

PROGRAMA
ONU-REDD



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Nota informativa

Financiamiento para REDD+ y gestión forestal sostenible en América Latina y el Caribe

Programa ONU-REDD

Julio 2017

Descarga de responsabilidad

El presente informe está diseñado para reflejar las actividades y avances relacionados con el Programa ONU-REDD y no refleja necesariamente la posición oficial de FAO, ONU Medio Ambiente o PNUD.

Nota

Este documento ha sido elaborado por Andrea Garzón, consultora para el Programa ONU-REDD. El Programa agradece los comentarios de Keith Anderson, Asesor de Políticas Forestales y Climáticas de la Oficina Federal de Medio Ambiente de Suiza, y Benjamin Singer, Oficial de Desarrollo Sostenible del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, en el desarrollo del contenido de este informe.

El informe se realizó como insumo para el Intercambio Regional de Conocimiento sobre financiamiento de REDD+ y gestión forestal sostenible que se realizó en julio de 2017 en Panamá. El evento fue organizado por el Programa ONU-REDD, el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques y la Oficina Federal del Medio Ambiente de la Confederación Suiza.

Tabla de Contenido

1.	Introducción	6
1.1.	Gestión Forestal Sostenible (GFS)	7
1.2.	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques (REDD+)	8
2.	Financiamiento para GFS y REDD+	10
2.1.	Fuentes de financiamiento	12
2.1.1.	Financiamiento público internacional	13
2.1.2.	Financiamiento público nacional	13
2.1.3.	Financiamiento del sector privado nacional e internacional	14
2.2.	Mecanismos de financiamiento	14
2.2.1.	Fondos más relevantes para GFS y REDD+ para ALC	14
2.3.	Destino del financiamiento	18
2.4.	Financiamiento para REDD+ en perspectiva. El caso de Ecuador	20
3.	Estrategias financieras y planes de inversión para REDD+ en América Latina y el Caribe ..	22
3.1.	El caso de Costa Rica	24
3.2.	El caso de Ecuador	24
4.	Lecciones aprendidas y próximos pasos	26
5.	Bibliografía	28
	Anexo	30

Siglas y acrónimos

ALC	América Latina y el Caribe
AN REDD+	Autoridad Nacional REDD+ de Ecuador
AOD	Ayuda Oficial para el Desarrollo
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNF	Banco Nacional de Fomento
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
COP	Conferencia de las Partes
ENREDD+	Estrategia Nacional REDD+
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FBR	Financiamiento Basado en Resultados
FCPF	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques
FIB	Foro Intergubernamental de Bosques
FIP	Programa de Inversión Forestal
FNUB	Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques
FVC	Fondo Verde para el Clima
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (siglas en inglés)
GEI	Gas(es) de Efecto Invernadero
GFS	Gestión Forestal Sostenible
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Internacional
IBA	Informe Bienal de Actualización
IFNU	Instrumento Forestal de Naciones Unidas
INDC	Contribuciones Previstas Determinadas a Nivel Nacional (siglas en inglés)
KFW	Banco Alemán de Crédito para la Reconstrucción
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
MFS	Manejo Forestal Sostenible
NAMA	Medidas Nacionalmente Apropriadas de Mitigación
NDC	Contribuciones Nacionales Determinadas (siglas en inglés)
NICFI	Iniciativa Internacional Noruega para Clima y Bosques
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (siglas en inglés)

OFG	Objetivos Forestales Globales
ONU-REDD	Programa de Colaboración de las Naciones Unidas sobre REDD+
PA REDD+	Plan de Acción REDD+ de Ecuador
PBR	Pagos Basados en Resultados
PdI	Planes de Inversión o de Implementación
PIB	Panel Intergubernamental de Bosques
PNF	Programas Forestales Nacionales
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
REDD+	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques
REM	REDD Early Movers
RMFFF	Red Mundial para la Facilitación de la Financiación Forestal
USAID	Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos
USCUSS	Uso de Suelo, Cambio de Uso de Suelo y Silvicultura

1. Introducción

Los bosques proveen una gran variedad de bienes y servicios con gran valor económico, social y ambiental. Entre los servicios ambientales destaca la mitigación y adaptación al cambio climático, tema que ha tomado gran importancia en los últimos años.

La Conferencia de Río en 1992 marcó un hito en las negociaciones sobre financiamiento relacionado a los bosques, principalmente con el inicio de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y la Declaración de Principios relativos a los Bosques, pero también con el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención para la Lucha contra la Desertificación. La gestión forestal sostenible (GFS) y el cambio climático han ido desarrollándose en negociaciones internacionales paralelamente, siendo los bosques protagonistas también en las segundas, principalmente por su importancia para la mitigación del cambio climático, pero también para adaptación.

