



COMISIÓN FORESTAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

32.^a REUNIÓN

6 - 10 de septiembre de 2021

ACCESO AL FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO Y AMBIENTAL

Resumen

Este documento señala el nivel de financiamiento que se requiere para las soluciones basadas en la naturaleza (SbN) y la acción climática basada en la tierra con el fin de cumplir con los objetivos del cambio climático, la biodiversidad y la degradación de la tierra. Describe el tipo de inversiones en la gestión forestal sostenible, la conservación o restauración de los bosques y la deforestación y degradación de los bosques evitada para lograr un cambio transformador y cómo las finanzas públicas internacionales contribuyen a que se pueda sacar el mejor provecho a partir de dichas inversiones. Identifica los desafíos y sugiere formas de abordarlos teniendo en cuenta las condiciones propicias, las inversiones para las actividades sobre el terreno y la coherencia de las políticas.

Medidas que se proponen a la Comisión

La Comisión invita a los países a intensificar sus esfuerzos para:

- Crear las condiciones necesarias para movilizar el financiamiento para el medio ambiente y el clima, promoviendo programas integrados y una planificación transformadora que aborden los impulsores de la deforestación y la degradación de los bosques, haciendo al mismo tiempo que los sistemas alimentarios sean más sostenibles, y mejorando los medios de vida de los pequeños propietarios y las comunidades locales que dependen de los bosques.
- Mejorar la coherencia de las políticas para combinar las políticas reguladoras y las inversiones públicas estratégicas con políticas fiscales complementarias que proporcionen los incentivos marginales necesarios a los productores que optimizan los precios para reducir la deforestación y la degradación de los bosques, y para eliminar el riesgo de las inversiones privadas.

- Mejorar la forma en que el financiamiento llega a los actores locales como una oportunidad para impulsarlos a ser agentes de cambio y fomentar un enfoque sostenible y a largo plazo para la gestión de los bosques y para detener la deforestación.

El Comité podría solicitar a la FAO:

- Apoyar a los países miembros, previa solicitud, para que desarrollen proyectos basados en tierras forestales que inviertan en bienes y servicios públicos clave para permitir la transformación, eliminar el riesgo de las inversiones y el uso de financiamiento público para desbloquear las inversiones privadas.
- Promover el intercambio de conocimientos a nivel mundial y regional sobre las mejores prácticas y las lecciones aprendidas para lograr un financiamiento sostenible que permita detener la deforestación y la degradación de los bosques, apoyar los programas de restauración, así como la conservación y el uso sostenible de los recursos forestales.

Las consultas sobre el contenido esencial de este documento deben dirigirse a:

Secretaría de LACFC
Oficina Regional para América Latina y el Caribe (RLC)
Pieter.VanLierop@fao.org

I. INTRODUCCIÓN

1. Es urgente abogar por un financiamiento adecuado y predecible para la gestión sostenible de todos los tipos de bosques y por el fomento de la capacidad de los bosques para actuar como solución climática, incluso a través de REDD+. En la actualidad, el promedio anual de inversiones en medidas de mitigación y adaptación basadas en la tierra representa apenas 21 000 millones de dólares (el 3,6% del flujo total del financiamiento climático)¹ o 133 000 millones de dólares para las soluciones basadas en la naturaleza (SbN)², mientras que la brecha estimada es de cuatro a seis veces la cantidad invertida actualmente. El financiamiento combina todo tipo de fuentes -públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, nacionales e internacionales- con el Fondo Verde para el Clima (FVC), y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) que representan la mayor parte del financiamiento climático multilateral para los bosques. Además de financiar las inversiones prioritarias, los fondos del FVC y del FMAM ayudan a los países en desarrollo a crear entornos políticos que permitan una mayor movilización de recursos nacionales y una participación activa del capital privado. Se necesita una inversión pública estratégica adicional para facilitar la inversión privada con el fin de transformar los sistemas de producción agrícola y alimentario hacia modelos más sostenibles y ofrecer herramientas de reducción de riesgos como las garantías, el financiamiento combinado y el apoyo a iniciativas innovadoras de microfinanciamiento. Las subvenciones y el financiamiento basado en resultados surgen como una combinación de dos modalidades de financiamiento internacional para activar la movilización de recursos nacionales y potenciar el sector forestal como SbN.

