



**Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
Oficina Regional para América Latina y el Caribe**

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME
PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT

**XVII Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente
de América Latina y el Caribe**

**Ciudad de Panamá, Panamá
26 al 30 de abril de 2010**

A. REUNIÓN PREPARATORIA DE EXPERTOS DE ALTO
NIVEL
26 al 28 de abril de 2010

Distribución:
Limitada

UNEP/LAC-IGWG.XVII/10
Martes 16 de marzo de 2010
Original: Español

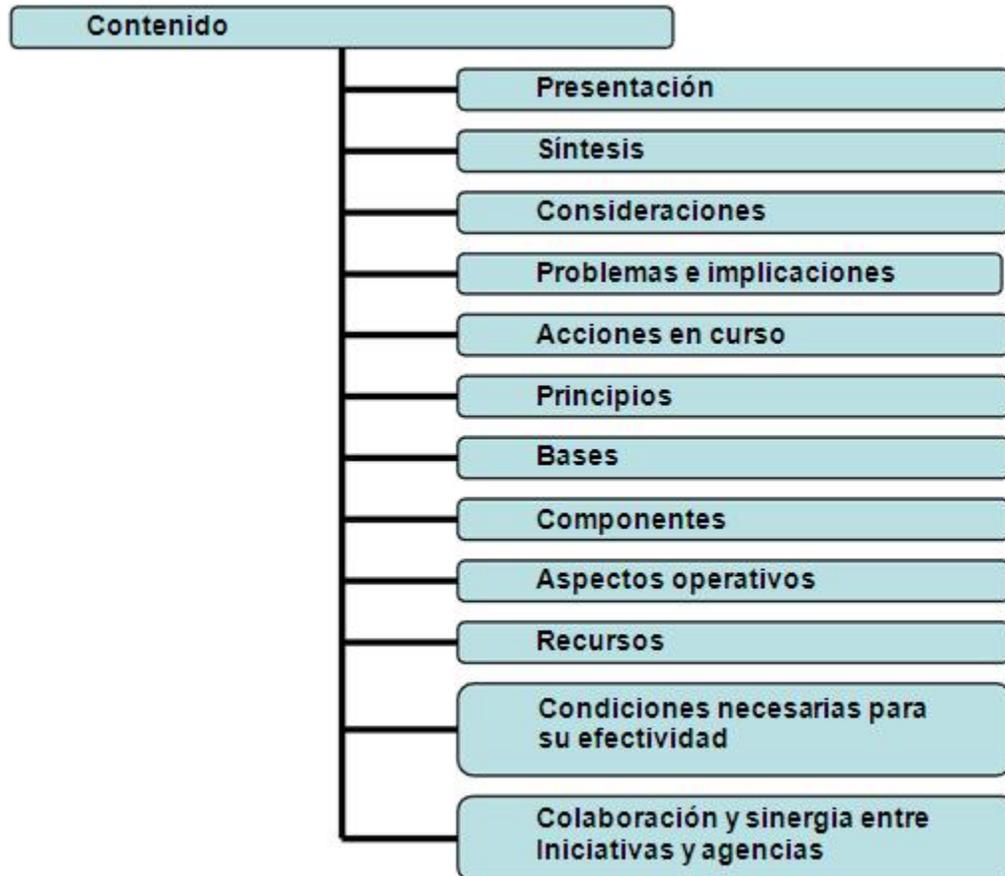
Propuesta

**Hacia el Diseño de una Estrategia
Financiera Integrada Regional:
Modalidades y Acciones para
incrementar el flujo de Recursos
Financieros Destinados a la
Implementación de la CNULD en
América Latina y El Caribe**

**(Documento elaborado por el Mecanismo Mundial de
la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra
la Desertificación)**

Resumen Ejecutivo¹

Propuesta: “Estrategia regional para la movilización y mejor aprovechamiento de recursos dirigidos a la lucha contra la desertificación y la sequía en América Latina y el Caribe”.



¹ El presente documento constituye la propuesta de una “Estrategia Financiera Integrada Regional para la movilización y mejor aprovechamiento de recursos dirigidos a la lucha contra la desertificación y la sequía en ALC” (Estrategia

26 Regional, EFIR). Es un aporte del Mecanismo Mundial de la Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD) a este proceso. El documento ha sido revisado y recibido la aprobación del Comité Técnico Interagencial (CTI) del Foro de Ministros de Medio Ambiente de ALC. Esta versión final se presenta a consideración del XVII Foro de Ministros de Medio Ambiente de ALC, a realizarse en Panamá en Abril del año en curso. Este documento ha sido elaborado por el Dr. Carlos Pomareda y el Dr. Alan González. Previas versiones del documento han recibido sugerencias en la Reunión del Diálogo de los Países de América Latina y el Caribe, y el Mecanismo Mundial de la CNULD, realizada en Cuba el 26 de febrero de 2009. La revisión técnica ha estado a cargo de Alejandro Kilpatrick, Soledad Bastidas y Francisco Brzovic. También han sido consultados Andrea Kutter, Laura Tlaiye y Ricardo Quiroga.

1. Presentación

1. La degradación de las tierras, la desertificación y los efectos de la sequía (DTDS) afectan gravemente las tierras de América Latina y el Caribe (ALC), e inciden en la falta de productividad, la pobreza y la inadecuada calidad de vida, mayormente de quienes se dedican a la producción agropecuaria. La magnitud y el efecto son diferenciados entre países, así como a lo interno de cada país. Igualmente son múltiples las capacidades para abordar el problema con medidas efectivas.

2. En la reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente sobre este tema, realizada en Brasil en 2001, se recordó que todos los países de la región habían ratificado la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD). En este Foro se instó a considerar a la CNULD como un mecanismo para el desarrollo sostenible y como una herramienta para la erradicación de la pobreza en ALC. Se hizo un llamado a los países donantes para que contribuyan con recursos financieros para la implementación de la Convención.

3. En el marco de la XV Reunión de este Foro, realizada en Venezuela en el 2005, se acordó solicitar a las agencias de financiamiento que son parte del Comité Técnico Interagencial (CTI) del Foro de Ministros de Medio Ambiente de ALC, y a otras agencias internacionales, que refuercen el apoyo al proceso de implementación de las prioridades identificadas en los Programas de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía (PAN-LCD), como también fortalecer la sinergia de la CNULD con otras Convenciones.

4. En el XVI Foro de Ministros de Medio Ambiente, realizado enero de 2008 en República Dominicana, los Ministros estimaron necesario revisar nuevamente el tema y promover una visión regional en la lucha contra la desertificación y los efectos de la sequía. Además, notaron con preocupación el bajo perfil del tema como objeto específico de financiamiento en los programas de los organismos nacionales e internacionales especializados. Reconocieron que es necesario actuar de manera sinérgica y con un enfoque sistémico en la instrumentalización regional de medidas adecuadas.

5. Los Ministros recomendaron la formulación e implementación de estrategias orientadas a asegurar la convergencia e integración de los Programas de Acción Nacional (PAN), subregional y regional de lucha contra la desertificación y los efectos de la sequía, con las estrategias relacionadas con seguridad alimentaria y erradicación de la pobreza; así como con los programas de adaptación al cambio climático, conservación de la biodiversidad, gestión de recursos hídricos y manejo forestal sostenible.

6. En virtud de lo anterior, solicitaron al CTI y a la Secretaría del Foro, en coordinación con el Mecanismo Mundial (MM) de la CNULD, la elaboración de una propuesta de alcance regional que indique modalidades y acciones necesarias para incrementar el flujo de recursos financieros orientados a la implementación a nivel nacional, subregional y regional de la CNULD, bajo un enfoque sinérgico, en línea con lo establecido en la Estrategia Decenal de la CNULD.

7. Solicitaron también al CTI y a la Secretaría del Foro, en colaboración con el MM, fortalecer la interacción con otras agencias internacionales de cooperación,

particularmente con los bancos multilaterales de desarrollo y fondos internacionales, incluido el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM).

8. Tal interacción serviría para el establecimiento de programas y previsiones presupuestarias orientadas a la lucha contra la desertificación y al Manejo Sostenible de la Tierra (MST), considerando esta perspectiva en sus prioridades de acción corporativa, creando o fortaleciendo líneas de financiamiento y cooperación técnica con prioridad para la región de ALC.

9. El MM someterá esta propuesta a los miembros del CTI y a la Secretaría, quienes podrán aceptarla en los mismos términos o con modificaciones y considerarán someterla al Foro de Ministros. Sin perjuicio de que, si los Ministros adoptan esta Estrategia Financiera Integrada Regional (EFIR), ambas instituciones podrán promoverla. Corresponde al Foro de Ministros tomar la decisión final de recomendar su adopción, en lo que corresponda, por los Gobiernos y por las agencias financieras.

2. Síntesis de la Propuesta

10. Los principios de la EFIR. Aumentar la oferta de recursos financieros, ejercer un fenómeno disparador o desencadenante de acciones (efecto "*trigger*") y mejorar la base operacional en cada país.

11. Las bases de la EFIR. Desarrollar acciones diferenciadas a varios niveles, adoptar un enfoque integral de inversión pública y privada, tener claridad en cuanto a priorización de acciones, especificar una demanda efectiva por recursos y lograr la identificación y aprovechamiento de fuentes y modalidades de financiamiento.

12. Los componentes de la EFIR. Alineamiento de las medidas de política, aplicar Estrategias Financieras Integradas (EFI) y fortalecimiento de la base operacional en cada país.

13. Los aspectos operativos para la implementación de la EFIR. Incluyen instrumentos para la acción regional con base en el Programa de Información, el Programa Regional de Capacitación, y el Programa de Sensibilización. Además, se ha hecho explícita una tipología de acciones.

14. Mecanismo de operación de la EFIR. Para asegurar la implementación con la participación de las agencias internacionales de cooperación técnica y financiera, es deseable que en una de ellas se establezca una pequeña unidad responsable de los programas y sus acciones. En el marco del CTI se deberían analizar las opciones.

15. Recursos para la implementación de la EFIR. Dado que se trata de un mecanismo que permitiría desencadenar acciones o, en otras palabras, alentar un proceso de inversión, se ha estimado que se requiere un presupuesto mínimo anual de cinco millones de dólares y un período de ejecución de cinco años como mínimo.

Por su característica de detonante de políticas e inversiones públicas, es de esperarse que la EFIR genere un impacto significativo de apoyo.

16. Condiciones para la efectividad de la EFIR. Implican el compromiso de cada una de las agencias, así como la colaboración y la sinergia entre iniciativas. Las acciones de cooperación a nivel de ALC se desarrollarían como un esfuerzo participativo del MM con las agencias de financiamiento (Banco Mundial, BID, FIDA, BCIE, CAF, CDB), con los países y con todos los órganos subsidiarios de la Convención, incluyendo la Secretaría.

17. En este esfuerzo armónico se espera un papel activo de los Puntos Focales de la CNUCLD, responsables de su implementación en el ámbito nacional; así como del Mecanismo de Coordinación Regional que será fortalecido en virtud de decisiones de la reciente XIX Conferencia de las Partes de la CNUCLD, y donde el MM y la Secretaría de la Convención tendrán un papel relevante.

3. Consideraciones

18. Para generar la EFIR ha sido necesario hacer algunas consideraciones explícitas sobre sus alcances en el contexto actual.

19. Los países tienen que hacer un esfuerzo de internalizar los principios de la responsabilidad para combatir la desertificación y la sequía, en especial en vista a la transversalidad con el tema de seguridad alimentaria y cambio climático. La Declaración de París es importante como un factor de cambio de las políticas corporativas y de las relaciones de los Gobiernos con las agencias de cooperación internacional.

20. Los Gobiernos asignan recursos que contribuyen en forma diversa a mitigar la DTDS, aunque no siempre en la cuantía ni con la eficacia deseable. Tales asignaciones obedecen al marco de políticas propias de cada país y son decisiones nacionales. Es necesario, por lo tanto, contribuir a que se definan políticas orientadas a incentivar el aporte de estos recursos del Estado.

21. Los organismos financieros multilaterales tienen sus propios mecanismos financieros, y las decisiones de asignación de recursos a países responden a su mandato y objetivos. Por tanto, conviene colaborar para que sus aportes sean en mayor cuantía y mejor coordinados, a fin de que sean mejor aprovechados por los países.

22. En el contexto de la EFIR, los órganos de la CNUCLD, incluido el MM, sin perjuicio de sus respectivas obligaciones determinadas por la letra de la Convención y las decisiones de las Conferencias de las Partes (COP), no tienen el mandato para modificar las normas y procedimientos de los Gobiernos, ni de los organismos financieros internacionales y agencias de cooperación bilateral. Sin embargo, particularmente la Secretaría de la CNUCLD y el MM, sí pueden ser facilitadores de las acciones necesarias para que se dé una mayor movilización y un mejor uso de los recursos.

23. Para que las actividades productivas internalicen los principios de una gestión ambiental positiva, las inversiones públicas y privadas necesarias para superar las condiciones existentes de DTDS pueden financiarse con recursos de múltiples fuentes y a través de diferentes mecanismos. La clave es que las propuestas “califiquen” para acceder a tales recursos.

24. El problema medular no es la disponibilidad de recursos, sino el bajo perfil de la DTDS en la agenda pública, que refleja una baja ponderación. Destaca la falta de articulación de inversiones y de la eficiencia en la asignación de recursos, la transversalidad en las acciones relativas al Manejo Sostenible de la Tierra, la insuficiente generación de propuestas de calidad y la escasa capacidad de gestión.

25. Cuando existan las propuestas y las condiciones apropiadas, y el tema sea parte del discurso y de la agenda, se dará el flujo de recursos en las diferentes modalidades que se presentan más adelante.

26. Es necesario tener en cuenta la importancia relativa de la DTDS en las estrategias o programas de las agencias financieras, y el reconocimiento de su vinculación a otras áreas programáticas como seguridad alimentaria, reducción de la pobreza, fomento productivo y competitividad en el medio rural, y gestión de otros recursos naturales (agua, bosques).

27. La EFIR debe reconocer, valorar y apoyar el trabajo que se viene haciendo en el contexto nacional con apoyo de la CNULD y el MM, pues es allí donde se requiere fortalecer la capacidad para lograr mejores propuestas que resulten en una mayor asignación de recursos.

28. A nivel nacional, existe desconexión en las políticas y las acciones institucionales. Esto se puede explicar, por ejemplo, porque la formulación de proyectos de inversión corre por carriles autónomos, y no existen programas de inversión derivados de los PAN.

29. Sin embargo, en la siguiente etapa de los PAN, que consistirá en su alineación con la Estrategia Decenal, se deberá considerar la preparación de Marcos Integrados de Inversión (MII) a los que deberán estar asociadas las Estrategias Financieras Integradas, que están siendo desarrolladas por los países de la región para la movilización de recursos financieros.

4. Los problemas y sus implicaciones para la Estrategia Regional

30. Multi-dimensionalidad. La implicación de haber abordado un problema multidimensional buscando soluciones vía proyectos específicos es que, en general, no se construye institucionalidad con una visión a largo plazo y se da énfasis a las Unidades Ejecutoras de los proyectos. Estas condiciones pueden ser enmendadas, especialmente si se utilizan los nuevos enfoques de desarrollo territorial, en cuya lógica confluyen varias agencias, y que además apoyan la institucionalidad local.

31. Focalización. En el marco de un problema global, lo que atañe directamente a la desertificación y la sequía se circunscribe a menos de la cuarta parte del total del área afectada por problemas de degradación, aunque esto varía considerablemente entre países. Lo anterior tiene una seria implicación a nivel de cada país, y esta concierne a cuáles áreas serán las que reciban más atención, por qué razón y a

través de qué medidas, siendo esta una decisión de política nacional. La priorización de acciones en función de costos, magnitud de los beneficios y momento que se obtendrán los resultados esperados, deberá ser una consideración importante.

