

Hacer frente a los incentivos perjudiciales para la diversidad biológica

Markus Lehmann, Secretaría del CDB

Taller subregional para América del Sur sobre valoración e incentivos

Santiago, Chile, 15 al 17 de mayo de 2012



CBD



UNEP



Secretariat of the
Convention on
Biological Diversity

CBD Technical Series No. 56



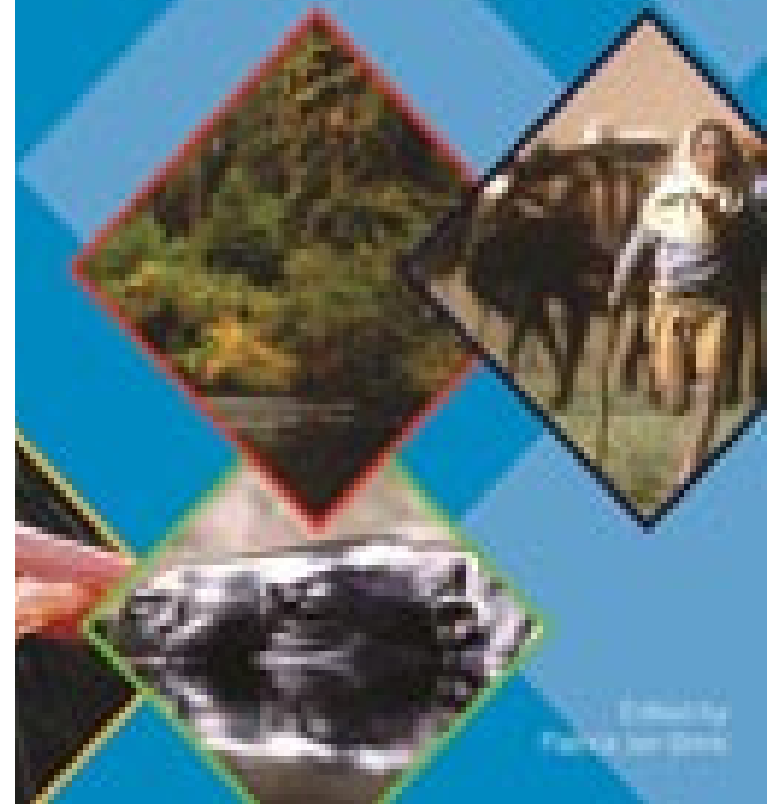
56

Incentive measures for the conservation and sustainable use of biological diversity

Case studies and lessons learned



The Economics of Ecosystems and Biodiversity National and International Policy Making



Meta 3 del Plan Estratégico

"Para 2020, a más tardar, se habrán eliminado, eliminado gradualmente o reformado los incentivos, incluidos los subsidios, perjudiciales para la diversidad biológica, a fin de reducir al mínimo o evitar los impactos negativos, y se habrán desarrollado y aplicado incentivos positivos para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, de conformidad y en armonía con el Convenio y otras obligaciones internacionales pertinentes, tomando en cuenta las condiciones socioeconómicas nacionales."

Meta 3 de Aichi. Plan Estratégico

"Para 2020, a más tardar, se habrán eliminado, eliminado gradualmente o reformado los incentivos, incluidos los subsidios, perjudiciales para la diversidad biológica, a fin de reducir al mínimo o evitar los impactos negativos, y se habrán desarrollado y aplicado incentivos positivos para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, de conformidad y en armonía con el Convenio y otras obligaciones internacionales pertinentes, tomando en cuenta las condiciones socioeconómicas nacionales."

¿Qué son los incentivos perjudiciales para la diversidad biológica?

Conceptos

Incentivos

las oportunidades y restricciones que influyen en el comportamiento de los individuos y las organizaciones en una sociedad, que derivan de un amplio abanico de factores sociales que incluyen las medidas que adoptan los gobiernos, pero que no se limitan a ellas

Incentivos

"...medidas económica y socialmente idóneas que actúen como incentivos para la conservación y la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica."

(Artículo 11, Convenio sobre la Diversidad Biológica)

Un aliciente específico diseñado y aplicado a las personas para que conserven la diversidad biológica o para que utilicen sus componentes de una manera sostenible.

Incentivos perjudiciales para la diversidad biológica (o incentivos 'perversos')

emanan de las medidas o prácticas que alientan un comportamiento no sostenible perjudicial para la diversidad biológica, frecuentemente como efectos secundarios no anticipados (ni previstos) de medidas políticas diseñadas para lograr otros objetivos

¿Qué son los incentivos perjudiciales para la diversidad biológica?

Ejemplos



Detectar el incentivo perjudicial (o "perverso")

Una política sobre el uso de la tierra prescribe el uso "productivo" de la tierra.