II. SUBVENCIONES PARA MOVILIZAR LAS INVERSIONES

2. La gestión forestal sostenible, la conservación o restauración de los bosques y la prevención de la deforestación y la degradación de los bosques requieren tres tipos principales de inversiones: 1) inversiones para crear condiciones propicias; 2) inversiones para actividades sobre el terreno; y 3) inversiones para garantizar la coherencia política. Por ejemplo, los fondos de preparación para REDD+ apoyan acciones como la definición de políticas y planes de acción nacionales apropiados, la

¹ <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2019/11/2019-Global-Landscape-of-Climate-Finance.pdf>

² <https://www.unep.org/resources/state-finance-nature>

reforma de los marcos jurídicos, la titulación de tierras, el desarrollo de herramientas para la medición, el monitoreo, la presentación de informes y la verificación, el fortalecimiento o el establecimiento de salvaguardias ambientales y sociales, el fortalecimiento de las capacidades técnicas y organizacionales, la realización de estudios sobre las presiones sobre los bosques. Este tipo de medidas generan bienes y servicios públicos en lugar de beneficios individuales y suelen estar financiadas por fuentes públicas, ya sea en forma de subvenciones o de préstamos a bajo costo.

3. Una vez establecidas las condiciones adecuadas, resulta más fácil desbloquear las inversiones para actividades prácticas de transformación que contribuyan directamente a la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques o a la conservación y el aumento de las existencias forestales de carbono mediante la restauración. Algunos ejemplos de estas actividades son la aplicación de modelos de producción favorables a los bosques, como la gestión forestal sostenible, el silvopastoreo y la agrosilvicultura, la titulación de tierras, el apoyo a la transformación y comercialización de productos y otras acciones que mejoran los medios de vida en los paisajes forestales. Estas inversiones pueden generar beneficios económicos directos, a través del aumento de los ingresos o la reducción de los costos, sobre todo al reducir los riesgos físicos y sociales, pero también al generar externalidades positivas. Como tales, pueden resultar atractivas para los fondos privados y se pueden desarrollar estrategias de financiamiento mixto público-privado para ampliar estas inversiones.

4. También es necesaria la coherencia política para hacer frente a las diversas deficiencias del mercado que interactúan y causan la deforestación y la degradación de los bosques. Los esfuerzos para abordar la deforestación y la degradación de los bosques se basan en la regulación sectorial, la certificación privada, las inversiones públicas y las políticas fiscales y de subvenciones. Sin embargo, las políticas fiscales medioambientales para el sector del uso de la tierra están aún más atrasadas que en otros sectores. Por ejemplo, si bien los impuestos relacionados con el medio ambiente representan entre el 3% y el 10% del total de los ingresos fiscales en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), casi todos estos impuestos están relacionados con los problemas medioambientales provocados por la combustión de combustibles fósiles. Las políticas fiscales apenas están empezando a utilizarse activamente para abordar la deforestación y la degradación de los bosques.³

5. El financiamiento público internacional busca maximizar el impacto de la interacción de las condiciones propicias, las inversiones para actividades transformadoras y la coherencia de las políticas. Para lograr un cambio de paradigma, el FVC, por ejemplo, requiere la demostración de una Teoría del Cambio (TdC) basada en sus cuatro pilares: 1) planificación transformadora; 2) catalización de la innovación; 3) movilización de financiamiento a escala; y 4) replicación del conocimiento. Esto es aplicable en cada una de sus cuatro vías de inversión: la protección de los bosques primarios y otros paisajes naturales; la restauración de bosques y tierras degradadas; la gestión sostenible de las tierras de producción y los bosques; y la gestión basada en los ecosistemas terrestres y de agua dulce. Por lo tanto, se espera que tanto el cofinanciamiento de los proyectos y programas por parte del sector público como la del sector privado contribuyan a lograr el mayor efecto y la mayor ambición posibles a partir del uso de los ingresos del FVC.⁴

6. Por su parte, el FMAM, en el 8º ciclo, pretende alentar a los países a avanzar en su programación mediante programas integrados a gran escala que aborden la mayoría de las principales necesidades medioambientales del planeta para las que el FMAM tiene un mandato. Entre los programas integrados que se están considerando, se encuentra el Programa Integrado de Biomas Forestales con el objetivo de proteger y mantener la integridad de los últimos y los paisajes forestales intactos. Propone cuatro grandes objetivos: 1. Fortalecer la protección y la gobernanza de los paisajes forestales intactos, 2. Promover medidas de conservación basadas en zonas dentro y fuera de las áreas

³ Banco Mundial, 2019 Diseño de instrumentos fiscales para la sostenibilidad de los bosques

⁴ <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/policy-cofinancing.pdf>

protegidas, 3. Desarrollar incentivos financieros para la protección de los bosques, 4. Capacitar a los pueblos indígenas y a las comunidades locales.⁵

7. La FAO ha ayudado a los países miembros a acceder a un importante financiamiento del FVC y del FMAM. Respecto del FVC, desde 2019, la FAO ha ayudado a Cuba, El Salvador, Guatemala y Paraguay a movilizar USD 128 millones con un cofinanciamiento de USD 275 millones, para la gestión sostenible de bosques y tierras, reforestación o agroforestería. En cuanto a los recursos movilizados en la región a partir de la séptima reposición del FMAM, desde septiembre de 2019 se diseñaron y aprobaron proyectos en siete países enfocados principalmente a la gestión sostenible de bosques y tierras, la conservación, la reforestación o evitar la deforestación, por un total de USD 33,7 millones para Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Cuba, Ecuador, Nicaragua, Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