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 aprobados en septiembre de 2015 brindan las bases para el accionar actual en materia de desarrollo. Estos nuevos objetivos sustituyen a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que estuvieron vigentes del 2000 al 2015. Los ODS entraron en vigor el 1 de enero de 2016 e invitan a crear un planeta más sostenible, seguro y próspero para la humanidad.

Con la firma de la Agenda 2030 los países asumen la responsabilidad de dar seguimiento a los ODS y de su progreso. Los ODS con vínculos directos con los bosques son el Objetivo 15 (Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad) y el Objetivo 13 (Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos). Sin embargo, todos los objetivos están interrelacionados e influyen en diferente grado en lo que sucede en el sector forestal.

El Acuerdo de París es otro hito histórico firmado el mismo año 2015 en la Conferencia de las Partes (COP) 21. En este acuerdo, 195 países acordaron limitar el calentamiento global en 2 grados Celsius con respecto a la era preindustrial y proseguir los esfuerzos para limitarlo a 1,5 grados Celsius. Previo a este acuerdo, en la COP 19 en 2013, se invitó a los países a “iniciar o intensificar los preparativos en relación a las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional (INDC por sus siglas en inglés)”.

El Acuerdo de París acoge las INDC que comunicaron las partes y reitera la invitación a las que aún no lo hicieron. Con la ratificación del Acuerdo de París, las contribuciones dejan de ser tentativas, y se vuelven Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC por sus siglas en inglés). Las NDC constituyen un compromiso de las políticas climáticas que cada país adoptará y presentan las acciones y metas para reducir las emisiones y adaptarse al cambio climático en los diferentes sectores de la economía.

La gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC) han elaborado sus INDC y casi todos ya las han formalizado, convirtiéndose en NDC. Más de la mitad de países de ALC incluyeron al sector forestal¹ entre sus prioritarios para enfrentar el cambio climático. Esto

¹ Según el World Resources Institute, los países de ALC que incluyen los sectores USCUSS o forestal en sus INDC son México, Guatemala, Belice, El Salvador, Panamá, Colombia, Venezuela, Guyana, Surinam, Brasil, Bolivia, Chile, Argentina, Paraguay y Uruguay; y los que incluyen metas forestales son Honduras, Venezuela.

está en línea con el hecho de que en la mayoría de países el sector uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (USCUSS) es la primera o segunda fuente de gases de efecto invernadero, y que los bosques son también clave para adaptarse al cambio climático.

A continuación, se profundizará en el contexto y los conceptos de gestión forestal sostenible (GFS) y REDD+.

1.1. Gestión Forestal Sostenible (GFS)

El trabajo de Naciones Unidas sobre Gestión Forestal Sostenible (GFS) inició con el Panel Intergubernamental de Bosques (PIB) en 1995, que en 1997 se convirtió en el Foro Intergubernamental de Bosques (FIB) y que es el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB) en la actualidad. El FNUB fue establecido por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas con el objetivo principal de promover “la gestión, conservación y desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques y para fortalecer el compromiso político a largo plazo con este fin”. Este objetivo se basa en la Declaración de Río, los Principios relativos a los bosques, el capítulo 11 de la Agenda 21 y los resultados de los procesos llevados a cabo por las dos organizaciones anteriores: PIB y FIB y otros pasos importantes de la política forestal internacional.

El concepto de sostenibilidad de la actividad forestal ha sido principalmente relacionado a asegurar la producción de madera y sus beneficios económicos. Sin embargo, el mantenimiento de los valores sociales y ambientales de los bosques ha ido creciendo en importancia y representa ahora dos de los tres ejes de la GFS: social, ambiental y económico. Así como el concepto de GFS se ha ampliado, ha aumentado también la complejidad y los costos de ponerla en práctica (Rodríguez 2009).

En el Instrumento Forestal de Naciones Unidas (IFNU), formalmente conocido como Instrumento Legalmente no Vinculante para todo Tipo de Bosques, se define y se provee a los países de un marco para abordar la GFS.