32. Países más afectados y apoyo internacional. Por un lado, si la situación es menos grave en ALC que en otras partes del mundo, o en algunos países de ALC menos que en otros dentro de la región, se esperaría que la asignación de los recursos aportados por los organismos internacionales (de préstamo y de donación) en relación a los aportes del Tesoro Público de los países, sea menor en los países donde hay más capacidad financiera. Si la responsabilidad de los organismos internacionales es de orden global, se tendría que considerar en dónde es que el uso de tales recursos aporta más beneficios globales.

33. El impacto en la capacidad productiva in situ. La recuperación y el mejor manejo de tierras de uso agrícola y ganadero deben recibir atención especial para acciones in situ. Esto sin perjuicio de reconocer el vínculo entre la degradación en zonas de bosque en donde se recibe la mayor parte de la precipitación y en donde se puede secuestrar más carbono o reducir las escorrentías peligrosas.

34. El efecto global de la degradación y el Pago por Servicios Ambientales (PSA).

Una recuperación de las tierras degradadas puede generar externalidades positivas de tipo ambiental y alimentario. Esto permitiría que parte de los recursos necesarios para lograr la recuperación se pueda financiar con recursos que existen para estos fines (FMAM, donaciones bilaterales, etc.) en la medida que se asegure que se crean y mantienen tales beneficios globales. Sin embargo, la severidad de la degradación y, por lo tanto, la viabilidad de generar servicios ambientales de calidad es muy variable. De manera que el PSA no tendría por qué anticiparse como un ingreso de cuantía significativa para la recuperación de tierras en estado severo de degradación.

35. Los retornos privados al manejo sostenible. La EFIR, además de valorar las implicaciones sociales y ambientales desde una perspectiva agregada, debe sustentarse en evidencia microeconómica de lo que se puede obtener en términos de retornos privados y que esto justifica hacer las inversiones que se financian con préstamos.

36. La capacidad institucional. La EFIR debe contribuir a que se invierta en el desarrollo de capacidad institucional para hacer posible la superación de la DTDS. Esto incluye el diseño y la aplicación de mejores políticas y proyectos, el aprendizaje sobre las diversas oportunidades de financiamiento a nivel global y los requerimientos para tener acceso a dichos recursos.

5. Acciones en curso

37. Acciones a nivel nacional. El instrumento central propuesto por la CNULD es el Plan de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía (PAN-LCD). Por mandato de la XVIII Conferencia de las Partes de la CNULD, los países deben alinear su PAN con la Estrategia Decenal 2008-2018.

38. Se están generando y ejecutando varios proyectos de desarrollo productivo agropecuario y forestal y de desarrollo rural, donde la lucha contra la degradación

de la tierra y el mejor abastecimiento y uso del agua está explícito. Sin embargo, ocurre también lo contrario.

39. También existen iniciativas cuyos objetivos consignan elementos de Manejo Sostenible de la Tierra que no tienen vinculación directa con los PAN e, incluso, con los Puntos Focales Nacionales y, por ende, no atienden responsabilidades para un problema global con las agencias de cooperación. Todavía no hay suficiente cohesión en las propuestas con objetivos análogos en los que se refleje que ha habido sinergia de los aportes institucionales.

40. Acciones de cooperación subregional. Se reconocen las acciones subregionales de cooperación técnica que se vienen ejecutando a fin de contribuir a que en cada país aumenten los compromisos políticos y el desarrollo de capacidades en el sector público y la sociedad civil para superar la DTDS.

No se han materializado proyectos regionales de inversión con recursos externos, dado que el endeudamiento externo es con base en proyectos nacionales. No obstante, se gestionan inversiones con fondos de cooperación no reembolsable en el ámbito subregional, por ejemplo, proyecto Eco normas y Unión Europea-MERCOSUR, en fase final de negociación.

42. Acciones de cooperación hemisférica. Las acciones de cooperación subregional no se dan en forma aislada de los esfuerzos a nivel de ALC y a nivel global. Es necesario hacer referencia a los instrumentos de aplicación de la Convención en la región, bajo la responsabilidad de la Secretaría de la CNUCLD y del MM.

43. Apoyo de los organismos financieros multilaterales. Los organismos financieros multilaterales vienen apoyando un conjunto de medidas de los países para superar la DTDS. También tienen programas de cooperación subregional y regional.

44. El vacío evidente es la debilidad institucional. La ausencia de un reconocimiento al problema de la DTDS es uno de los factores más críticos que se confronta en ALC. Hay que agregar la ausencia de focalización y la forma en que cada entidad y cada técnico interpretan los conceptos. Por ejemplo, ¿Qué se entiende en las diferentes instancias sobre la degradación de la tierra? ¿Cuánta conciencia hay sobre la severidad del problema y las graves consecuencias de no abordarlo? ¿Cuáles son los componentes de la inversión para el combate a la degradación y la mitigación de los efectos de la sequía?

6. Principios de la EFIR

45. Aumentar la oferta de recursos financieros. Los flujos financieros hacia un país y los aportes nacionales, no responden a una propuesta regional, sino a las condiciones en cada país y a las medidas que se tomen para aportar recursos propios y atraer financiamiento externo. Sin embargo, es posible desarrollar un conjunto de acciones de orden regional que contribuyan a que el flujo de recursos hacia cada país sea mayor.

46. La EFIR se ha concebido para incluir elementos comunes que permitan un enfoque regional y acciones coordinadas, y no la dispersión de esfuerzos

diferenciados, tanto en cada país como en las subregiones. Se pretende desarrollar acciones que, dentro de un marco común, permitan incrementar los flujos financieros y mejorar su aprovechamiento.

47. Ejercer efecto desencadenante. La EFIR debe actuar como un desencadenante de procesos; es decir, se ha planteado desarrollar acciones regionales y subregionales de cooperación orientadas al fortalecimiento de la base operacional en cada país. Esto mejorará la captación y el aprovechamiento de los mecanismos de financiamiento existentes para abordar el problema de DTDS.

48. Mejorar la base operacional en cada país. Los elementos de una mejor base operacional en cada país son: la calidad de los recursos humanos, la organización para la acción efectiva, la disponibilidad de recursos financieros, la normativa para la acción eficiente y no burocratizada, y la colaboración efectiva entre entidades.

7. Bases de la EFIR

49. Acciones diferenciadas a varios niveles. Se reconoce que es necesario desarrollar acciones diferenciadas pero complementarias, a nivel local de cada país, en las subregiones y en ALC. El abordaje deberá definirse en los PAN de cada país, y de acuerdo con la Estrategia Decenal.

50. Enfoque integral de inversión pública y privada. La EFIR se sustenta en el reconocimiento de que para superar las condiciones de DTDS se requiere tanto la inversión pública, como de la privada, en el contexto de los MII. El Mecanismo Mundial, a quien corresponde un rol en esta materia, postula que las EFI son un instrumento que, al mismo tiempo que sirven para definir alternativas de financiamiento de dicho marco, pueden contribuir a su definición.

51. Priorización de acciones y demanda efectiva de recursos. Desde el punto de vista del problema existente de DTDS en cada país, es posible diferenciar tres estadios:

- a) *Deterioro severo y difícilmente reversible.* Es el caso de daño sustancial con bajos retornos económicos, pero viable de mejorar y rentable, aunque en riesgo de no ser sostenible. Puesto que hay una amplia gama de posibilidades de inversión en MST, las asignaciones de recursos públicos tendrían que ser orientadas hacia los programas de reforestación, y en crear oportunidades en otros territorios para quienes ahora viven en esas zonas sin alternativa;
- b) *Daño sustantivo con bajos retornos económicos, pero viable de mejorar.* Las inversiones públicas tendrían que incluir obras de riego y drenaje que hagan posible recuperar suelos degradados y mejoren la disponibilidad de agua. A medida que las zonas mejoren y sea mayor su capacidad para la generación de servicios ambientales, el PSA debe ser una opción en la asignación de recursos;
- c) *Económicamente rentable, pero en riesgo de no ser sostenible.* Los recursos públicos deben priorizar la educación, la asistencia técnica y la creación de conciencia entre los productores para que hagan un esfuerzo por desarrollar prácticas preventivas ante la degradación. El PSA puede ser un instrumento

adecuado, en la medida que se evidencie su entrega.

52. Identificación y aprovechamiento de fuentes y modalidades de financiamiento.

Las inversiones públicas y privadas se financian en diferentes condiciones, según la naturaleza de los requerimientos y de los beneficios que se generen.

53. Entre las alternativas se pueden incluir: fondos de presupuesto público, fondos de impuestos al petróleo y al turismo, fondos originados en regalías por explotación de recursos mineros, fondos públicos de endeudamiento externo, fondos de donación de parte de agencias de cooperación bilateral, fondos de cooperación no reembolsable, fondos del FMAM, fondos provenientes de crédito bancario, reinversión de exenciones tributarias, etc.

8. Componentes de la EFIR

54. Alineamiento de las medidas de política. Las políticas de un país son las normas que orientan la inversión pública y la privada, las cuales deberían incorporar metas

55. Específicas de reducción de la DTDS. Las normas generales se concretan por la vía de medidas o instrumentos de política. Las opciones son muchas y la experiencia de los países es muy diversa en cuanto a la efectividad de medidas alternativas. La posibilidad para aprender de lo que ya se viene haciendo debe ser objeto de atención en el marco de la cooperación regional.

56. Estrategias Financieras Integradas. Para que se movilicen más recursos financieros hacia la solución de problemas de DTDS es necesario generar mejores propuestas de inversiones públicas y privadas. Las acciones que se desarrollen en el marco de la EFIR deben estar orientadas hacia este fin y con base en el MII de cada país.

57. Fortalecimiento de la base operacional en cada país. Se debe mejorar la calidad de los recursos humanos, la organización para la acción efectiva, la disponibilidad de recursos financieros en las entidades públicas y en las organizaciones del sector privado, la normativa para la acción eficiente y no burocratizada y la colaboración entre entidades que tienen mandato común.

9. Aspectos operativos para la implementación

58. Instrumentos para la acción regional. Programa de Información. Programa Regional de Capacitación. Programa Regional de Sensibilización Política.

59. Tipología de acciones.

- Formular criterios para mejorar la calidad de las propuestas y, así, lograr la meta de conseguir los recursos necesarios para la acción;
- Ofrecer recomendaciones para la captación de recursos;
- Sugerir fórmulas para lograr la sinergia institucional;
- Dar apoyo sobre cómo obtener el financiamiento para las inversiones;
- Proponer alternativas que optimicen la colaboración con los organismos

especializados;

- Crear propuestas para la movilización de recursos nacionales;
- Generar iniciativas para la capitalización de los recursos captados;
- Desarrollar mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados.

60. El mecanismo de operación de la EFIR. Para una adecuada implementación con la participación de las agencias internacionales de cooperación técnica y financiera, es deseable que, en una de ellas, se establezca una pequeña unidad responsable de los programas y de las acciones en cada programa.

61. En el marco del CTI, se deben analizar las opciones con base en su capacidad para incidir en la agenda de instituciones relevantes (*mainstreaming*) a fin de promover la noción de MST, entre otras.

62. Las agencias de cooperación técnica deberían crear una Secretaría Técnica. El fortalecimiento de la Unidad de Coordinación Regional de la CNULD que surge de la decisión de la última Conferencia de las Partes en cuanto a facilitar mecanismos de coordinación regional, constituye también una opción para hospedar el mecanismo de operación de la EFIR.

10. Recursos

63. La justificación de esta pre-inversión. Existen muchos limitantes en los países para lograr mejores propuestas y proyectos, a fin de que se asignen más recursos en la lucha contra la DTDS.

64. Hay diversas fuentes de fondos para usos alternativos, a los cuales pueden acceder los Gobiernos, las organizaciones locales y las empresas. Las limitaciones parten del lado de la demanda, más que de la oferta de recursos. Por lo tanto, hay que desarrollar acciones que, dentro del marco de la sinergia, permitan apoyar el desarrollo de las capacidades a nivel nacional.

65. Los montos requeridos. Para hacer posible la implementación de la EFIR debe considerarse que se trata de un mecanismo para desencadenar acciones o, en otras palabras, para alentar un proceso de inversión y promoción de políticas apropiadas.

66. En forma preliminar, se ha estimado que desarrollar los tres programas a nivel de ALC requiere un presupuesto anual que, como mínimo, sea de cinco millones de dólares y que el programa se desarrolle durante cinco años. El monto de esta pre-inversión es variable entre países en función de su tamaño y de la magnitud de los problemas, lo que implica una asignación de unos 150, 000 US\$ por país por año. Esta es una cifra modesta si se considera la relevancia de los problemas y los altos retornos esperados.

67. Estos fondos serán complementarios a los que ya aportan los Gobiernos y los organismos internacionales para el desarrollo de capacidades nacionales, los cuales, usualmente, están contenidos en los aportes del presupuesto regular de los Gobiernos y en proyectos específicos en curso. Se considera que cinco años es un período razonable de prueba de la efectividad de la EFIR.

68. Las fuentes de recursos y los compromisos necesarios. En la medida que la EFIR va a tener un efecto desencadenante de políticas e inversiones públicas

estratégicas, es de esperarse que las inversiones que se logren concretar, como resultado del apoyo ofrecido, sean muy significativas.

69. Una meta de inversiones públicas para la DTDS, de unos 500 millones de dólares por año, para horizontes de inversión de cinco a diez años, debe ser puesta sobre la mesa como un tema de análisis.² Esto, a su vez, deberá dar lugar a un aumento por lo menos equivalente de inversiones privadas. Estas cifras se plantean como metas preliminares que es necesario alcanzar para mostrar que esta pre-inversión puede tener un alto retorno.

70. Debe recordarse que los países de ALC tienen capacidades diferentes de endeudamiento externo, y que sus recursos de presupuesto corriente están expuestos a diferentes presiones. Sin embargo, las cifras referidas son realistas si realmente se logra un compromiso político, lo que se puede considerar viable con un esfuerzo como el que se plantea. Se deben valorar los aportes potenciales para hacer realidad esta iniciativa, como una pre-inversión, en especial anticipando el efecto *trigger*.

71. Se sugiere que la gestión de recursos para financiar la EFIR se haga ante los bancos internacionales de desarrollo (Banco Mundial, BID y FIDA), y ante el FMAM. Podrían considerarse también aportes del BCIE y la CAF, así como de agencias de cooperación bilateral.

11. Condiciones necesarias para la efectividad de la EFIR

72. Compromiso de cada una de las agencias. Los objetivos y acciones de cada organismo internacional son muy importantes para contribuir con el aumento de los recursos y lograr su uso efectivo. La clave es que los organismos adquieran el compromiso de hacerlo en forma sostenible.

73. Las agencias de cooperación técnica (FAO, IICA y CEPAL) deben explotar su ventaja comparativa en los ámbitos de su competencia temática y experiencias en lo que concierne a la formulación de políticas y a la elaboración de proyectos. Además, las dos primeras deben ser altamente útiles por la vía de sus representaciones nacionales. Estas tres entidades y el MM podrían constituir una especie de Secretaría Técnica para la ejecución de la EFIR.

74. Las agencias multilaterales de financiamiento desempeñarán su rol tradicional de aporte de préstamos o de donaciones para hacer posible la superación de la DTDS. Además, asumirán el compromiso de fortalecer sus vínculos a nivel nacional.

