las subvenciones para identificar las más perjudiciales y elaborar escenarios de reforma de manera participativa. Este tipo de reforma (de la que depende en gran medida su aceptabilidad política y social) no apunta solamente a eliminar los incentivos perjudiciales para la biodiversidad, sino también a convertir una parte de estas subvenciones en subvenciones verdes mediante la ecocondicionalidad de las ayudas concedidas a los productores y los pagos por servicios ambientales (doble dividendo). En los países emergentes debería asimismo considerarse la posibilidad de vincular la ayuda oficial a la consecución de los objetivos de conservación por parte de los gestores de los recursos, así como la posibilidad de orientar los cambios de itinerarios técnicos en los países en desarrollo.

## 6.3 La sobrecompensación de los daños a la diversidad biológica

Aunque su principio y su viabilidad han dado lugar a críticas, la compensación en especie del impacto residual destinada a alcanzar un objetivo de no pérdida neta de biodiversidad, aplicada en condiciones de buena gobernanza y en un marco

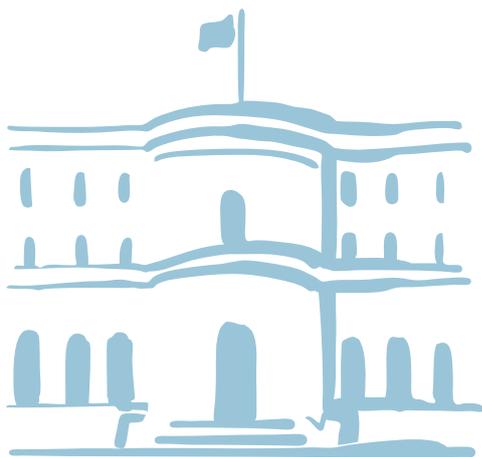
jurídico claro y socialmente aceptado que defina lo que es no compensable, constituye un incentivo para limitar el impacto de los proyectos de desarrollo en la biodiversidad desde las etapas preliminares. Aunque sigue siendo marginal, la compensación voluntaria se está desarrollando en los países del Sur, en particular como una obligación impuesta a través de la financiación internacional de proyectos de desarrollo. Aunque el patrón ecológico debe seguir siendo la referencia para evaluar la equivalencia entre pérdidas y ganancias, los mecanismos de compensación financiera podrían permitir priorizar los retos de preservación de la biodiversidad, además de la compensación caso por caso (convirtiéndose en ciertos casos en fuente de financiación extrapresupuestaria de las áreas protegidas). Si no puede considerarse la creación de un mercado internacional de la compensación, la compensación podría convertirse en una herramienta de financiación internacional de la biodiversidad imponiendo al Sur la consecución de una ganancia neta de biodiversidad a través de una contribución sobre las operaciones de compensación realizadas en el Norte, canalizada hacia un fondo internacional.



# Lista de siglas y abreviaturas

<b>ADB</b>	Acceso y Distribución de Beneficios
<b>AOD</b>	Ayuda Oficial para el Desarrollo
<b>BBOP</b>	<i>Business and Biodiversity Offsets Program</i>
<b>CDB</b>	Convenio sobre la Diversidad Biológica
<b>COP</b>	Conferencia de las Partes
<b>DGM</b>	Dirección General de Mundialización, Desarrollo y Asociaciones
<b>EE.UU.</b>	Estados Unidos
<b>FMAM</b>	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FSC</b>	<i>Forest Stewardship Council</i>
<b>MAEDI</b>	Ministerio de Asuntos Exteriores y Desarrollo Internacional
<b>OCDE</b>	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio
<b>PNUMA</b>	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
<b>PSA</b>	Pagos por Servicios Ambientales
<b>REDD+</b>	Proyectos de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los bosques
<b>ROI</b>	Retorno sobre la inversión
<b>RSPO</b>	<i>Roundtable on Sustainable Palm Oil</i>





## INICIATIVAS INNOVADORAS PARA LA FINANCIACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

Impulsado por la necesidad de poner fin a la pérdida de biodiversidad, el desafío de la conservación se ha convertido en el centro de las preocupaciones ambientales a nivel internacional. Francia es uno de los países movilizados en este movimiento de compromiso colectivo. Sin embargo, los medios financieros necesarios para lograrlo superan ampliamente los recursos actualmente disponibles, por lo que se impone la búsqueda de iniciativas de financiación innovadoras.

Este estudio encargado por el ministerio francés de Asuntos Exteriores y Desarrollo Internacional permite inventariar veinte tipos de iniciativas susceptibles tanto de movilizar nuevas fuentes de financiación para la conservación y la restauración de los ecosistemas como de contribuir a disminuir las necesidades de financiación reduciendo las presiones sobre la biodiversidad.

Combinando criterios relacionados no sólo con su viabilidad técnica, social y política, sino también con su impacto positivo en la biodiversidad y su potencial de movilización de recursos, el estudio selecciona tres familias de iniciativas que se merecen especial atención:

- Los mercados verdes y la integración de los valores de la biodiversidad en el corazón de las cadenas mundiales de valor, que pueden servir como catalizador en la transición hacia modalidades de producción y consumo sostenibles;
- La conversión de las subvenciones perjudiciales para la biodiversidad, que presenta un gran potencial de generación de recursos y contribuye a la exigencia de coherencia de las políticas públicas en materia de desarrollo sostenible;
- La promoción de la sobrecompensación, que pretende reforzar la contribución de la compensación a la financiación internacional de la biodiversidad mediante transferencias financieras obligatorias para la financiación de zonas prioritarias de conservación a escala internacional.