



POLITICAS DE CONSERVACIÓN EN SÍNTESIS

ENERO 2014 | N.º.19
conservation-strategy.org

AUTORES:

JOHN REID

FOTOS:

THARVRON POSRI & M. R.
LEONARDO C. FLECK



CONSERVATION
STRATEGY FUND

INCENTIVOS FINANCIEROS PARA INFRAESTRUCTURA VERDE

Proyectos viales, represas y oleoductos están continuamente sumidos en controversia sobre sus impactos ambientales, los cuales, en muchos casos pueden ser devastadores. Sin embargo, no tiene por qué ser así. Es posible elegir mejores proyectos, construirlos en sitios menos frágiles y siendo más cuidadosos y, complementariamente, desarrollar acciones de conservación para compensar los impactos. ¿Por qué no ocurren de esta manera?

Las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) son los principales mecanismos de regulación a través de los cuales, los gobiernos intentan equilibrar el desarrollo y la conservación de los recursos naturales que se ponen en riesgo cuando se implementan proyectos de infraestructura. Sin embargo, actualmente, los incentivos que tienen los promotores de proyectos, para un desempeño ambiental adecuado, desaparecen cuando la aprobación ambiental y el financiamiento son asegurados. Para proteger verdaderamente el medio ambiente, las EIA deben estar acompañadas de incentivos económicos inteligentemente estructurados.



Tanto los gobiernos como los bancos de desarrollo pueden ofrecer estos incentivos. Los gobiernos deben tomar el liderazgo, aún si sus acciones llegan a afectar proyectos de inversión pública, estableciendo las normas y proporcionando la capacidad necesaria para garantizar una adecuada implementación. Los bancos, por su parte, pueden generar incentivos positivos y negativos que promuevan acciones ambientalmente responsables durante la vida de un préstamo. Más allá del tiempo de duración de un préstamo, el incentivo más poderoso de los bancos es condicionar el futuro acceso crédito, o las tasas de interés, en función al desempeño ambiental histórico del eventual prestatario.

Los incentivos deben generar acciones de la misma escala que los costos ambientales y operar durante el período de tiempo en el cual los riesgos ambientales de un proyecto se mantengan presentes, que puede ser más largo que la vida útil del propio proyecto. Por encima de todo, los incentivos deben cubrir los impactos indirectos, como por ejemplo, la deforestación inducida, la cual, en proyectos viales puede constituir una proporción abrumadora de los daños.

En la práctica, banqueros y gobernantes deben combinar incentivos positivos y negativos para evitar otorgar proyectos a prestamistas menos rigurosos y deben aspirar a una distribución de costos justa y políticamente viable entre los prestamistas, empresas privadas, gobiernos y beneficiarios de los servicios ambientales. Entre las

opciones que merecen consideración, destacan varias acciones por su potencial de implementación:

- Los bonos de desempeño para los impactos evitables, que se especifican en los requisitos de mitigación de cada proyecto. Este es uno de los incentivos más frecuentemente previstos.

- Depósitos adelantados por compensación de los impactos inevitables, con fondos destinados a la compensación específica de la conservación a largo plazo del hábitat o la restauración.

- Un sistema de depósitos de carbono sería un caso especial de los dos puntos anteriores, donde el desarrollador proporciona un depósito por adelantado y una parte del mismo podría ser devuelto (como un bono), en base a los impactos evitables en el largo plazo. El desarrollador del proyecto sería liberado de mitigar los impactos de una manera costo-efectiva y, posteriormente, recibiría un pago en base a la protección efectivamente alcanzada.

- Amortización acelerada a cambio de un buen desempeño ambiental y sanciones fiscales por mal desempeño. La combinación de estos dos mecanismos es importante porque de lo contrario los desarrolladores no tendrían incentivos para el cumplimiento más allá del (posiblemente muy corto) período de amortización.

- El acceso a crédito y contratos públicos condicionados sobre el desempeño ambiental pasado. En un extremo, cualquier incumplimiento debe relegar a los desarrolladores a una lista que restrinja sus posibilidades de acceso a crédito (desde los bancos que participan en esquemas de calificación) u ofertas públicas. Otro enfoque sería incluir la puntuación del medio ambiente en la valoración global de las ofertas públicas y como factor determinante de la tasa de interés aplicadas.

Nuestra lista enfatiza acciones



que serían percibidas por los ejecutores del proyecto, pero que también son de implementación práctica. Se excluye, por ejemplo, tasas de interés que variarían durante el periodo de pago de préstamo, dependiendo del desempeño ambiental. Si bien esta medida fomentaría un adecuado desempeño ambiental en el largo plazo, también impondría un nivel problemático de incertidumbre en los flujos de caja para los ejecutores del proyecto – incluso sobre aquellos que pretenden cumplir con todas sus obligaciones. Es más, requeriría que la banda de la tasa de interés se expanda a lo largo de la vida del préstamo, a medida que la proporción entre interés y principal decline.

Otro reto de aplicación práctica, es que las medidas basadas en el performance requieren ser evaluadas. Para este rol sugerimos expertos elegidos aleatoriamente de una lista de consultores acreditados, que serían pagados por una cuenta de garantía financiada por el ejecutor. El espacio para la evaluación subjetiva debe ser minimizado mediante la adopción de criterios de performance medibles, por ejemplo, el mantenimiento de niveles de flujo ecológicos aceptables, en un río afectado por una represa.

Esto lleva a otra cuestión práctica: el control del ejecutor del proyecto sobre el criterio de performance. Una administradora de caminos, por ejemplo, tiene un alto nivel de control sobre mantiene los arroyos libres de material de corte. Tiene un control moderado –mediante cooperación con otras agencias- sobre la deforestación inducida. Tiene poco control sobre incendios debidos al clima. Se debe establecer límites razonables sobre el nivel de responsabilidad de los ejecutores, de la misma forma que existen en otros tipos de contratos. Por ejemplo, el constructor de un camino podría comprometerse a mitigar los impactos indirectos mediante el establecimiento de un área protegida. Para esto, se debe decretar el área de manera oficial, resolver problemas de propiedad de la tierra, compensar a las personas afectadas, instalar infraestructura para el parque, contratar personal y depositar dinero en un fondo que permita cubrir los costos recurrentes. Hacer esto constituiría un buen desempeño ambiental, incluso si el parque fuera afectado adversamente por eventos climáticos.

Con la combinación adecuada de incentivos dirigidos y oportunos, la ola entrante de desarrollo en infraestructura puede realizarse de una manera que sea económicamente atractiva y que conserve los ecosistemas naturales.

Este proyecto es posible gracias al apoyo del Pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los puntos de vista aquí expresados son del autor (s) y no necesariamente reflejan puntos de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos. Gracias a los colaboradores, Alfonso Malky, Irene Burgués y Oscar Rodríguez.

El documento completo puede ser descargado en: http://conservation-strategy.org/sites/default/files/field-file/CSF_Discussion_Paper_5_Financial_Mechanisms_0.pdf

All CSF publications and policy briefs are available at conservation-strategy.org/en/reports



7151 Wilton Avenue, Suite 203
Sebastopol, CA 95472
T: 707.829.1802
F: 707.829.1806

www.conservation-strategy.org