75. Las entidades nacionales (Ministerios de ambiente, agricultura y economía/hacienda) deberán comprometerse a ejercer un liderazgo compartido en la definición de políticas, el planeamiento estratégico y la generación de propuestas.

76. Es necesario constituir comités o comisiones interinstitucionales de carácter consultivo o directivo con algún mandato legal para que, efectivamente, puedan coordinar y generar recomendaciones o decisiones vinculantes.

² Esta estimación se ha calculado con el entendido de que cada año se podrían recuperar 100,000 hectáreas de tierras degradadas, a un costo de 5,000 US\$ por hectárea.



Documento Principal

**Hacia el Diseño de una Estrategia Financiera
Integrada Regional:
Modalidades y Acciones para incrementar el
flujo de Recursos Financieros destinados a la
implementación de la CNULD en América
Latina y El Caribe**

Índice

1.1 Antecedentes	15
1.2 Alcances de la EFIR	15
1.3 Consideraciones	16
1.4 Contenido del Documento	18
2. Los Problemas y sus implicaciones para la EFIR.....	18
2.1 El problema y su contexto	19
2.2 Multi-dimensionalidad del problema	20
2.3 Países más afectados y apoyo internacional	21
2.5 El efecto de la degradación y los PSA	221
2.6 Los retornos privados al MST	22
2.7 La capacidad institucional	23
3. Las acciones en curso	24
3.1 Acciones a nivel nacional	24
3.2 Acciones de cooperación subregional.....	25
3.3 Acciones de cooperación hemisférica.....	26
3.4 Apoyo de los organismos financieros multilaterales.....	26
3.5 El vacío evidente: la debilidad institucional.....	28
4. Principios y bases de la Estrategia Regional	29
4.1 Los tres principios fundamentales.....	30
4.2 Acciones diferenciadas a varios niveles	31
4.3 Enfoque integral de inversión pública y privada.....	33
4.4 Priorización de acciones y demanda efectiva por recursos.....	33
4.5 Identificación y aprovechamiento de fuentes y modalidades de financiamiento	35
5. Componentes de la Estrategia Regional	37
5.1 Aspectos Generales.....	36
5.2 Alineamiento de las medidas de política	39
5.3 Marcos integrados de inversiones (MII)	39
5.4 Fortalecimiento de la base operacional en cada país.....	39
6. Aspectos Operativos para la Implementación de la EFIR.....	40
6.1 Instrumentos para acciones regionales y subregionales	40
6.2 Tipología de las acciones.....	41
6.3 El mecanismo de operación de la EFIR	42
7. Los Recursos para la Estrategia Regional	43
7.1 La justificación de esta pre-inveFIRsión	43
7.2 Los montos requEFIRidos.....	43
7.3 Las fuentes de recursos y los compromisos necesarios.....	44
8. Condiciones necesarias para la efectividad de la EFIR.....	44
8.1 Compromiso de cada una de las agencias	44
8.2 Colaboración y sinergia entre iniciativas y agencias	46
9. Bibliografía	¡Error! Marcador no definido.

1.1 Antecedentes

77. La presente propuesta responde al punto 4 de la Decisión 16 relacionada con el Manejo Sostenible de la Tierra, del XVI Foro de Ministros de Medio Ambiente, realizado en Santo Domingo, República Dominicana en enero de 2008, que considera:

"Que, del mismo modo, en el marco de la Decisión 18 de la XV Reunión de este Foro, realizada en Venezuela en 2005, los Ministros y autoridades ambientales competentes presentes acordaron solicitar a las agencias de financiamiento que son parte del Comité Técnico Interagencial, y a otras agencias internacionales, que refuercen y profundicen el apoyo al proceso de implementación de las prioridades identificadas en los Programas de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, como también fortalecer las sinergias de la CNULD con otras Convenciones".

78. En virtud de lo anterior, los Ministros solicitaron al Comité Técnico Interagencial (CTI), y a la Secretaría del Foro de Ministros de Medio Ambiente, en coordinación con el Mecanismo Mundial (MM), lo siguiente:

..."la elaboración de una propuesta de alcance regional que indique modalidades y acciones necesarias a fin de incrementar el flujo de recursos financieros para apoyar la implementación a nivel nacional, subregional y regional de la CNULD, con base en un enfoque sinérgico y en línea con lo establecido en la Estrategia Decenal de la CNULD".

79. Los Ministros solicitaron también al CTI y a la Secretaría del Foro, en colaboración con el Mecanismo Mundial, fortalecer:

..."la interacción con otras agencias internacionales de cooperación. Entre estas, los bancos multilaterales de desarrollo y fondos internacionales, incluido el FMAM. Tal interacción serviría para el establecimiento de programas y provisiones presupuestarias orientadas a la lucha contra la desertificación y el Manejo Sostenible de la Tierra (MST), considerando esta perspectiva en sus prioridades de acción corporativas, creando y fortaleciendo líneas de financiamiento y cooperación técnica, y confiriendo la debida prioridad a la región de América Latina y el Caribe (ALC)".

1.2 Alcances de la EFIR

80. El punto de partida para elaborar la EFIR es la solicitud que hace el Foro a la CTI y a la Secretaría, expresada en el numeral 3, de la Decisión 16:

"Incrementar el flujo de recursos financieros para apoyar la implementación a nivel nacional, subregional y regional, de la CNULD"...

81. El objetivo de la Estrategia Regional es lograr que se desarrollen acciones más efectivas, y que estas sean apoyadas con asignaciones más sustanciales de recursos financieros, los cuales se deberán utilizar de la forma más efectiva posible

para contribuir a superar las condiciones de degradación de la tierra, desertificación y sequía.

82. La EFIR se ha concebido como un conjunto de acciones dentro de un proceso ordenado, que contribuirán a optimizar la movilización de financiamiento en ALC para el combate de la desertificación y de los efectos de la sequía.

83. Contar con esta EFIR es una exigencia prioritaria dada la severidad del problema de desertificación y sequía. Además, será el punto de arranque para promover acciones fortalecidas por una sinergia interinstitucional, en especial considerando que como los recursos son escasos es preciso utilizarlos con eficiencia y efectividad.

1.3 Consideraciones

84. Una característica fundamental de la EFIR es que debe contemplar la articulación de acciones de tipo regional (ALC), subregional (Mesoamérica, Caribe, Andina y Sur) y nacional, donde de forma efectiva se puedan canalizar los recursos necesarios para desarrollar acciones concretas de los Gobiernos nacionales y locales.

85. La meta de la EFIR es superar las condiciones existentes en el manejo de la tierra y revertir los procesos de Degradación de la Tierra, Desertificación y Sequía (DTDS).

86. Las consideraciones de base para proponer la EFIR son las siguientes:

***Primero,** los Gobiernos asignan recursos que contribuyen en forma diversa a mitigar las condiciones existentes de DTDS, aunque no siempre en la cuantía ni con la eficacia deseable. Tales asignaciones obedecen al marco de políticas propias de cada país y son decisiones nacionales. Es necesario, por lo tanto, contribuir a que se definan tales políticas para que se aliente el aporte de recursos del Estado y de otros actores;*

***Segundo,** los organismos financieros multilaterales y las agencias de cooperación bilateral tienen sus propios mecanismos financieros y las decisiones de asignación de recursos a países, proyectos y acciones responden a su mandato y objetivos. Por lo tanto, es deseable colaborar con dichas agencias para que sus aportes sean en mayor cuantía y mejor coordinados, a fin de que sean mejor aprovechados por los países;*

***Tercero,** la Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD) y el MM, sin perjuicio de su motivación y compromiso al más alto nivel político, no tienen mandato para modificar las normas y procedimientos de los Gobiernos ni de los organismos financieros internacionales y agencias de cooperación bilateral, a fin de lograr la Estrategia Regional. Sin embargo, sí pueden ser facilitadores de las acciones necesarias para que se dé una mayor movilización de recursos y que estos sean mejor aprovechados;³*

³ En su Documento Operacional 15, el FMAM establece que: "El Mecanismo Mundial coordinará la movilización de recursos financieros con los organismos de ejecución y las entidades encargadas de la realización de los proyectos del FMAM, y con otros donantes".

Cuarto, las inversiones públicas y privadas necesarias para superar las condiciones existentes de DTDS y, especialmente, para que las actividades productivas internalicen los principios de una gestión ambiental positiva, pueden financiarse con recursos de diversas fuentes y a través de variados mecanismos. La clave es diseñar adecuadamente las propuestas de manera que “califiquen” para acceder a esos recursos;

Quinto, se considera que el problema medular no es la disponibilidad de recursos, sino la insuficiente generación de propuestas de calidad y la incapacidad de gestión para su mejor aprovechamiento. Cuando tales propuestas y condiciones existan, se dará el flujo de recursos en las diferentes modalidades que se presentan más adelante;

Sexto, es necesario tener en cuenta la importancia relativa del tema en las estrategias o programas de las agencias financieras y su consideración explícita, así como el reconocimiento de su vinculación explícita a otras áreas programáticas como seguridad y/o soberanía alimentaria, reducción de la pobreza y migraciones, fomento productivo y competitividad en el medio rural, y gestión de otros recursos naturales (agua, bosques);

Séptimo, la estrategia debe reconocer, valorar y apoyar el trabajo que se viene haciendo a nivel nacional con apoyo de la CNULD y el MM, pues es allí donde se requiere fortalecer las capacidades para lograr mejores propuestas que resulten en una mayor asignación de recursos. Por ejemplo, el caso de Guatemala.^{4,5} En tales esfuerzos nacionales, el énfasis está en la identificación de posibles fuentes de recursos financieros tanto internos, como externos. Hay menor análisis de la relación entre la inversión pública y privada y tales fuentes y mecanismos, y en el tema de la calidad de las propuestas;

Octavo, al nivel nacional existe desconexión en las políticas y las acciones entre instituciones, que se puede explicar porque la formulación de proyectos de inversión corre por carriles autónomos. Además, no existen programas de inversión derivados de los PAN. Sin embargo, en la siguiente etapa de los PAN, que consistirá en su alineación con la Estrategia Decenal, se deberá considerar la preparación de Marcos Integrados de Inversión (MII) a los que deberán estar asociadas las EFI;

Noveno, los países tienen que hacer el esfuerzo de internalizar los principios de la responsabilidad para combatir la sequía, la degradación de la tierra y la desertificación. La Conferencia de París es importante como un factor de cambio de las políticas corporativas y de las relaciones

⁴ Ver Gobierno de Guatemala (2008).

⁵ En Guatemala, la Estrategia Financiera Integrada Regional Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía ha sido generada como parte de un esfuerzo del Gobierno y apoyada por el MM y FAO, y ya ha sido aprobada por el Gobierno. La Estrategia Financiera Integrada Regional (EFIR) ya fue oficializada y es parte de la Estrategia Ambiental del país y de los Planes de Trabajo oficiales del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Se cuenta ya con un acuerdo ministerial que le da vida oficial a esta Estrategia, y se está desarrollando su implementación vía las acciones del Grupo Técnico Interinstitucional (GTI), y el Foro Nacional para la Promoción del Manejo Sostenible de la Tierra, donde participan alrededor de 20 instituciones/agencias nacionales vinculadas a los temas de la lucha contra la degradación de tierras, desertificación y sequía. (Fuente: Alan González, comunicación personal).

de los Gobiernos con las agencias de cooperación internacional.

87. Estas consideraciones preliminares se toman como una base y justificación para la EFIR a ser propuesta, y son el resultado de consultas diversas durante la elaboración de esta propuesta.

1.4 Contenido del Documento

88. El resto del documento incluye las siguientes secciones:

- a) Una breve referencia a las implicaciones que las condiciones existentes de DTDS tienen para la Estrategia Regional;
- b) Un recuento del tipo de acciones en curso en los países, a nivel subregional, y por parte de los organismos financieros multilaterales. Estas acciones se deben apoyar para que en cada país se logren mejores propuestas y se asignen más recursos;
- c) Principios y bases de la Estrategia Regional para contribuir a superar la degradación de la tierra, la desertificación, y los efectos de la sequía por la vía de políticas e inversiones. Se profundiza en el papel del "financiamiento", desde distintas fuentes y modalidades, como promotor del cambio en los procesos actuales de DTDS;
- d) Propuesta de componentes de la Estrategia Regional (acciones tipo regional, subregional y nacional) a fin de que actúe como un "*trigger*" (desencadenante) de iniciativas nacionales en el marco de la cooperación interagencial, de manera que se logre una mejor captación y uso de los recursos financieros requeridos;
- e) Propuesta de organización para la Estrategia Financiera Integrada Regional y de instrumentos operativos, que permitan apoyar la acción gubernamental a nivel nacional (y subregional cuando las condiciones lo ameriten);
- f) Recursos requeridos para que la aplicación de la EFIR cumpla sus objetivos;
- g) Condiciones necesarias para su efectiva implementación.

89. Cada una de las secciones que se presentan a continuación ha sido elaborada en un estilo ejecutivo, conciso, en un número reducido de páginas. Tal requisito es necesario para que el documento final ya analizado por el Comité Interagencial, sea objeto de decisiones de parte del Foro de Ministros de Medio Ambiente.

2. Los Problemas y sus implicaciones para la EFIR

90. La degradación de la tierra y su relación con las condiciones de sequía y pobreza en ALC está ampliamente documentada.⁶ En esta sección se destacan algunos aspectos que tienen implicaciones para la Estrategia Regional.

⁶ Ver el trabajo de Morales y Parada (2005) y Morales, Maccagno y Fernández (2007) para un análisis del impacto socioeconómico de la DTDS al nivel de ALC; Valda (2003) para el caso de Bolivia, (2006); Alvarado (2006) para El Salvador, entre otros.

2.1 El problema y su contexto

91. Se entiende por *desertificación*: “la degradación de las tierras de zonas áridas, semiáridas y sub-húmedas secas resultante de diversos factores, tales como las variaciones climáticas y las actividades humanas”. (Texto de la CNUCLD). Esta circunstancia, que está originada mayormente por actividades humanas, se puede prevenir, recuperar o rehabilitar.

92. Se entiende por *sequía*: “el fenómeno que se produce naturalmente cuando las lluvias han sido considerablemente inferiores a los niveles normales registrados, causando un agudo desequilibrio hídrico que perjudica los sistemas de producción de recursos de tierras”. (Texto de la CNUCLD). La sequía puede dar lugar a la degradación.

93. Los crecientes niveles de sequía y de desertificación en el mundo potencian los efectos del cambio climático, donde con el aumento de la temperatura regional se genera una reducción de las fuentes de agua dulce. La proyección de sequías progresivas y desertificación pone en peligro el abastecimiento de agua en regiones del mundo donde, de por sí, ya hay escasez de este líquido, en particular zonas rurales de países en desarrollo.

94. Esta situación exacerba el problema de seguridad alimentaria, por la incapacidad para mantener niveles apropiados de producción agropecuaria. Además, conlleva a otros problemas acuciantes como la migración humana forzada, amenazas a la salud pública, aumento del conflicto sobre el uso de recursos naturales, y la pérdida de hábitat y biodiversidad.

95. La degradación de la tierra es una complicación que se presenta en varios ecosistemas de ALC con consecuencias como la salinidad, erosión del agua y degradación de pastizales. Constituye la disminución en la capacidad de la tierra para proveer bienes y servicios del ecosistema y garantizar sus funciones en un plazo definido para los usuarios.

96. “La degradación de la tierra cuesta unos 40 mil millones de dólares al año y mundialmente, sin tener en cuenta los gastos ocultos del aumento del uso de fertilizantes, la pérdida de biodiversidad y la pérdida de paisajes únicos”. (LADA).

97. En el marco de un problema global, lo que atañe directamente a la desertificación y a la sequía se circunscribe a menos de la cuarta parte del total del área afectada por problemas de degradación, aunque esto varía considerablemente entre países (UNEP, 2008).