III. FINANCIAMIENTO BASADO EN RESULTADOS

8. El financiamiento basado en resultados, definido como una modalidad o enfoque de financiamiento bajo el cual un donante o inversionista desembolsa fondos a un beneficiario tras el logro y la verificación independiente de un conjunto de resultados previamente acordados,⁶ ha llamado la atención en los últimos años. El término abarca los pagos relacionados con la recompensa por la reducción de emisiones lograda a través de la ejecución de actividades de REDD+ o por el logro de un conjunto predefinido de resultados, por ejemplo, relacionados con el progreso realizado en la preparación o la ejecución de las fases de REDD+.

9. El Fondo Verde para el Clima ha efectuado pagos basados en resultados (RBP) a los países que han notificado reducciones de emisiones a la CMNUCC. En el marco del FVC, los países que reciben RBP de REDD+ deben reinvertir estos pagos en actividades acordes con sus contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) actuales o en desarrollo, según lo establecido en el Acuerdo de París, sus estrategias de REDD+ o sus planes de desarrollo con bajas emisiones de carbono. Siete de los ocho países que han demostrado resultados y cumplido con los requisitos para recibir RBP en el marco del programa piloto REDD+ del FVC⁷ provienen de la región de ALC. Hasta noviembre de 2020, el FVC había aprobado un volumen financiero total de 393 millones de dólares para: Argentina, Brasil, Chile, Colombia⁸, Costa Rica, Ecuador y Paraguay.

10. Otros instrumentos internacionales han financiado o financiarán los RBP de REDD+ en virtud de acuerdos multilaterales y bilaterales. Un ejemplo es el Fondo de Carbono del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF)⁹ que firmó acuerdos de pago por 111 millones de dólares con 3 países de ALC por las reducciones de emisiones que se reportarán a partir de 2020 (Chile, Costa Rica y República Dominicana). La iniciativa de la Coalición para Reducir las Emisiones Acelerando el Financiamiento de los Bosques (LEAF)¹⁰ busca reunir a empresas y gobiernos con el fin de proporcionar financiamiento para los bosques tropicales y subtropicales de modo de aumentar la ambición climática global y contribuir a poner fin a la deforestación y la degradación de los bosques. LEAF ha lanzado una convocatoria de propuestas para los países que deseen recibir financiamiento

⁵ <https://www.thegef.org/sites/default/files/council-meeting-documents/GEF%208%20Strategic%20Positioning%20and%20Programming%20Directions-Rev01.pdf>

⁶ WB Group; Escuela de Finanzas y Administración de Frankfurt. 2017. Results-Based Climate Finance in Practice

⁷ <https://www.greenclimate.fund/redd>

⁸ La FAO es la Entidad Acreditada para los Proyectos de RBP de Argentina, Chile y Colombia.

⁹ El Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) es una asociación mundial de gobiernos, empresas, sociedad civil y Pueblos Indígenas centrada en la reducción de emisiones de REDD+. El Fondo del Carbono del FCPF se creó para dirigir los pagos de incentivos para los esfuerzos de REDD+ en los países en desarrollo.

¹⁰ Una coalición voluntaria lanzada en la Cumbre de Líderes sobre el Clima, en abril de 2021, por: EE.UU., Reino Unido, Noruega, FEM, asociación NDC. Panel: Noruega, EE.UU., Reino Unido, Amazonas (<http://www.leafcoalition.org>)

basado en resultados para las reducciones de emisiones verificadas según la norma ART/TREES¹¹ La LEAF incluye pagos basados en resultados y también acuerdos de compra para compensaciones voluntarias y de cumplimiento, por parte de donantes públicos así como de empresas privadas con compromisos de mitigación. LEAF es una nueva iniciativa clave, pero no la única. En 2017-2019, se estima que las transacciones voluntarias del mercado de carbono ascendieron a algo menos de USD 400 millones, lo que corresponde a un volumen de 105 millones de créditos de carbono procedentes de la actividad forestal y de uso de la tierra.¹²

11. El Artículo 6 del Acuerdo de París aborda la cooperación voluntaria internacional para la mitigación del cambio climático, y prevé el caso especial en el que la cooperación incluya la transferencia de resultados de mitigación que se utilizarán para el cumplimiento de las NDC de una parte distinta a la del lugar donde se produjo el resultado de mitigación. La transferencia internacional de resultados de mitigación podría adoptar la forma de un acuerdo de venta y permitir la creación de mercados de carbono por las partes que deseen acogerse a ese mecanismo. Así, la aplicación del Artículo 6 podría ser potencialmente relevante para canalizar las inversiones destinadas a detener la deforestación de los bosques naturales si se llega a un acuerdo sobre su operacionalización durante la 26ª Conferencia de las Partes de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP26), que se celebrará en Glasgow del 31 de octubre al 12 de noviembre de 2021.