- Puede desalentar prácticas de utilización o de conservación privada sostenibles

En un programa de exterminio de ratas se paga a la gente por piel de rata entregada

- ¡La gente puede empezar a criar ratas! (Vann 2003)

Un programa de desarrollo rural entrega productos químicos fertilizantes subsidiados a los agricultores.

- Puede llevar a un uso excesivo de fertilizante y/o desalentar otros métodos de mejoramiento de la calidad del suelo más sostenibles

El gobierno plantea la introducción de programa de pago a los agricultores que adopten prácticas agrícolas más sostenibles.

- Los agricultores pueden aumentar el uso de prácticas perjudiciales para tener mayores posibilidades de ser elegidos como receptores del pago

¿Qué son los incentivos perjudiciales para la diversidad biológica?

Tipos

- Subsidios perjudiciales para el medio ambiente
 - Dos mecanismos generales:
 - los subsidios a la producción reducen los costos de los insumos o aumentan los ingresos;
 - los subsidios al consumo que conducen a la fijación de precios inferiores a los costos para el uso de los recursos naturales
 - incentivos a la mayor utilización de recursos subsidiados
 - aumento en los niveles de producción y consumo
 - mayor daño ambiental.

¿Qué son los incentivos perjudiciales para la diversidad biológica?

Tipos

- Agricultura; 261 mil millones de dólares por año en países de la OCDE, el 51% de los cuales es para aumentar la producción (OCDE, 2009)
- Pesca: Entre 30 y 34 mil millones de dólares por año en el mundo, de los cuales al menos 20 mil millones contribuyen a la sobrecapacidad (Sumaila y Pauly 2007)
- Energía: 500 mil millones de dólares por año en el mundo, 310 mil millones en los países más grandes que no pertenecen a la OCDE en 2007 (IEA 2008)
- Agua 67 mil millones de dólares, de los cuales 50 mil millones son perjudiciales (Myerson y Kent 2002)

¿Qué son los incentivos perjudiciales para la diversidad biológica?

Tipos

- Subsidios perjudiciales para el medio ambiente (cont.)
 - No todo subsidio es perjudicial para el medio ambiente
 - La magnitud del subsidio no se relaciona necesariamente con la magnitud del daño
 - Algunos subsidios pueden no ser (muy) eficaces en función del costo y/o eficaces en relación con los objetivos fijados
- Las políticas y leyes que rigen el uso de los recursos con efectos perjudiciales
 - Elementos de los sistemas de tenencia de la tierra ("uso beneficioso" de las leyes)
 - Algunas políticas y preferencias comerciales
 - Políticas de gestión ambiental o de los recursos o programas (posiblemente en conjunción con una débil capacidad de ejecución de las leyes)

Oportunidades

"Aunque los resultados pueden variar entre sectores y entre países, porque cuentan con otras dotaciones de recursos y resultados sociales, existe una cantidad importante de ejemplos sobre subsidios perjudiciales para el medio ambiente no solo en países de la OCDE, sino también en algunos que no pertenecen a la OCDE, en especial, subsidios a los fertilizantes y al agua de riego. Esto incluye casos de identificación y eliminación o reforma exitosos. La identificación y eliminación o reducción al mínimo de los efectos perversos asociados a estos subsidios es un campo importante en la que hay que seguir trabajando."

Tercer taller del CDB sobre incentivos. París, octubre de 2009

¿Qué hacer?

*”...**insta** a las Partes y otros gobiernos a que den prioridad y **aumenten de modo significativo sus esfuerzos** para identificar, eliminar, eliminar gradualmente o reformar, con miras a reducir a un mínimo o evitar los impactos negativos de los incentivos perjudiciales existentes para sectores que posiblemente afecten a la diversidad biológica,...”*

COP-10, decisión X/44, párrafo 9

(el resaltado es nuestro)

1. Identificación

- "(...) reconociendo al mismo tiempo que esto requiere
- ✓ emprender análisis cuidadosos de los datos disponibles
 - ✓ y una mayor transparencia, por conducto de mecanismos continuos y transparentes de comunicación
 - sobre los montos y la distribución de los incentivos perversos otorgados, así como
 - de sus posibles consecuencias, incluso para los medios de vida de las comunidades indígenas y locales"

COP-10, decisión X/44, párrafo 9

Mejorar la transparencia y permitir un debate público informado es útil para abordar la cuestión de los interesados directos arraigados

1. Identificación

- Distribución: Algunos subsidios pueden resultar no muy efectivos o no estar dirigidos a objetivos socioeconómicos establecidos
- El ejemplo de los subsidios a la energía (del informe del estudio TEEB para los encargados de adoptar políticas nacionales e internacionales, capítulo 6)

Impacto distributivo estimado de los subsidios a la energía en cuatro países en desarrollo

- En **Bolivia**, el 40% de los hogares más pobres recibe el 15% de los beneficios totales de los subsidios al combustible; el 60% de los hogares más ricos recibe el 85%.
- En **Gabón**, se calcula que el 10% de los hogares más ricos recibe el 33% de los subsidios al combustible, en tanto que el 30% de los más pobres (por debajo de la línea de la pobreza) recibe tan solo el 13%.
- En **Ghana**, el 40% de los hogares más pobres recibe el 23% y el 60% más rico captura el 77% de los beneficios de los subsidios al combustible.
- En **Etiopía**, el 20% de la población de más altos ingresos captura el 44% de los subsidios al combustible, en tanto que el 20% de menores ingresos recibe menos del 9%.