98. Debe reconocerse, sin embargo, que la dimensión del problema es muy variada en cada país. Por ejemplo, en el noreste de Brasil, la degradación de la tierra cubre una área tan extensa que es casi equivalente a la del resto de ALC. Y en el caso de Haití, cubre la mayor parte del país. En términos de importancia relativa en cada país, destacan los casos de Haití, Honduras y Bolivia. En otros países como México, Guatemala, Nicaragua y Perú el problema se encuentra disperso en varias regiones en el país.

99. En el contexto de los países de ALC, en general hay que exponer tres consideraciones respecto a la DTDS en zonas áridas:

- La primera es que la población en pobreza que depende de estas tierras es, en términos relativos, mayor que la ubicada en los trópicos húmedos;
- La segunda es que cuando la degradación en estas tierras no es tan severa y puede ser reversible, es ahí donde se puede lograr un mayor aumento de la producción, si se adoptan medidas correctivas;
- La tercera es que debe hacerse explícito que no siempre la solución a un problema de DTDS se da en el mismo espacio geográfico, tema que es abordado más adelante.⁷

100. Lo anterior tiene una seria implicación a nivel de cada país, y esta concierne a cuales áreas serán las que reciban más atención, por qué razones, y a través de qué medidas, siendo esta una decisión de política nacional. La priorización de acciones en función de costos, magnitud de los beneficios y momento que se obtendrán los resultados esperados, deberá ser una consideración importante.

101. El Cuadro 1 da cuenta de las condiciones existentes. Las consecuencias de no resolver el problema de la DTDS abarcan condiciones negativas en los ámbitos económico, social y ambiental.

Cuadro 1.
Impactos de la degradación de la tierra

Ámbito de Impacto	Algunos aspectos particulares
Cambio climático	Cambios atmosféricos, temperatura y precipitación que alteran los ciclos de producción y la productividad al mismo tiempo que hay un impacto de la degradación de las tierras sobre el cambio climático
Biodiversidad	Deterioro de la biodiversidad sobre la tierra, en los suelos y en la agricultura
Aguas Internacionales	Alteración de niveles y contaminaciones específicas, deposiciones
Contaminaciones	Aumento de los residuos orgánicos y químicos
Servicios Ambientales	Poca capacidad para ofrecerlos
Seguridad alimentaria	Sistemática pérdida de productividad y de seguridad en el abastecimiento interno.
Exportaciones Mayores limitaciones para cumplir normas de calidad de inocuidad	

Fuente: elaborado por el autor tomando en cuenta las observaciones en FMAM (1999) y Morales y Parada (2005).

⁷ Por ejemplo, los problemas de sequías en la costa del Pacífico de Centroamérica están asociados a la deforestación y degradación de las laderas de las montañas de la vertiente occidental. Las precipitaciones más intensas y concentradas en pocas horas implican escorrentías hacia las partes bajas que son más violentas y limitadas a períodos muy reducidos de tiempo. Esto expone a las partes bajas a períodos más prolongados de estiaje (CCAD-CAC, 2008).

2.2 Multi-dimensionalidad del problema

102. Este es uno de los aspectos que más destaca en la literatura. Un problema con la multi-dimensionalidad de los efectos negativos es que no se hace un análisis sobre qué debe abordarse / para resolver cuál aspecto / que contribuye a cuál problema. Esta tarea es imprescindible para poder proponer medidas concretas.

103. La forma en que se han generado soluciones es por la vía de proyectos, que se suelen focalizar en regiones de un país y en aspectos particulares. Se reconoce que hay críticas a los proyectos, argumentándose que no contribuyen a la institucionalización. Sin embargo, han demostrado ser formas efectivas de resolver asuntos concretos en zonas específicas.

104. El inconveniente de abordar la multi-dimensionalidad del problema mediante la búsqueda de soluciones concretas vía proyectos específicos, es que en general no se construye institucionalidad con una visión de largo plazo y se da énfasis a las Unidades Ejecutoras de los proyectos. Estas condiciones pueden ser enmendadas, especialmente si se utilizan los nuevos enfoques de desarrollo territorial, en cuya lógica confluyen varias agencias y que, además, apoyan la institucionalidad local. Esta es una alternativa interesante para revisar las agendas de trabajo en cada país y darle mayor sentido de pertenencia a las organizaciones locales.

2.3 Países más afectados y apoyo internacional

105. La magnitud del problema en términos de áreas afectadas y poblaciones que sufren las consecuencias, varía entre países y en función de la dimensión de cada uno de estos. A nivel global, en términos de espacio geográfico y población, las zonas más afectadas por DTDS son África Sub Ecuatorial, Indochina, China, Rusia y Australia.

106. La decisión de asignar los recursos de parte de los organismos internacionales, tanto en préstamos como en donaciones, responde a su responsabilidad global. El tema es de absoluta relevancia para ALC, y es una de las motivaciones para haber encargado este trabajo.

107. Las implicaciones son dos:

- **Primero**, si la situación es menos grave en ALC que en otras partes del mundo, o en algunos países de ALC menos que en otros de la región, se esperaría que la asignación de los recursos aportados por los organismos internacionales, de préstamo y de donación, en relación con los aportes del Tesoro Público de los países, sea menor en los países donde hay más capacidad financiera;
- **Segundo**, si la responsabilidad de los organismos internacionales es de orden global, se tendría que considerar en dónde es que el uso de tales recursos aporta más beneficios globales.

2.4 El impacto en la capacidad productiva in situ

108. Durante los últimos veinte años, la degradación de la tierra en el mundo se acentuó en por lo menos el 20 por ciento de las tierras de uso agrícola, 30 por ciento de los bosques y 10 por ciento de las tierras de pastizales para uso

ganadero. En estas tierras viven unos 1500 millones de personas, quienes utilizan esos recursos en proceso de degradación.

109. En la actualidad, la desertificación y la sequía en tierras de uso agrícola y ganadero (pastizales) alcanzan porcentajes muy elevados, lo cual es una situación sensitiva ya que la mayor parte de los ingresos rurales se generan en las actividades establecidas en esas tierras.

2.5 El efecto de la degradación y los PSA

110. El proceso de degradación de tierras y la sequía influyen en las condiciones climáticas globales y aumentan la vulnerabilidad alimentaria y de salud de quienes dependen de tales recursos (ODG, 2006). La seguridad alimentaria, al igual que las condiciones de clima, es un tema que conlleva a compromisos globales.

111. Una recuperación de las tierras degradadas puede generar externalidades positivas de tipo ambiental y alimentario. Esto justificaría que parte de los recursos necesarios para lograr la recuperación puedan gestionarse con entidades cuyos intereses se alinean a estos fines, como el caso de FMAM. Esto en la medida que se asegure que se crean y mantienen tales beneficios globales.⁸

112. Sin embargo, debe reconocerse que la severidad de la degradación y, por lo tanto, la viabilidad de generar servicios ambientales de calidad es muy variable. En este marco, el sistema de PSA no tendría por qué anticiparse como ingresos de cuantía significativa para la recuperación de tierras en estado severo de degradación.

2.6 Los retornos privados al MST

113. La magnitud del problema y la falta de aplicación de prácticas para el Manejo Sostenible de la Tierra (MST), se reflejan en pérdidas económicas, ingresos no percibidos y oportunidades perdidas para los productores. Estos efectos son variables, como también lo son las implicaciones económicas de mediano plazo en términos de la viabilidad de los negocios y la capitalización de los predios.

114. Estas apreciaciones de interés y responsabilidad privada deberían estar inmersas en la búsqueda de soluciones ante los problemas que deben afrontar los propios productores individuales y las empresas.

115. Una limitante observada en la bibliografía revisada es que hay poca información que muestre cuánto puede ganar una finca/empresa con mejores prácticas tecnológicas, gestión e inversiones para el MST.⁹ Si bien es cierto que es necesario mostrar cuánto se pierde, hay que mostrar información microeconómica, a nivel de fincas, sobre cuánto se puede ganar, en cuánto mejora la capacidad productiva, el valor de una propiedad y en cuánto se pueden mitigar los riesgos, pues esos serán los indicadores que demuestren que vale la pena hacer el cambio.

⁸ Ver los 15 Programas Operacionales del FMAM para considerar las alternativas de acceso a tales recursos www.gef.org. En la sección de bibliografía se incluyen links a sitios Web de interés.

⁹ Reportes al respecto se pueden encontrar en los trabajos de investigación realizados por el CATIE en Centroamérica www.catie.org

116. La estrategia de movilización de recursos financieros para superar la DTDS en ALC debe, además de valorar las implicaciones sociales y ambientales desde una perspectiva agregada, sustentarse también en evidencia microeconómica de lo que se puede obtener en términos de retornos privados. Esto justificaría hacer las inversiones que se financian con préstamos.

2.7 La capacidad institucional

117. Este es un aspecto poco destacado cuando se hace referencia a la DTDS y cuando se proponen acciones correctivas. Hay poca referencia a la capacidad de las entidades públicas y a las organizaciones de la sociedad civil que deben asumir responsabilidad sobre este problema.¹⁰

118. Debe reconocerse que son las acciones gubernamentales las que, en forma directa e indirecta, contribuyen a mejorar o agravar la situación. Es poco lo que se puede lograr sin visión prospectiva y compromiso de mediano plazo en la finca-empresa agropecuaria y en las organizaciones del sector privado.

119. Este aspecto constituye la mayor preocupación por cuanto, en general, en ALC en los últimos veinte años se deterioró la capacidad de planificación de mediano plazo y de previsión de los hechos resultantes de las inestabilidades climáticas, económicas y políticas.¹¹

120. Como resultado, las empresas y los Gobiernos pensaron, decidieron y actuaron con una visión de corto plazo. La productividad con base en insumos y la competitividad con base en costos, ha dominado las estrategias empresariales en todos los sectores, incluyendo la agricultura y la ganadería. Por tanto, se ha descuidado la sostenibilidad basada en inversiones estratégicas y en el MST.

121. En algunos casos, la colaboración interagencial es limitada, lo que no contribuye a un uso efectivo de los recursos.¹² Sin embargo, deben reconocerse muchas iniciativas en ALC, especialmente por la vía de proyectos de inversión en los que se muestran resultados positivos de las buenas prácticas de MST que resultan de la colaboración inter-institucional. Estos ejemplos deben difundirse y emularse.

122. Lo referido tiene una de las implicaciones más importantes para la Estrategia Regional, pues esta debe contribuir a que se invierta en el desarrollo de capacidad institucional para hacer posible la superación de la DTDS. Esto incluye el diseño y aplicación de mejores políticas y proyectos, el conocimiento de las diversas oportunidades de financiamiento a nivel global y los requerimientos para tener acceso a dichos recursos.¹³

¹⁰ La situación institucional en ALC es mejor que la que se encuentra en África (Thompson, Kotoglou y Basu Ray, 2009). Sin embargo, esto no debe interpretarse como satisfactorio.

¹¹ Ver los informes del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). www.clad.org

¹² Como ejemplo, se indica que solo en el área de las Cuencas Tributarias del Golfo de Fonseca (El Salvador, Honduras y Nicaragua) se están invirtiendo por diferentes agencias bilaterales y multilaterales alrededor de 100 millones US\$, con poca coordinación y articulación, y siguiendo objetivos diferentes o similares, algunas veces en las mismas áreas geográficas específicas. (comunicación personal, Alan González).

¹³ Para una referencia sobre los requisitos de la institucionalidad necesaria ver Pomareda (2008).

3. Las acciones en curso

123. La propuesta que se hace más adelante para la Estrategia Regional reconoce que para mejorar las condiciones de DTDS, ya se están desarrollando múltiples acciones de parte de los Gobiernos, los organismos financieros multilaterales (Banco Mundial, FMAM, FIDA, BID, CAF, BCIE), las agencias de cooperación regional (FAO, IICA, CATIE) y bilateral (USAID, COSUDE, GTZ, IDRC, DANIDA, FINIDA, AECID, ASDI, JICA, y otras).

124. En relación con estas iniciativas destacan los aspectos que se han tomado en cuenta en los países, así como las acciones de cooperación subregional y de los organismos multilaterales de financiamiento.

3.1 Acciones a nivel nacional

125. Se están generando y ejecutando varios proyectos de desarrollo productivo, agropecuario y forestal, en los que los asuntos ambientales están explícitos, en especial lo relacionado a evitar la degradación de la tierra y el mejor abastecimiento y uso del agua.

126. En algunos casos, aún hay insuficiente cohesión en las propuestas de estos proyectos, los cuales no reflejan que ha habido sinergia con los aportes institucionales. Muchas veces los proyectos son preparados por equipos de consultores externos contratados con recursos propios de los países o de pre-inversión, y solo se da alguna participación de los técnicos de las instituciones nacionales. Esto no descalifica la calidad de los proyectos, pero limita su apropiación por parte del personal nacional.

127. En el ámbito nacional también existe la desventaja de una limitada sinergia entre las agencias internacionales. En general, cada agencia de financiamiento multilateral trabaja a nivel país para “concretar su proyecto” y hay pocos casos de cooperación interagencial. En algunos casos, las entidades nacionales han logrado una coordinación entre las agencias donantes. Por ejemplo, en Nicaragua se elaboró un Programa Sectorial Amplio con la participación conjunta de instituciones multilaterales y bilaterales para financiar las operaciones de PRORURAL.

128. La cooperación entre agencias financieras y de cooperación regional para acciones nacionales es limitada, con la excepción de la colaboración entre el Banco Mundial y el Centro de Inversiones de la FAO. Aunque este esfuerzo se orienta especialmente a los países de África. No existe una colaboración similar entre BID, IICA y CATIE para acciones en los países de ALC.

129. Con el apoyo del MM de la CNULD y de la FAO, en varios países se están elaborando las Estrategias Financieras Integradas (EFI). Tal es el caso de Guatemala, donde ya se completó la EFI (Gobierno de Guatemala, 2008).

130. También se encuentran en curso la preparación de propuestas en otros países. Más adelante se hace referencia a estas iniciativas regionales y subregionales respaldadas por la cooperación internacional. En la elaboración de las EFI participan numerosas entidades nacionales, mientras que en el diseño de proyectos de inversión la participación es más limitada.

131. Los Puntos Focales (PF) de la CNUCLD en los países de ALC deben ser dotados de más influencia, a fin de que puedan estimular una acción coordinada entre las instancias con responsabilidad en la solución de los problemas de DTDS y, en particular, en la elaboración de los proyectos de inversión.

3.2 Acciones de cooperación subregional

132. También se vienen ejecutando acciones subregionales de cooperación técnica, a fin de contribuir con el aumento en cada país de los compromisos políticos; así como al desarrollo de capacidades en el sector público y la sociedad civil para superar la DTDS.

133. No se han materializado proyectos regionales de inversión con recursos externos, dado que el endeudamiento externo se basa en proyectos nacionales.

134. A nivel de subregiones, en el 2008 en Centroamérica se generó una propuesta de acción en búsqueda de políticas comunes para la agricultura y el ambiente denominada Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS).¹⁴ La ERAS se encuentra en proceso de desarrollar el programa estratégico de inversiones regionales, con base en la implementación de la Plataforma Centroamericana para la Promoción de Inversiones en Manejo Sostenible de Tierras (PIMAST). En esta estrategia se proponen varias medidas de política, incluyendo aquellas que directa o indirectamente podrían contribuir a la recuperación de tierras degradadas y a mejorar la disponibilidad de agua.