IV. DESAFÍOS CONSTANTES

12. Los países y las entidades de financiamiento público solicitan constantemente que se aumente el nivel de participación del sector privado para ampliar las acciones y el financiamiento sostenible para la gestión y protección de los bosques. Hasta la fecha, faltan inversiones para el sector forestal en áreas clave de intervención como las plantaciones forestales, la gestión de los bosques naturales, las pequeñas y medianas empresas forestales, la forestería local y comunitaria, y los proyectos de inversión forestal a gran escala, incluyendo REDD+, mientras que el capital privado está disponible para las inversiones. Los modelos de negocio eficientes subyacentes pueden aportar importantes beneficios financieros a los inversionistas en todas estas actividades, pero muchos inversionistas tradicionales siguen mostrándose reacios a invertir. Uno de los obstáculos para que haya más inversiones privadas es el amplio abanico de riesgos (reales y percibidos) asociados a la actividad forestal, incluidos los riesgos políticos, socioeconómicos, de mercado, meteorológicos y climáticos.¹³ Estos diferentes riesgos se pueden eliminar si se consigue una coherencia entre las inversiones públicas, la regulación y las políticas fiscales.

13. Un número cada vez mayor de empresas ha adoptado una política empresarial responsable, definiendo objetivos y procesos para reducir los posibles impactos negativos de sus actividades. En el caso de las empresas que dependen de productos básicos producidos en paisajes forestales, la aplicación de esas políticas empresariales puede representar una oportunidad para financiar acciones que reduzcan la presión sobre los bosques y fomenten modelos de producción favorables a ellos. En particular, la creciente preocupación por la deforestación asociada a algunos productos agrícolas impulsa las inversiones en prácticas de producción más sostenibles y sistemas de trazabilidad. Además, numerosas empresas se han comprometido a reducir o compensar su huella climática y es probable que adopten estrategias para compensar o reducir sus emisiones de carbono. El cumplimiento de sus compromisos generará de ese modo flujos financieros para los mercados de carbono emergentes o las actividades de conservación y restauración de los bosques directamente relacionadas con las

¹¹ T ART/TREES especifica los requisitos para la cuantificación, el monitoreo, la presentación de informes y la verificación de las reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de las actividades de REDD+ a nivel jurisdiccional y nacional. (<https://www.artredd.org/trees/>)

¹² <https://www.ecosystemmarketplace.com/carbon-markets/>

¹³ FAO, 2016. Promoting Private Sector Investments in Sustainable Forestry - Expert Workshop on Financial and Institutional Innovation for Reducing the Risks of Private Sector Investments in Sustainable Forestry. Informe del Taller, FAO (también disponible en: <http://www.fao.org/3/bo564e/bo564e.pdf>)

cadena de suministro de estas empresas. Los actores públicos pueden facilitar la participación de las empresas a través de subsidios o mecanismos fiscales, certificaciones u otros esquemas nacionales para favorecer el acceso al mercado y reglas claras para el comercio de carbono en su país, apoyando así la sostenibilidad del financiamiento privado para el clima y el medio ambiente.

14. Garantizar derechos de tenencia claros, la participación de las comunidades locales y el reparto justo y equitativo de los beneficios son aspectos clave para el éxito del financiamiento de la conservación. Se han establecido diversos tipos de planes de financiamiento climático para reducir la deforestación, la degradación y las emisiones relacionadas y, en algunos casos, los derechos de tenencia claros son una condición previa para el acceso.¹⁴ Los sistemas de distribución de beneficios se han basado en programas de asistencia técnica y fondos competitivos en los que se establecen criterios para acceder al apoyo a las prácticas de gestión forestal. Países como la República Argentina y la República de Costa Rica cuentan con sistemas preexistentes de distribución de beneficios, como el pago por servicios ambientales. Asimismo, las Repúblicas de Chile, Colombia y Ecuador cuentan con experiencias exitosas que permiten anclar los beneficios derivados de los pagos por resultados al territorio, involucrando a las comunidades indígenas y a los pequeños productores, a través de diferentes modalidades, pero a nivel regional queda por definir criterios claros de elegibilidad y mecanismos que aseguren la máxima equidad, eficiencia y solidaridad. Además, la identificación precisa de los beneficiarios y los aspectos legales relacionados con la propiedad del carbono en los planes de distribución de beneficios siguen siendo un reto en muchos países o proyectos.

¹⁴ FAO, 2021, Collective tenure rights for REDD+ implementation and sustainable development