1. Identificación

"La evaluación de los subsidios y de sus efectos no debe contemplar solamente los efectos perjudiciales para el medio ambiente, sino más bien deben tener un enfoque de criterios múltiples y holístico, que también debería incluir la relación costo/efectividad y los efectos sociales de los subsidios. El objetivo de un proceso de revisión más integral es útil porque:

- *la identificación y reforma o eliminación de los subsidios no efectivos e ineficientes, incluso si no son perjudiciales para el medio ambiente, pueden permitir la disponibilidad de fondos considerables que podrían utilizarse para necesidades ambientales más acuciantes;*
- *En cuanto a los subsidios que se otorgan para apoyar actividades inocuas para el medio ambiente, el hecho de asegurar que dichos subsidios tienen un destinatario claro y son efectivos en función del costo los fortalecerá en el eterno tira y afloja de los escasos recursos públicos.*

Las evaluaciones también deben extenderse a las políticas nuevas y recién propuestas, de modo de impedir futuros efectos adversos en la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas (evaluaciones de impacto estratégico). ”

Taller del CDB sobre incentivos. París, octubre de 2009

2. Eliminación, eliminación gradual o reforma

Factores generales de éxito

1. Liderazgo firme y amplia coalición de apoyo que incluya a los interesados directos clave
2. Uso del enfoque "integral de gobierno"
3. Identificar intereses pertinentes; diseñar y aplicar respuestas adecuadas
4. Necesidad de diseñar políticas de adaptación: analizar los posibles impactos distributivos/sociales de las políticas de reforma y aplicar políticas (de compensación), por ejemplo, paquetes compensatorios, según corresponda
5. Financiamiento para políticas de compensación, paquetes compensatorios
 - ¡Con la eliminación de los subsidios también se ahorra dinero!
6. Mejorar la transparencia y permitir el debate público informado
7. Utilizar ventanas políticas de oportunidades (por ejemplo, crisis presupuestarias o económicas)
8. (...)

2. Eliminación, eliminación gradual o reforma

Eliminación

- Es rara en forma pura, pero existe; son importantes las ventanas políticas de oportunidades

Eliminación gradual

- Establecer puntos finales ambiciosos y más prudentes pero con cronogramas creíbles
- Permite que los interesados directos se adapten gradualmente
- Apoyo de transición con cláusulas de caducidad firmes

Reforma

- Rediseñar programas para mejorar la rentabilidad y los objetivos y, al mismo tiempo, reducir el daño ambiental
Asignar/fortalecer los derechos (de propiedad) y la gestión basada en los derechos
Medidas compensatorias para reducir al mínimo los incentivos perversos en las políticas ambientales

2. Eliminación, eliminación gradual o reforma

Palabras de precaución

- Los esfuerzos en pos de reformas pueden no ser suficientes, en especial en medio ambientes altamente dinámicos, pero eso no significa necesariamente que haya que estar en contra de la reforma como tal.
- Una recuperación limitada del medio ambiente no indica necesariamente políticas de reforma ineficaces, sino más bien la necesidad de evaluaciones más exhaustivas de todas las políticas pertinentes y sus interacciones y medidas políticas más integrales.
- ¡Es un ejercicio que está en curso!

Para las nuevas políticas

- Introducir o fortalecer las evaluaciones ambientales estratégicas
- Criterios mínimos para los subsidios del PNUMA (PNUMA 2008):

Que tengan un destinatario: los subsidios deben ir solo a sus destinatarios y a quienes los merezcan;

Eficientes: los subsidios no deberían minar los incentivos a los proveedores o consumidores que brindan o usan un servicio de manera eficiente;

Con fundamentos firmes: los subsidios deberían justificarse a través de un análisis de los costos y beneficios asociados a ellos;

Prácticos: el importe del subsidio debe ser asequible y debe ser posible administrarlo con un costo bajo;

Transparentes: el público debe poder ver cuánto cuesta un programa de subsidios y quién se beneficia con él;

Limitado en el tiempo: los programas de subsidios deben tener una duración limitada, preferentemente establecida desde el inicio, de manera que los consumidores y los productores no queden "enganchados" en estos programas y que su costo no entre en una espiral fuera de control.

Bibliografía seleccionada

- Serie técnica del CDB, No. 56 (2011)
- Guía breve sobre la meta 3 (1)
- TEEB for International and National Policy-makers, capítulo 6