135. En el caso del MERCOSUR, se presentó una propuesta de Estrategia ante la I Reunión Ordinaria del Grupo Ad hoc sobre Lucha Contra la Desertificación y la Sequía realizada en Panamá en julio de 2006. Fue aprobada por los Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR en el 2008.

136. También se realizó un taller con el fin de elaborar propuestas de EFI en los países miembros del MERCOSUR en abril de 2009, en Montevideo, Uruguay.

137. El diseño de EFI, con apoyo del MM, se ha desarrollado en algunos países (Guatemala, Honduras, Argentina-Alianza para la Movilización de Recursos Financieros). Además, hay EFI en proceso de elaboración en Perú y Ecuador.

138. Asimismo, se aprobó el Proyecto PCT/FAO Regional "Fortalecimiento Institucional para la Gestión Financiera en Manejo Sostenible de Tierras", que permitirá desarrollar EFIs en el resto de países restantes (Belice, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y República Dominicana; así como apoyar la implementación de los que ya la tienen o están en proceso.

139. Al igual que con la experiencia subregional del PIMAST y el apoyo subregional para los cursos regionales (Mesoamérica, Andino y MERCOSUR), hay otras plataformas de promoción de inversiones que están en proceso de diseño (PISLM y MERCOSUR).

140. En el marco del PIMAST / ERAS, en Centroamérica se están realizando los Talleres de Planeamiento Estratégico para la Promoción de Inversiones con la

¹⁴ Esta última es una estrategia intersectorial (agricultura, ambiente y salud), que fue aprobada por el Foro Intersectorial de Ministros y por la Cumbre Presidencial Centroamericana. Ambas se encuentran en proceso de captar recursos para las acciones de cooperación en el ámbito subregional.

participación de delegados de alto nivel de los Ministerios de ambiente, agricultura y salud; así como de los Puntos Focales de desertificación y sequía y de cambio climático.

141. El Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) desde hace varios años desarrolla actividades de investigación, capacitación y apoyo técnico en el tema de recuperación de tierras degradadas.

142. Sin embargo, por la naturaleza del ámbito de competencia del CATIE, las acciones no se enmarcan en áreas donde la escasez de agua es extrema, especialmente en Centroamérica. Es de esperarse que en el marco del Programa Mesoamericano (MAP), a implementarse con apoyo de Noruega, Suecia y Finlandia, se ponga más atención al tema de DTDS en el trópico seco.

3.3 Acciones de cooperación hemisférica

143. Las acciones de cooperación subregional no se dan en forma aislada de los esfuerzos a nivel de ALC y a nivel global. Es necesario hacer referencia a los instrumentos de aplicación de la Convención en la región, bajo la responsabilidad de la Secretaría de la CNULD y del MM.

144. Existe el Programa de Acción Regional (PAR), cuya actualización y alineación con la Estrategia Decenal está prevista para el 2010.

145. También hay Programas de Acción Subregional (PAS):

- PAS Chaco, que ya está operando;
- PAS Puna, en proceso de activación;
- PAS Mesoamérica, en proceso de formulación;
- PAS-binacional / Colombia-Venezuela, ya formulado con lanzamiento pendiente;
- PAS MERCOSUR, ya propuesto.

146. Finalmente, está la Estrategia MERCOSUR, que fue endosada por los Ministros de Medio Ambiente con actividades en marcha; y la experiencia del PANFRO RD-Haití en gestación.

147. En el marco de la implementación de la CNULD, el MM está promoviendo acciones de capacitación y formulación de EFI, así como la iniciativa de plataformas de promoción de inversiones en MST.

3.4 Apoyo de los organismos financieros multilaterales

148. Los organismos financieros multilaterales vienen apoyando un conjunto de medidas de los países para superar la DTDS. También tienen programas de cooperación de tipo subregional y regional. Su respaldo a los compromisos adquiridos en el marco de la CNULD habría sido uno de los factores a considerar en sus decisiones.

149. A continuación se resumen los principales aportes de las agencias con mayor participación, el Banco Mundial, el FMAM, el FIDA y el BID. Los aportes de recursos específicamente dirigidos a la superación de la DTDS de los bancos subregionales, (CAF, BCIE) no se han podido documentar.

150. Banco Mundial. En el Cuadro 2 se sintetizan las operaciones de préstamo del Banco Mundial, entre 1990 y 2008, tanto en instrumentos de inversión como de ajuste estructural.¹⁵ Se aprecia que en préstamos totales para agricultura y desarrollo rural y asuntos ambientales, ALC recibió alrededor del 30 por ciento de los montos.

151. En el caso de los préstamos para agricultura y desarrollo rural, esto representó solamente el 1.47 por ciento del total que la región tomó prestado. Si se toma en cuenta lo prestado por ALC para agricultura, forestal y pesca, el total de 5.057 millones US\$ habría representado la mitad del uno por ciento del total.

152. Los proyectos ejecutados han generado valiosas experiencias en cuanto a métodos de recuperación de tierras salinizadas, reforestación en zonas áridas y semiáridas, prácticas de riego y drenaje, etc. En la mayor parte de estos el componente de innovación tecnológica ha sido significativo.

Cuadro 2.

Monto de Préstamos del Banco Mundial, total y para ALC; y para Agricultura y Desarrollo Rural (ARD) y para Asuntos Ambientales y para el Manejo de Recursos Naturales (ENRM) 1990 a 2008 (miles de millones de US\$)

Región	Total	ENRM	ARD
Total	275.926	30.575	24.409
ALC	95.983	7.698	7.474
Otros	179.943	20.877	16.935

Fuente: *World Bank Tables*

153. Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). Cuenta con 15 programas operacionales por medio de los cuales provee recursos de donación a los países, el OP-15 es el de Manejo Sostenible de la Tierra (tierras degradadas), incorporado por un acuerdo en la Asamblea de Beijing en el 2002.

154. Entre el 2000 y el 2008, el FMAM donó recursos para 664 proyectos de más de un millón de dólares por un monto total de 144 mil millones de US\$, los que además contaron con cofinanciamiento de otras agencias por una suma cuatro veces mayor. De ese total, 49 proyectos eran sobre degradación de tierras, por un total de 350 millones. De este total, 31.6 millones fueron para seis países de ALC. Brasil recibió el 42 por ciento de los recursos. El FMAM también aportó recursos por la vía del Programa de Pequeñas Donaciones, lo cual ha focalizado en iniciativas locales

155. El acuerdo entre el FMAM y las agencias financieras multilaterales y regionales facilita que los asuntos ambientales, incluyendo la degradación de la tierra y la sequía, se hagan explícitos en los proyectos de inversión pública. En estos casos, los aportes del FMAM para coadyuvar con el buen desempeño de los proyectos, se

¹⁵ De las 36 áreas en que se distribuyen los aportes, Agricultura y Desarrollo Rural es una de ellas. Y dentro de esta área se diferencian 24 sub-áreas.

hacen en condición de fondos no reembolsables, concurrentes con la generación de beneficios ambientales universales. Además, son complementarios al financiamiento de préstamos y de cooperación técnica de parte de otras agencias.¹⁶

156. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Es el organismo internacional mejor identificado con el financiamiento de proyectos de inversión en zonas áridas y en las que la población es eminentemente pobre.

157. Entre 1995 y el 2005, el FIDA financió proyectos por un monto de 3,500 millones de dólares (FMAM-FIDA, 2005). Esto incluye caminos y mercados rurales, tecnología y crédito agropecuario, y educación rural. El financiamiento de proyectos en ALC entre 1990 y 2005 ha sido de 645 millones de dólares en 51 proyectos (FIDA, 2000).

158. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Entre el 2000 y el 2008, financió en ALC un total de 286 proyectos en agricultura por un monto de 2,767 millones de dólares, lo que sumado a la contribución con recursos de presupuesto regular de los países, suma 4,632 millones de dólares.

159 Del total financiado por el BID, tres países (México, Brasil y Perú) captaron el 41.7 por ciento. Los aportes más significativos fueron para riego y drenaje, caminos rurales e innovación tecnológica y competitividad. No se dispone de información sobre el porcentaje de los recursos destinados al combate de la DTDS.

160. Para la estimación de los flujos financieros históricos que han fluido hacia la lucha contra la desertificación y el MST, el MM ha venido desarrollando una metodología de análisis de carteras de agencias financieras, basada en los marcadores de Río. La metodología ya se ha aplicado para el caso del FIDA y se está por iniciar con el Banco Mundial para sus operaciones en África.¹⁷

3.5 El vacío evidente: la debilidad institucional

161. La ausencia de un reconocimiento del problema de la DTDS es uno de los factores más críticos que se confronta en ALC. Hay que agregar la falta de focalización y la forma en que cada entidad y cada técnico interpretan los conceptos. Por ejemplo, ¿Qué se entiende en las diferentes instancias sobre la degradación de las tierras? ¿Cuánta conciencia hay sobre lo severo del problema y las graves consecuencias de no abordarlo? ¿Cuáles son los componentes de la inversión para el combate a la degradación y la mitigación de los efectos de la sequía?

162. El vacío más obvio que se aprecia en la región es el de capacidad institucional y de colaboración interinstitucional. Por un lado, en cada país las instituciones interesadas en el tema son muchas, pero la cooperación entre ellas es casi nula. Más aún, en varios casos hay fricciones y competencia por recursos. **163.** El tema

¹⁶ Con esta modalidad, entre 1999 y 2009, se concretaron los siguientes proyectos en ALC: Argentina con el FIDA (FMAM=5.5 millones de US\$, co-financiamiento=26.6 millones de US\$); Argentina, Paraguay y Bolivia, con UNEP, OEA y GTZ (FMAM=6.5, co-fin=8.0); Brasil con FIDA (FMAM=06.24, co-fin=9.22); Venezuela con FIDA y UBDP (FMAM=5.33, co-fin 24.3), entre otros.

¹⁷ Esta propuesta de EFIR podría incluir entre sus conclusiones/recomendaciones el análisis de cartera de las inversiones de los bancos en ALC. Esto lleva cuestionarse sobre qué acciones hay que emprender para promover un incremento y una mejor focalización de los flujos financieros desde las agencias internacionales hacia los países. Este tema se aborda en la sección final de la propuesta.

de las inversiones públicas insuficientes y de calidad es uno de los vacíos principales resultantes de la debilidad institucional.

164. A nivel de cada país, los entes nacionales, interesados en los recursos internos y externos, no estimulan la cooperación entre los organismos internacionales. Y por último, para la ejecución de los proyectos, los organismos financieros y los Gobiernos han recurrido a las Unidades Ejecutoras. Si bien estas eluden la institucionalidad, han sido formas de lograr los objetivos y metas de los proyectos. Este asunto se debe abordar nacionalmente concretando los compromisos de la Conferencia de París en el ámbito de los Ministerios de Relaciones Exteriores, particularmente de las agencias nacionales de cooperación internacional.

165. El FMAM enfatiza que “los países han tropezado con problemas operacionales en la elaboración de proyectos para prevenir y combatir la degradación de la tierra, debido a dificultades para definir los vínculos entre la degradación de la tierra y las esferas de actividad, y en la aplicación del principio de los costos incrementales. Otro obstáculo ha sido la falta de políticas nacionales para prevenir y combatir la degradación de la tierra”. (FMAM, 2003).

166. Entre los resultados previstos de las actividades de MST apoyadas por el FMAM se tiene, entre otros, “el desarrollo de la capacidad de las instituciones y de los recursos humanos para mejorar la planificación y ejecución del Manejo Sostenible de la Tierra a fin de lograr beneficios para el medio ambiente mundial en el contexto del desarrollo sostenible y el fortalecimiento del marco de políticas, reglamentos e incentivos económicos”...

4. Principios y bases de la Estrategia Financiera Integrada Regional

4.1 Los tres principios fundamentales

167. Sinergia para incrementar el flujo de recursos. Este es el principio fundamental de la EFIR. Los flujos financieros hacia un país y los aportes nacionales, no responden a una propuesta regional, sino a las condiciones en cada país y a las medidas que se tomen para aportar recursos propios y atraer los recursos externos. Sin embargo, es posible desarrollar un conjunto de acciones de orden regional que contribuyan a que el flujo de recursos a cada país sea mayor.

168. La Estrategia Financiera Integrada Regional se ha concebido para incluir elementos comunes que permitan un enfoque regional y acciones coordinadas, y no la dispersión de esfuerzos diferenciados tanto en cada país como en las subregiones. Es decir, lo que se pretende es desarrollar aquellas acciones que dentro de un marco común permitan incrementar los flujos financieros y lograr su mejor aprovechamiento.

169. Modelo *trigger*. El segundo principio es que la propuesta de la Estrategia Regional debe actuar como un *trigger* o disparador de procesos (efecto desencadenante). Es decir, su planteamiento obedece a la necesidad de desarrollar acciones regionales y subregionales de cooperación orientadas al fortalecimiento de la base operacional en cada país, que permitan la captación y el aprovechamiento

de los mecanismos de financiamiento existentes para abordar el problema de DTDS. Estos aspectos se discuten más adelante y conforman las Bases de la EFIR.

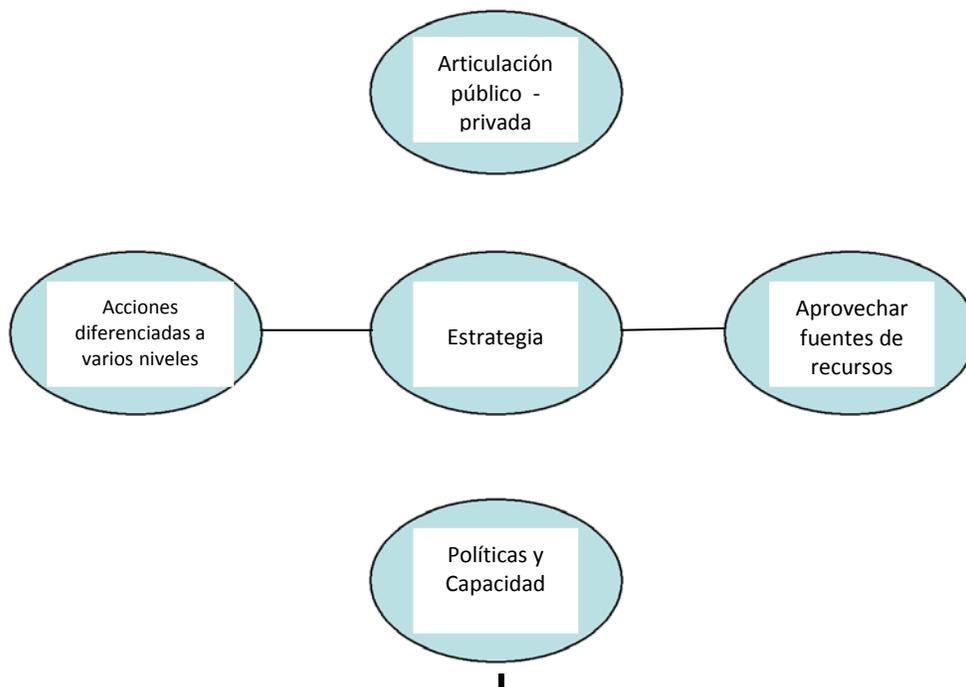
170. Sólida base operativa. El tercer principio fundamental es reconocer los elementos de una mejor base operacional en cada país. Estos son: la calidad de los recursos humanos, la organización para la acción efectiva, la disponibilidad de recursos financieros, la normativa para la acción eficiente y no burocratizada y la colaboración efectiva entre entidades cuyo mandato exige actuar con sinergia.

171. Reconocidos estos tres principios, a continuación se citan aquellos elementos de base que, en forma específica, deben dar el marco a la EFIR:

- Acciones diferenciadas a varios niveles;
- Enfoque integral de inversión pública y privada;
- Priorización de acciones: políticas y capacidad institucional;
- Identificación de fuentes y modalidades de financiamiento;

172. La EFIR se debe sustentar en los cuatro pilares que se resumen en la Figura 1.

Figura 1.
Las Bases de la Estrategia Regional



4.2 Acciones diferenciadas a varios niveles

173. Para la elaboración de la Estrategia Regional se debe considerar que es necesario desarrollar acciones diferenciadas, pero complementarias, a nivel de cada país, en las subregiones y en ALC. Las acciones locales deben luego sumarse a esto, según queden definidas en los PAN respectivos de cada país. Su abordaje se debería realizar en el marco del ejercicio de alineación con la Estrategia Decenal que recién inicia.

174. Las acciones se deben organizar en cuatro niveles donde los actores institucionales tengan responsabilidades claras. Aunque cada nivel tiene sus propios objetivos, debe haber sinergia entre todas las acciones de manera que se pueda maximizar y aprovechar las ventajas de cada uno de los elementos para que el resultado de su integración sea más grande que la suma de cada agregado.

- a) **Nivel local.** Los principales actores son las municipalidades. Sin embargo, en varios países hay Gobiernos estatales, regionales y departamentales que generan importantes recursos que pueden ser asignados a iniciativas para cambiar la situación de DTDS en sus territorios;
- b) **Nivel nacional.** Los Ministerios (o Secretarías) de Planificación, Agricultura, Desarrollo Rural, Ambiente y Economía/ Hacienda, son las instancias responsables de las políticas nacionales y, en el caso de Hacienda, son los más influyentes en la asignación de recursos financieros. La acción sinérgica entre estos Ministerios es fundamental para la asignación de recursos del presupuesto nacional y de endeudamiento externo;
- c) **Nivel subregional.** No hay asignaciones para proyectos de inversión regional. Sin embargo, debe diferenciarse el aporte de los entes financieros como la CAF y el BCIE, y el de los organismos políticos como MERCOSUR, CAN, CCAD, CAC y CARICOM. Además de la participación de organizaciones de investigación, educación y cooperación técnica como EARTH, CATIE y CARDI;
- d) **Nivel de América Latina y el Caribe.** Las organizaciones con posibilidad de participar en una iniciativa hemisférica de cooperación incluyen la CEPAL y el IICA con ayuda técnica. El BID con financiamiento y, desde luego, complementando acciones que en la región desarrollan las agencias internacionales como el PNUD, el PNUMA, la FAO, el FIDA, el Banco Mundial y el FMAM.

175. Cada organización en cada nivel puede contribuir en el marco de su mandato y competencias.¹⁸ Cada una puede aportar a diferentes objetivos. El Cuadro 3

¹⁸ Si bien las acciones que se definen en cada nivel deberían ser abordadas en el marco de una Estrategia Regional, estas acciones deben ser emprendidas o ya lo han sido, en el marco de los Programas de Acción Regional, Subregional y Nacional con un rol mayor de la Secretaría de la CNULD que el rol que corresponde al MM.

ofrece un marco de referencia para la definición de acciones, en donde el número de x denota la intensidad de las acciones.

Cuadro 3.
Importancia de las acciones en cada nivel

Objetivo	Local	Nacional	Subregional	ALC
Concientización	Xx	xxx	Xx	xxx
Definición de Políticas	X	xxxx	Xxx	X
Alineamiento de los PAN y Programas de Trabajo ¹⁹	Xxx	xxx	X	X
Implementación	Xxxx	xxxx	X	X

Fuente: elaborado por el autor

176. Las acciones a ser desarrolladas por los diferentes organismos deben coordinarse, a fin de que cada quien opere con la mayor ventaja comparativa y con espíritu de colaboración.

177. Acciones que deben considerar las instituciones:

- a) **La concientización** para lograr actitudes positivas en la sociedad, en las empresas y los Gobiernos, es la tarea fundamental hacia el cambio. Si bien es una responsabilidad a todo nivel, dados los medios de comunicación a escala, se esperaría que esta tarea se desempeñe especialmente a nivel de cada país y a nivel de América Latina;
- b) **La definición de políticas** es una tarea de corte nacional. A nivel regional en Centroamérica hay un avance en el marco de la PACA, lo mismo que en el MERCOSUR. Sin embargo, en ambos casos las medidas han sido mejor definidas y aceptadas en lo que respecta al comercio y a la sanidad;
- c) **Alineamiento de los PAN y Programas de Trabajo** es una responsabilidad nacional, al igual que la elaboración de proyectos y su negociación;
- d) **Implementación de políticas y proyectos** se hace a nivel nacional y local. Ya se vienen desarrollando actividades de apoyo para las Estrategias Financieras Integradas Nacionales. Sin embargo, se ha considerado que es necesario sugerir acciones complementarias que enriquezcan los productos que se logren. Estos pequeños ajustes permitirán que la acción subregional y

¹⁹ Lo cual debe concretarse mediante la planificación, elaboración, obtención de financiamiento y puesta en ejecución de proyectos con resultados concretos, y cuyo impacto se pueda medir con indicadores específicos.

a nivel de ALC sea más efectiva en la canalización y uso de recursos para combatir la DTDS.

178. ACLARACIÓN. Habiéndose reconocido que se requieren acciones diferenciadas en cuatro niveles, la propuesta de la EFIR incluye solo acciones en ALC, de las subregiones y a nivel nacional (y no a nivel local) procurando una elevada sinergia a los tres niveles.

4.3 Enfoque integral de inversión pública y privada

179. La Estrategia se sustenta en el reconocimiento de que para superar las condiciones de DTDS se requiere tanto de la inversión pública como de la privada.

180. De acuerdo con lo que señala la Estrategia Decenal de la CNUCLD, de los Programas de Acción Nacional deben surgir Marcos Integrados de Inversiones (MII). El MM, a quien corresponde un rol en esta materia, postula que las EFI son un instrumento que, al mismo tiempo que sirven para definir alternativas de financiamiento de dicho marco, pueden contribuir a su definición.

181. Estas inversiones deben planearse reconociendo en forma explícita la interacción y complementariedad entre la inversión pública y la privada. Esta consideración es raramente hecha explícita.

182. En el diseño de proyectos y políticas debe exigirse que se responda a la pregunta ¿En qué medida cada acción que se incluye en el proyecto contribuye a traer inversión privada? Entendiéndose esta inversión privada la que hacen los productores agropecuarios de toda escala, las agroindustrias y otras empresas ubicadas en el medio rural.

183. En el marco de sus compromisos de responsabilidad social y ambiental, los aportes de las empresas deben incluirse como inversión privada y debe procurarse que sean cada vez más significativos.

184. Se requiere, además, reconocer las diferentes modalidades de financiamiento para apoyar las inversiones en cada caso. Al respecto, como se verá más adelante, hay numerosas alternativas tanto de fuentes como de mecanismos. Por tanto, es indispensable que se conozca a cuál fuente recurrir para cada tipo de iniciativa, ya sea pública o privada.

4.4 Priorización de acciones y demanda efectiva por recursos

185. Desde el punto de vista del problema existente de DTDS en cada país, es posible diferenciar tres estadios:

1. Deterioro severo y difícilmente reversible;
2. Daño sustantivo con bajos retornos económicos, pero viable de mejorar;
3. Económicamente rentable, pero en riesgo de no ser sostenible.

186. Una situación severa y difícilmente reversible es una en la que no tiene sentido desarrollar actividades productivas. Este primer escenario corresponde al concepto de *desierto socio-económico*, donde la pérdida de productividad ha llegado a un punto que la tierra ya no puede sostener actividades económicas, ni comerciales, ni de subsistencia; que afortunadamente no es una condición demasiado extendida.

187. Tales condiciones existen cuando hay pérdida extrema del suelo arable, ausencia de fuentes de agua o suelos con salinización muy avanzada, entre otras posibles condiciones a encontrarse. El Pago por Servicios Ambientales (PSA) en estas áreas no es una alternativa viable, en la medida que no prestan tales servicios. El traslado de poblaciones es uno de los medios, sin embargo su viabilidad política debe ser cuidadosamente analizada.

188. Una situación con daño sustantivo y bajos retornos económicos, viable de mejorar, es aquella donde la agricultura, la actividad forestal y la ganadería se desarrollan, pero con productividades bajas que se pueden mejorar. La erosión en laderas, los suelos parcialmente degradados, las sequías prolongadas, la salinización, la deforestación parcial son las características más comunes. Se requiere un mejor manejo de los suelos que asegure la disponibilidad de agua, y para esto es necesario acudir a las inversiones públicas y privadas.

189. Las actividades económicamente rentables, pero en riesgo de no ser sostenibles cada vez son más comunes. Aunque el mal es poco advertido, el deterioro de las tierras avanza en forma silenciosa. Esta es una de las preocupaciones mayores, pues en estas tierras es donde se está dando una parte importante de la producción agropecuaria. Además, es de esperarse que el futuro inmediato en estas tierras recaiga gran parte de la presión para la producción de alimentos y la generación de empleos que permitan mejorar las condiciones de vida en el medio rural. Las buenas prácticas y la inversión privada con el fin de lograr la sostenibilidad, son los medios en este caso.

190. En los tres escenarios es de esperarse que la inversión pública desempeñe un papel diferenciado, para lo cual debe asignarse a diferentes objetivos.

191. En el primer caso, las asignaciones de recursos públicos tendrían que orientarse hacia los programas de reforestación, y a crear oportunidades en otros territorios para quienes ahora viven en esas zonas sin alternativa. Una factor a prever respecto a las migraciones rural - urbanas es que quienes emigran son los miembros más capaces de las familias en estos espacios seriamente deteriorados.

192. En el segundo caso, las inversiones públicas tendrían que incluir, por ejemplo, obras de riego y drenaje que hagan posible recuperar suelos degradados y mejorar la disponibilidad de agua. A medida que las zonas se regeneren y sea mayor su capacidad para la generación de servicios ambientales, el mecanismo de PSA debe ser una opción en la asignación de recursos.

193. En el tercer caso, los recursos públicos deben dirigirse a la educación, a la asistencia técnica y a la creación de conciencia entre los productores, quienes deben aprender sobre mejores prácticas para prevenir la degradación de la tierra. El PSA puede ser un instrumento adecuado, en la medida que se evidencie su entrega.

194. Por otro lado, es de esperarse que a medida que se avanza hacia el tercer escenario, principalmente en la agricultura y la ganadería intensivas, la inversión privada debe ser cada vez más relevante. Se puede tomar ventaja de que predomina el interés de todos los actores privados (empresas y productores) en hacer las inversiones necesarias en sus fincas para evitar la degradación de la tierra y para asegurar el abastecimiento de agua, especialmente en los períodos críticos.

La venta de servicios ambientales debe ser una motivación para las inversiones privadas.

195. La utilización de instrumentos regulatorios y de incentivo es una opción importante, tanto para inducir a prácticas sostenibles, como para desalentar otras. En los procesos de producción, hay externalidades asociadas o la condición de bien público (en el sentido económico) de la que sólo se puede dar cuenta por la vía de instrumentos como los señalados. El PSA puede considerarse entre los instrumentos de incentivo. De hecho, en varios países de la región se aplican variados instrumentos con distintos grados de éxito.²⁰

4.5 Identificación y aprovechamiento de fuentes y modalidades de financiamiento

196. Las intervenciones públicas y las inversiones privadas se financian en diferentes condiciones, según la naturaleza de los requerimientos y de los beneficios que se generen. Entre las alternativas se pueden incluir:

- a) **Fondos de presupuesto público.** Estos recursos se asignan usualmente para el gasto público. Lo cual cubre los gastos de personal y servicios generales que permiten ofrecer asistencia técnica y capacitación. En algunos casos, estos recursos públicos se nutren de ingresos por la venta de servicios públicos, incluyendo la administración del agua, pagos de subsidios a la conservación, fomento de plantaciones con especies nativas y manejo forestal y programas de cosecha para alimentación básica;
- b) **Fondos de impuestos al petróleo y al turismo.** Estos recursos se utilizan en algunos países para apoyar la reforestación y fomentar la oferta de servicios ambientales asociados a las buenas prácticas agropecuarias. En varios países, el concepto de *Canon Petrolero* y *Canon Minero* ya se utiliza para generar fondos locales (casos de Perú y Chile);
- c) **Fondos públicos de endeudamiento externo.** Estos recursos se destinan usualmente a inversiones en obras públicas de riego y drenaje, y en algunos casos para fortalecer los programas de crédito agropecuario. Su amortización suele darse en períodos de cinco a veinte años. La mayor fuente ha sido la banca multilateral, en diferentes modalidades;
- d) **Fondos de donación de agencias de cooperación bilateral.** Estos recursos se asignan por la vía de fondos competitivos, que son usualmente orientados a servicios de asistencia técnica y al fortalecimiento de programas de micro-crédito por la vía de la creación de fondos rotatorios. En algunos casos se usan para PSA en fincas de pequeña escala;
- e) **Fondos de cooperación no reembolsable de las agencias multilaterales,** generalmente asociados al crédito y con fines de pre-inversión;
- f) **Recursos del FMAM.** Estos recursos disponibles en varias modalidades, como el PO-15 sobre Tierras Degradadas, se destinan en parte al PSA.

²⁰ Por ejemplo, en Uruguay existen instrumentos regulatorios directos (Ley del Suelo, Ley De Ordenamiento Territorial), y en Chile hay varios instrumentos de fomento asociados a la conservación de tierras y bosques, plantaciones y riego.

Desde hace varios años se incluyen en proyectos de inversión financiados por los organismos internacionales (BM, BID, etc.) para pagar por externalidades ambientales positivas en dichos proyectos. Existe el Programa de Pequeñas Donaciones del FMAM, administrado por el PNUD y con años de experiencia en países como Chile, Perú, Honduras y Panamá. En Chile está dirigido a proyectos sobre desertificación;

- g) **Crédito bancario.** Estos recursos pueden ser de la banca estatal o de la privada. Esta es una de las más usuales formas de financiamiento de las inversiones privadas en la agricultura, aunque la proporción destinada a inversiones para revertir la DTDS es muy reducida;
- h) **Reinversión de exenciones tributarias.** En varios países se usa este mecanismo para estimular la inversión privada en la agricultura.

197. Dado que existen tantas alternativas de fuentes de recursos, hay que considerar también otros fondos, tales como los asociados al cambio climático como el Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL). Además de fondos voluntarios que ofrecen oportunidades para invertir en MST. Igualmente, está por empezar a operar el Fondo de Adaptación al Cambio Climático creado en el ámbito de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y que será administrado por el FMAM.

198. El Cuadro 4 ilustra el vínculo entre las alternativas de uso de recursos (columnas) y las fuentes de recursos (filas). Las *P* o *R* indican que el énfasis en cada caso es la acción pública (*P*) o la privada (*R*). Puede apreciarse que conforme se avanza hacia la derecha y hacia abajo, el aporte de inversión privada se espera que sea más significativo.

Cuadro 4.
Ilustración de la interacción de la demanda y oferta de recursos

Componentes	Deterioro severo difícilmente reversible	Con bajos retornos económicos, viable de mejorar	Económicamente rentables, pero en riesgo de No ser sostenibles
Fondos de presupuesto público	PPP	PP/RR	P/RR
Fondos de impuestos al Petróleo y al turismo		PPP	P/RR
Fondos públicos de Endeudamiento externo		PPP	P
Fondos de donación	PPP	PP	P
Fondos de cooperación no reembolsable		PP	PP
Recursos del FMAM		P/RR	P/RR
Crédito bancario		RR	RRR
Reinversión de		RR	RRR

Exenciones tributarias

Fuente: elaborado por el autor.

199. Existen numerosas fuentes de recursos y mecanismos asociados, que pueden ser aprovechados para financiar las intervenciones públicas y las iniciativas privadas. Estos mecanismos se han utilizado en diferente forma en los países de la región, y pueden ser extrapolados a otros países. Pero hay que reconocer que las normas legislativas y el sistema financiero de cada país son diferentes, lo cual condiciona la aplicabilidad de determinados mecanismos.

200. También se debe notar que el grado de solvencia macroeconómica y la capacidad del sistema financiero son determinantes de la posibilidad de endeudamiento externo en determinada magnitud, así como la posibilidad de uso para determinados fines, incluyendo aquellos proyectos que contribuyan en forma directa a la DTDS.²¹ La imagen de un país es y ha sido un factor determinante en la atracción de inversión privada tanto interna como externa.²²

201. La Estrategia Regional debe fomentar la información, la capacitación y la asesoría a los Gobiernos y a las organizaciones del sector privado, a fin de que mejoren su capacidad de captación de recursos externos que contribuyan a superar la DTDS.

5. Componentes de la Estrategia Regional

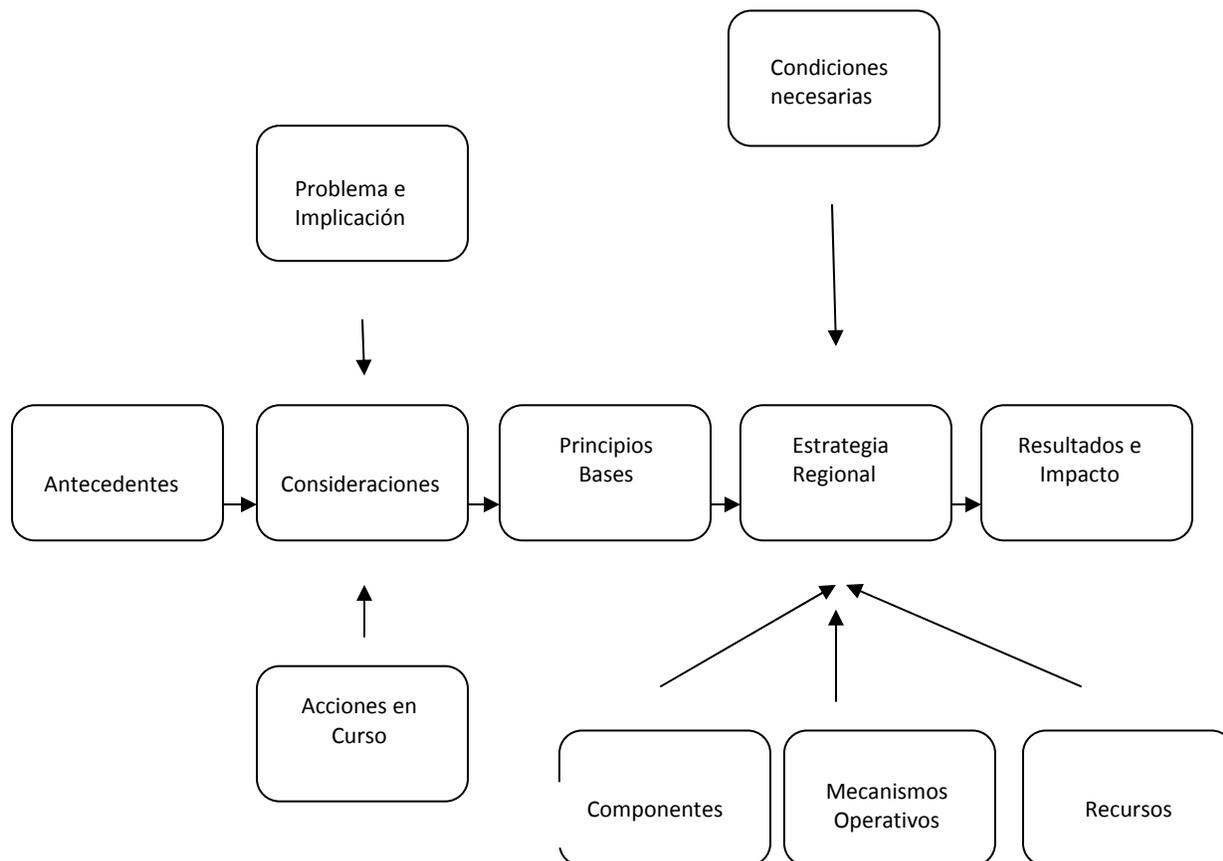
5.1 Aspectos Generales

202. En la Figura 2 se han esquematizado los elementos que van forjando la EFIR propuesta, incluyendo las consideraciones expuestas hasta este punto, y los componentes, los aspectos operativos y las condiciones necesarias para su implementación exitosa.

²¹ Debe reconocerse que las cifras referidas en la sección precedente de aportes de financiamiento externo a los países de ALC, no ha sido una decisión aislada de los organismos financieros, sino también de la voluntad de los Gobiernos y de su capacidad de endeudamiento

²² El contraste entre las condiciones en Costa Rica y en los otros países de Centroamérica explica, por ejemplo, que este país atrajo entre 1995 y 2007 el cincuenta por ciento de la inversión privada externa, mientras que los otros cuatro atrajeron el ochenta por ciento de donaciones (Estado de la región, 2008).

Figura 2.
Esquema de la Estrategia Regional



203. Establecidos los Principios y las Bases para la Estrategia Regional, a continuación se presentan los tres componentes o actividades que se deben poner en práctica. Se considera que las acciones regionales y subregionales, incluyendo la participación de los organismos financieros multilaterales y de cooperación técnica, deben tener un efecto desencadenante de acciones nacionales por la vía de políticas, la movilización respectiva de recursos y el desarrollo de capacidades institucionales. Esto se ha referido como el efecto *trigger*.

204. La cooperación regional no debe involucrarse en acciones nacionales de preparación de proyectos y gestiones para la movilización de recursos, sino más bien concentrarse en propiciar el efecto detonante por la vía de la motivación y el desarrollo de capacidades personales e institucionales. Las secciones que siguen dan cuenta de las acciones-resultados esperados para este fin.

5.2 Alineamiento de las medidas de política

205. Las políticas de un país son las normas para orientar la inversión pública, así como fomentar y apoyar la inversión privada para que incorpore metas específicas de reducción de la DTDS. Las normas generales se concretan por la vía de medidas o instrumentos de política. Las opciones son muchas y la experiencia de los países es muy diversa en cuanto a la efectividad de medidas alternativas. La posibilidad de considerar lecciones aprendidas debe ser objeto de atención en el marco de la cooperación regional.

206. Dado que se trata de un problema multidimensional, la armonización de los instrumentos de política es ineludible, pues es difícil que un solo instrumento de política permita lograr soluciones satisfactorias. Esto requiere el diálogo y la concertación entre actores institucionales. La experiencia muestra que tales mecanismos son más efectivos a nivel local, especialmente cuando un actor local tiene la capacidad de convocatoria, la claridad de objetivos y algún recurso complementario al de las entidades nacionales.

207. En relación con la aplicación de las políticas, un factor crítico es la capacidad institucional necesaria para su instrumentalización, incluyendo la planificación y la acción. Es fundamental asegurar que los Gobiernos adquieran y cumplan con sus compromisos de asignación de recursos.

208. Entre las medidas que se deben adoptar para mitigar y reducir los riesgos de la degradación y la sequía se incluyen:

- Fomento de una actitud positiva hacia la recuperación de tierras degradadas;
- Incidir en las entidades gubernamentales y en los Gobiernos locales para incorporar los principios de gestión de la DTDS y asignar más recursos para estos fines;
- Generar y difundir tecnologías y buenas prácticas que den como resultado la mejora en las condiciones de DTDS;
- Subvencionar las actividades que permitan superar la DTDS, en el marco de lo permitido según los compromisos de Caja Verde en la OMC.

209. A nivel nacional, las propuestas de políticas se destacan por considerarse que es allí donde se definen y ponen en práctica las decisiones de más trascendencia para superar la DTDS. Esto no resta que haya acciones de tipo regional para coordinar algunas políticas.²³

5.3 Marcos integrados de inversiones (MII)

210. Para que se movilicen más recursos financieros hacia la solución de problemas de DTDS, es necesario generar mejores propuestas de inversiones públicas y

²³ Debe reconocerse que las políticas regionales y subregionales se han logrado con razonable efectividad en los aspectos del comercio y la sanidad. Hay algunos avances en las políticas en cuanto al funcionamiento del sistema bancario, pero en otros campos, lograr políticas comunes no parece ser viable, dado el reducido interés de los países de someter sus políticas ante entes de carácter subregional o regional. Por ejemplo, en el caso de la Política Agrícola Centroamericana (PACA) se incluyen más de treinta propuestas de acciones de cooperación regional que contribuirán a una compatibilización de las políticas nacionales y a la coordinación de las mismas, pero no son políticas regionales.

privadas. Las acciones que se desarrollarán en el marco de la Estrategia Regional deben estar explícitamente orientadas hacia este fin.

211. Esto debe asociarse al concepto de Marco Integrado de Inversión (MII) que se plantea en la Estrategia Decenal de la CNULD, con la cual deben alinearse los PAN. Los países que logren la alineación de su PAN, proceso que es prácticamente una actualización, deberán concluir con un programa de inversiones o Estrategia Financiera Integrada (EFI) que contemple lo relativo a la DTDS y al MST.

212. En el ejercicio de una EFI, el MM también se comprometería a contribuir con la preparación del MII. De este modo, sin una EFIR ya se estaría trabajando en algunos de sus elementos. Siendo así, la EFIR debería incorporar esta consideración e incluir los conceptos de EFI y MII en las acciones al nivel nacional. Se debe tener el cuidado para asociar de forma coherente los conceptos de EFI y MII.

5.4 Fortalecimiento de la base operacional en cada país

213. La institucionalidad nacional debe ser capaz de:

- a) Generar propuestas de proyectos sustentadas en la naturaleza del proceso de degradación, y considerando las condiciones actuales y las posibles medidas paliativas dentro de los MII a nivel nacional;
- b) Minimizar la elaboración de proyectos aislados o independientes, sino más bien priorizar en el diseño de un programa nacional de inversiones que sirva de plataforma para diseñar e implementar inversiones a nivel nacional, armonizados y alineados en el tema de MST;
- c) Influir en las medidas de política que contribuyan con la asignación de recursos públicos, privados y externos hacia iniciativas que permitan superar la DTDS al mismo tiempo que se incrementa la productividad y la competitividad a largo plazo. Se debe tener presente la necesidad de armonizar instrumentos efectivos y de evitar aquellos que se superponen o duplican, que dan lugar a incentivos con efectos opuestos, que son confusos o que dejan vacíos en los reglamentos de aplicación;
- d) Contribuir a fortalecer la capacidad institucional para la instrumentalización efectiva de las políticas y proyectos, con atención especial al papel de los Puntos Focales y a su interacción efectiva con instancias pares en los Ministerios de Agricultura, de Economía y Planificación. Los talleres EFI y otros complementarios serían los medios para tal fin;
- e) Estimular en forma muy explícita la articulación entre la inversión pública y la privada; así como la generación de bienes públicos y retornos privados.

214. Lograr el desarrollo de la capacidad institucional requiere mejorar:

- a) **La calidad de los recursos humanos.** Se considera que es indispensable para fortalecer la capacidad de las organizaciones, lo cual requiere la capacitación y la motivación, pero también mejores salarios, tema de elevada preocupación en las entidades del sector público;
- b) **La organización para la acción efectiva.** Es cada vez más necesaria, especialmente para superar las estructuras burocráticas tradicionales en las que no es factible el deslinde de responsabilidades, ni la evaluación de

las relaciones acción-resultado;

- c) **La disponibilidad de recursos financieros en las entidades públicas y en las organizaciones del sector privado.** Esto debe darse por la vía de asignaciones presupuestarias adecuadas y mediante el compromiso del desembolso de los fondos. En el caso de las organizaciones del sector privado (cámaras, asociaciones y gremios), son necesarios los auto-gravámenes que reflejen la voluntad de los productores para comprometerse con objetivos comunes;
- d) **La normativa para la acción eficiente y no burocratizada** es posiblemente el aspecto más importante, pues los países, con pocas excepciones, tienen sus instituciones atadas por razón de leyes y trabas burocráticas;
- e) **La colaboración efectiva entre entidades que tienen mandato común.**

Los organismos requieren la sinergia para, que al trabajar en común acuerdo, se logre ese efecto adicional que es la multiplicación de las energías individuales. Dada la naturaleza de los problemas de DTDS y de las acciones necesarias, la coordinación interinstitucional es clave, pero también el respeto de responsabilidades de las partes.

215. Las acciones de cooperación regional deben contribuir a que en cada país se reconozca que la existencia de determinadas condiciones, y la forma en que han evolucionado, determinan las políticas que se deben seguir para cambiar el rumbo. La medida de política que se adopte está usualmente asociada a un tipo de inversión pública y, en ciertos casos, deberá ser inductora de inversión privada.

216. Es necesario aprovechar las experiencias de los países para ilustrar que las medidas de política pueden contribuir a desarrollar un proceso secuencial que incluye: el cambio de actitudes, la adquisición de conocimiento, la adopción de tecnologías, la inversión en infraestructura y la inversión productiva (cultivos, ganado, forestal).

217. Lo anterior conlleva una demanda de financiamiento. Si los beneficios de las acciones son capitalizados por el inversionista (productor) no hay por qué esperar un subsidio financiero. Pero, si sumado a esto se generan beneficios para la sociedad (externalidades positivas), se justificarían los subsidios financieros, para lo cual hay diversas modalidades según la naturaleza de la externalidad generada. El tema se profundiza en la próxima sección.

6. Aspectos Operativos para la Implementación de la EFIR

218. En esta sección se presentan los programas regionales y subregionales donde se enmarca el conjunto de acciones que se podrían desarrollar como parte de la EFIR; así como la organización necesaria para su implementación.

6.1 Instrumentos para acciones regionales y subregionales

219. La acción regional y subregional se desarrollará a partir de tres programas.

220. Programa de Información. Se implementará un sistema que vía un portal de información debe responder consultas sobre fuentes de recursos, oportunidades de financiamiento, mecanismos de movilización, y experiencias de intervenciones exitosas en la región. Los links a los organismos financieros internacionales y a los Ministerios de Agricultura, de Ambiente y de Economía/Hacienda deben ser parte importante del sistema. Su actualización permanente es indispensable, para lo cual es necesario el compromiso de todas las partes.²⁴

221. Programa de Capacitación. Debe enfocarse en aquellos aspectos básicos para la preparación de mejores proyectos, para la internalización en los proyectos de los criterios del FMAM, para considerar la relación entre el diseño y la gestión de proyectos públicos y la inversión privada, etc. Las experiencias de los países en este campo deben capitalizarse de modo que la cooperación horizontal se transforme en un instrumento útil. Se promoverá el uso de teleconferencias y las alianzas con entidades nacionales especializadas.

222. Programa de Sensibilización Política. Se orientará a potencializar el papel de los Ministros de Medio Ambiente, quienes se han identificado y comprometido con los objetivos de resolver los problemas de DTDS. El programa facilitará el diálogo nacional y regional entre los Ministros de Medio Ambiente y otros Ministros cuyas acciones son esenciales para la generación de mejores propuestas y para la asignación de recursos financieros.

6.2 Tipología de las acciones

223. Las acciones que se deben considerar dentro de los tres programas son:

- a) Proponer criterios para mejorar la calidad de las propuestas y lograr una asignación de recursos óptima;
- b) Destacar las características que deben tener las propuestas de acción nacional, especialmente en cuanto a instrumentos de acción local, resultados generados, impactos, requerimientos de institucionalidad y recursos de contrapartida;
- c) Aportar sugerencias para la captación de recursos. Presentar las modalidades más apropiadas para exponer las propuestas ante los organismos internacionales que representan fuentes alternativas, según los objetivos y niveles de acción, incluyendo aportes de donaciones, fondos especiales, etc;
- d) Ofrecer criterios para lograr la sinergia institucional. Las propuestas deben incorporar objetivos y acciones hacia la reducción de los efectos de DTDS, en proyectos de desarrollo agropecuario y rural para el financiamiento externo;
- e) Dar apoyo para obtener financiamiento de inversiones para los proyectos nacionales, por parte de los organismos financieros internacionales (BM, BID, FIDA, CAF, BCIE, CDB);
- f) Recomendar formas de la colaboración con organismos especializados en la agricultura y en el desarrollo rural a nivel de la región (FAO, IICA) para la

²⁴ Debe tenerse presente que el MM ya ha desarrollado, como parte de su mandato, un instrumento de información con estos fines, el *Financial Information Engine for Land Degradation (FIELD)*, el cual es global y, probablemente, requiere actualización.

elaboración de los proyectos;

- g) Generar propuestas para la movilización de recursos nacionales hacia proyectos nacionales y locales (municipales), con aportes de la iniciativa privada, banca nacional, etc. comprometidos con los objetivos de reducción de la DTDS;
- h) Crear propuestas para la capitalización de los recursos captados. Se ofrecerán recomendaciones sobre medios alternativos en función de las condiciones en que los contribuyentes aporten los recursos;
- i) Desarrollar mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados con el propósito de valorar la ejecución, logro de resultados intermedios y para tener un mecanismo de rendición de cuentas en cada país.

6.3 El mecanismo de operación de la EFIR

224. El mecanismo de operación de la ER se plantea como un *Facility* o instancia que estimule la relación entre las agencias a nivel regional, subregional y nacional.

225. El concepto de *Facility* refiere a la unidad operativa básica que debe administrar las acciones que se desarrollarán. No es un *Facility* de tipo financiero.

226. OBSERVACIÓN. Para que la EFIR pueda implementarse con la participación de las agencias internacionales de cooperación técnica y financiera, es deseable que en una de estas se establezca una pequeña unidad responsable de los programas y de las acciones en cada programa.

227. En el marco del CTI se deben analizar las opciones, tomando en cuenta algunas cualidades deseables como:

- Su influencia en las políticas necesarias para que en cada país se pongan en práctica los PAN;
- Que tenga capacidad de convocatoria a entidades de varios sectores, entre estos, agricultura, ambiente y desarrollo rural y las autoridades del sector de finanzas;
- Que posea experiencia en la facilitación de esfuerzos interagenciales y en la administración de recursos financieros.

228. Otra sugerencia es que las agencias de cooperación técnica creen una Secretaría Técnica.

229. A nivel de la región de ALC, en conjunto, se facilitará el logro de compromisos para el mejor cumplimiento de los acuerdos ya establecidos en el marco de la CNUCLD. En especial, para que las agencias aporten más recursos para combatir la DTDS.

230. A nivel de subregiones, se facilitará la cooperación de las entidades subregionales para cumplir una función efectiva de cooperación técnica, especialmente en los ámbitos de la información y la capacitación.

231. A nivel nacional, el énfasis estará puesto en el desarrollo de capacidades en las entidades nacionales, y especialmente en el fortalecimiento de los PF de la

CNULD. Ellos podrán coadyuvar en la generación de propuestas de políticas y proyectos, y en conjugar la participación de las agencias multilaterales en cada país.

7. Los Recursos para la Estrategia Regional

7.1 La justificación de esta pre-inversión

232. En los países de ALC existen severos limitantes para lograr mejores propuestas y proyectos, y para que se asignen más recursos para luchar contra la DTDS. No obstante, es evidente que hay diversas fuentes de fondos para usos alternativos y que los Gobiernos, las organizaciones locales y las empresas pueden acceder para alcanzar sus objetivos.

233. Desde este punto de vista, se trata más bien de limitantes desde el lado de la demanda que de la oferta de recursos. Por lo tanto, dentro del marco de la sinergia, hay que desarrollar acciones que permitan apoyar el desarrollo de las capacidades a nivel nacional.

234. Las agencias internacionales de financiamiento para el desarrollo están interesadas en que tanto las propuestas que se generen como la capacidad para administrar los recursos, sea cada vez mejor. De esta forma, no solo aumentará la cuantía de los préstamos y donaciones, sino también la calidad de los productos, resultados e impacto.

7.2 Los montos requeridos

235. La magnitud del problema de DTDS y la necesidad de una acción regional para desarrollar capacidades para superar la situación, requiere de un esfuerzo muy significativo de los países y de los organismos internacionales vinculados a este desafío.

236. En cuanto a los recursos para hacer posible la implementación de la EFIR debe considerarse que se trata de un mecanismo tipo *trigger*; es decir, para desencadenar acciones o para alentar un proceso de inversión y políticas.

237. De forma preliminar, se ha estimado que desarrollar los tres programas a nivel de ALC requiere un presupuesto anual de al menos cinco millones de dólares y que la EFIR cubra un lapso de cinco años como mínimo.

238. Dado que el monto de esta pre-inversión es variable entre países en función de su tamaño y de la magnitud de los problemas, se requiere una asignación modesta de más o menos 150,000 US\$ por país por año. Esta es una cifra modesta considerándose la relevancia de los problemas y los altos retornos esperados.

239. Estos fondos serán complementarios a los que ya aportan los Gobiernos y los organismos internacionales para el desarrollo de capacidades nacionales, los cuales usualmente están contenidos en los aportes del presupuesto regular de los Gobiernos y en proyectos específicos en curso. Se considera que cinco años es un período razonable de prueba de la efectividad de la Estrategia Regional.

240. El costo total en cada programa será co-financiado con recursos tanto de la EFIR, como de los Gobiernos y proyectos en curso.

7.3 Las fuentes de recursos y los compromisos necesarios

241. Se sugiere que la gestión de recursos para financiar la EFIR se haga ante:

- **Organismos de cooperación bilateral.** Se trata de las agencias de cooperación de países desarrollados, tales como: la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) y otros;
- **Agencias de cooperación multilateral.** La mayoría forma parte del sistema de Naciones Unidas: PNUD, PNUMA, FAO;
- **Bancos multilaterales de financiamiento para el desarrollo.** Entre estos: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el grupo Banco Mundial, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) y otros;
- **Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM).**

242. Dado que con la ejecución de la EFIR se tiene previsto un efecto desencadenante de políticas e inversiones públicas estratégicas, se espera que las inversiones públicas que se logren concretar como resultado del apoyo ofrecido sean muy significativas.

243. Una meta de inversiones públicas para la DTDS de unos 500 millones de dólares por año, para horizontes de inversión de cinco a diez años, debe ser puesta sobre la mesa como un tema de discusión.²⁵ Esto, a su vez, debería dar lugar a un aumento por lo menos equivalente de inversiones privadas.

244. Estas cifras se plantean como metas preliminares que es necesario alcanzar para demostrar que esta pre- inversión tiene un alto retorno.

245. Los países de ALC tienen capacidades diferentes de endeudamiento externo y sus recursos de presupuesto corriente están expuestos a diferentes presiones. Sin embargo, si realmente se logra un compromiso político, las cifras referidas son realistas.

246. Por lo tanto, es importante valorar los aportes que se hagan para hacer posible esta iniciativa, como una pre-inversión. De hecho es así que se anticipa el referido efecto *trigger*.

8. Condiciones necesarias para la efectividad de la EFIR

8.1 Compromiso de cada una de las agencias

247. La naturaleza e intereses de cada organismo internacional son aspectos a considerar de cara a contribuir con el objetivo de aumentar los recursos y lograr su

²⁵ Esta estimación preliminar se ha calculado con base en que cada año se podrían recuperar 100,000 hectáreas de tierras degradadas, a un costo de 5,000 US\$ por hectárea.

uso efectivo. Además, se debe lograr el compromiso de estos organismos por colaborar de forma sostenida en el tiempo.

248. Siempre existirá el riesgo de sucumbir ante presiones que redundan en una asignación dispersa de los recursos, distribuidos en agendas no entrelazadas y con acciones que no contribuyen al desarrollo sostenible. Por ejemplo, para construir más infraestructura vial, para resolver el abastecimiento de energía, etc. Sin embargo, lo importante es que en dichas acciones se internalice el objetivo de contribuir con el combate a la DTDS, y a la vez, que no se abandonen las otras acciones que en forma directa contribuyen con tal objetivo.

249. Las responsabilidades y capacidades de las diferentes agencias son diversas, por cuanto se sugiere que su participación se rija por las siguientes consideraciones:

250. Las agencias de cooperación técnica (FAO, IICA y CEPAL) deben explotar su ventaja comparativa en sus ámbitos de competencia temática; así como sus y experiencias en lo que concierne a la formulación de políticas y a la elaboración de proyectos. Además, FAO e IICA deben ser altamente útiles por la vía de sus Representaciones Nacionales. Estas tres entidades y el MM podrían constituir una especie de Secretaría Técnica para la ejecución de la EFIR.

251. Las agencias multilaterales de financiamiento (Banco Mundial, BID, FIDA, BCIE y CAF) desempeñarán su rol tradicional como proveedoras de recursos de préstamo y de donación para hacer posible la superación de la DTDS, y con el compromiso de fortalecer sus vínculos, especialmente a nivel nacional.

252. Las entidades nacionales (Ministerios de Ambiente, Agricultura y Economía/Hacienda, deberán comprometerse a ejercer un liderazgo compartido en la definición de políticas, el planeamiento estratégico y la generación de propuestas. Se deben constituir comités o comisiones interinstitucionales de carácter consultivo o directivo, de lo que ya hay experiencias, con mandato legal para que puedan coordinar, y dar recomendaciones y generar decisiones vinculantes.

253. Sin perjuicio de reconocer el valor de la participación de todas las entidades referidas a los varios niveles, se deberá hacer un esfuerzo especial por evitar la burocratización.

8.2 Colaboración y sinergia entre iniciativas y agencias

254. El punto de partida para las alianzas entre las agencias debe ser la delimitación de espacios de intervención y el reconocimiento del mandato dado al Mecanismo Mundial.

255. Como órgano subsidiario de la CNULD, el Mecanismo Mundial debe facilitar y apoyar a los países en el proceso de movilización de recursos financieros. Es así como hará gestiones ante las agencias bilaterales y multilaterales para alinear y armonizar los recursos que estén invirtiendo en temas relacionados o vinculados con el MST. También procurará que los cooperantes inviertan o incrementen los flujos financieros en el tema de la DTDS.

256. Por otro lado, el MM no es un fondo, ni una agencia donante o cooperante, bilateral o multilateral, sino una agencia facilitadora, por lo cual no puede ser competidora de otras entidades de este tipo.

257. Las acciones de cooperación a nivel de ALC se desarrollarían como un esfuerzo participativo del MM y de las agencias de financiamiento (Banco Mundial, BID, FIDA, BCIE, CAF, CDB) por la vía de préstamos. El FMAM participará por la vía de recursos de donación, y la CEPAL, FAO e IICA mediante cooperación técnica.

258. También se desarrollarán alianzas con entidades subregionales que persiguen objetivos similares como la ERAS en Centroamérica y su eje financiero PIMAST, y la Estrategia MERCOSUR de Lucha contra la Desertificación y la Sequía.

259. Se debe procurar que cada alianza y acuerdo persigue un fin específico, de manera que se evite la proliferación de acuerdos que, a pesar de que surgen con una buena intención, no logran concretarse en recursos que les permita la sinergia efectiva.

9. Bibliografía

Alvarado, Miguel Ángel. *"La desertificación en El Salvador"*. www.ecoport.net, El Salvador, 11 de julio de 2006.

CCAD-CAC, 2008. *"Estrategia Regional Agroambiental y de Salud para Centroamérica: 2009-2024"*. Centroamérica, mayo 2008.

CEPAL, 2003. *"Indicadores de Impacto Socioeconómico de Desertificación y Degradación de Tierras"*. Proyecto GER/01/509, Buenos Aires, Argentina, noviembre 2003.

Desconocido, 2008. *"Global Assessment of Land Degradation and Improvement: Identification by Remote Sensing"*. Agosto, 2008.

Ecosecurities Consult, 2008. *"The Potential for Reducing Emissions from Deforestation and Land Degradation (REDD) to Combat Land Degradation and Promote Rural Development"*. Estudio preparado a solicitud del Mecanismo Mundial, abril 2008.

Estado de la Región, 2008. *"Tercer Informe sobre el Estado de la Región / Centroamérica"*. San José, Costa Rica, mayo 2008.

FMAM, 2003. *"Programa Operacional sobre Manejo Sostenible de la Tierra (PO-15)"*. Washington DC, 2003

FMAM, 1999. *"Clarifying Linkages between Land Degradation and the GEF Focal Areas: An Action Plan for Enhancing GEF Support"*. Fondo para el Medio Ambiente Mundial, Washington DC, 1999.

FMAM, 2005. *"Additional Information to Support the GEF Strategy to Enhance Engagement with the Private Sector"*. (GEF/C27/Inf. 7) Fondo para el Medio Ambiente Mundial, Washington DC, 2005.

FMAM-FIDA, 2005. *"Tackling Land Degradation and Desertification: GEF-IFAD Partnership"*. Roma, Italia,

Gobierno de Guatemala, et. al, 2008. *"Estrategia Financiera Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía"*. MARN, CNULD, MM, FAO, CEPAL, Guatemala, marzo 2008.

FIDA, 2000. *"Regional Contribution to LAC: Report Presented to the Fourth Session of the Conference of the Parties of UNCCD"*. Bonn, Alemania, diciembre, 2000.

INCAGRO-SIDE, 2005. *"Innovación y competitividad en la agricultura peruana"*.

Video. www.incagro.gob.pe

Mecanismo Mundial, 2008. *"Informe sobre las actividades del Mecanismo Mundial de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África"*. FIDA, Roma Italia, 2008.

Morales, César y Soledad, Parada. *"Pobreza, desertificación y degradación de los recursos naturales"*. CEPAL, Santiago, Chile, 2005.

Morales, César, Patricia Maccagno y Juan Fernández. *"Indicadores de impacto socioeconómico de la desertificación y degradación de la tierra"*. CEPAL, Santiago, Chile, 2006.

ODG, 2006. *"Overseas Development Group"*. Universidad de Anglia Oriental, Norwich, Reino Unido, 2006.

Pomareda, Carlos. *"El financiamiento para campesinos: La experiencia de los proyectos FIDA en Centroamérica"*. FIDA, Roma, Italia, 1995.

Pomareda, Carlos. *"Hacia una nueva institucionalidad para la agricultura: Lecciones de la experiencia y propuestas"*. IICA, 2008.

Thompson, Anne, Katarina Kotoglou and Deepayan, Basu Ray. *"Financing Sources for Sustainable Land Management"*. Oxford Policy Management, Londres, Reino Unido, 2009.

CNULD, 2007. *"Report of the Conferences of the Parties on its Eight Session"*. (ICCD (COP 8/16/Add.1), Madrid, España, setiembre 2007.

PNUMA, 2008. *"The Global Assessment of Human Induced Soil Degradation"*. Base de datos digital de PNUMA/GRID. Ginebra, Suiza, 2008.

Valda, Walter. *"La desertificación y la sequía en Bolivia"*. Ministerio de Recursos Hídricos, La Paz, Bolivia, 2003.