Según el FNUB, la **Gestión Forestal Sostenible** es un concepto dinámico y en evolución, que tiene por objetivo mantener y aumentar el valor económico, social y medioambiental de todos los tipos de bosques, en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

El IFNU articula una serie de políticas y medidas acordadas a nivel internacional y nacional para fortalecer los siete elementos temáticos de la GFS: a) cantidad de recursos forestales; b) diversidad biológica de los bosques; c) salud y vitalidad de los bosques; d) funciones productivas de los recursos forestales; e) funciones de protección de los recursos forestales; f) funciones socioeconómicas de los bosques; y g) estructura jurídica, política e institucional.

Los seis Objetivos Forestales Globales (OFG) del Plan Estratégico de los Bosques de las Naciones Unidas son los siguientes:

- OFG 1: Revertir la pérdida de cobertura boscosa mundial a través de la GFS, incluyendo la protección, restauración, aforestación y restauración, y aumentar los esfuerzos de prevenir la degradación forestal y contribuir al esfuerzo global de enfrentar el cambio climático.

- OFG 2: Mejorar los beneficios económicos, sociales y ambientales basados en los bosques, incluso mejorando los medios de subsistencia de las personas dependientes de los bosques.
- OFG 3: Aumentar significativamente el área de bosques protegidos en todo el mundo y otras áreas de bosques manejados sosteniblemente, así como la proporción de productos forestales de bosques manejados de esta forma.
- OFG 4: Movilizar recursos financieros cada vez mayores, nuevos y adicionales de todas las fuentes para la aplicación de la GFS y fortalecer la cooperación científica y técnica y las asociaciones.
- OFS 5: Promover marcos de gobernanza para implementar la GFS, incluso a través del IFNU, y mejorar la contribución de los bosques a la Agenda 2030.
- OFS 6: Mejorar la cooperación, la coordinación, la coherencia y las sinergias en cuestiones relacionadas con los bosques a todos los niveles, incluso dentro del sistema de las Naciones Unidas y entre las organizaciones miembros de la Asociación de Colaboración en materia de Bosques, así como entre sectores y partes interesadas pertinentes (UNFF 2017b).

1.2. Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques (REDD+)

Existe amplia evidencia científica de que la deforestación y degradación forestal son responsables de un importante porcentaje de las emisiones de gases de efecto invernadero en el mundo. Es así que REDD+ aparece en las negociaciones internacionales cuando, en 2005, Papúa Nueva Guinea y Costa Rica propusieron incluir esta iniciativa para mitigar el cambio climático (COP 11). REDD+ fue ampliamente discutido durante los siguientes años hasta que, en 2010, durante la COP 16, fue adoptado oficialmente.

La **Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques (REDD+)** es una iniciativa mundial para la mitigación del cambio climático que integra actividades para reducir la deforestación y la degradación de un área, región o país, con un cálculo de las reducciones de emisiones de CO₂ a la atmósfera asociadas a dichas actividades. El signo '+' se refiere a actividades de conservación, manejo forestal sostenible (MFS)² e incremento de reservorios de carbono forestal.

En la COP 16 (Decisión 1) se establece que las actividades REDD+ están definidas e implementadas en tres fases:

- Fase 1: desarrollo de estrategias o planes de acción nacionales, políticas y medidas y desarrollo de capacidades.
- Fase 2: implementación de políticas y medidas nacionales y estrategias o planes de acción nacionales y actividades demostrativas de pagos basados en resultados; y
- Fase 3: evolución a acciones basadas en resultados que sean completamente medibles, reportables y verificables.

² El MFS se diferencia de la gestión forestal sostenible porque es una de las actividades de REDD+ relacionada al uso múltiple de los bosques y aspectos del paisaje orientado a obtener beneficios de variados productos, bienes y servicios para mejorar las condiciones y la calidad de vida de las personas, sin poner en riesgo la satisfacción de las mismas y de las generaciones futuras. La GFS es un concepto más amplio que incluye actividades como por ejemplo las otras acciones de REDD+: conservación e incremento de reservorios de carbono forestal.

En la COP 19 se aprueba el **Marco de Varsovia para REDD+** que consiste en una serie de decisiones que incluyen los aspectos financieros y los mecanismos institucionales para que los países en desarrollo puedan participar en REDD+ y recibir pagos basados en resultados (PBR). Los requisitos para que los países en desarrollo puedan acceder a PBR son:

- 1) una estrategia o plan de acción nacional;
- 2) un nivel nacional o subnacional de referencia de emisiones forestales;
- 3) un sistema robusto y transparente de monitoreo forestal; y
- 4) un sistema de información sobre salvaguardas³, incluyendo un resumen de la información más reciente de cómo las salvaguardas fueron abordadas y respetadas.

³ La Decisión 1/CP. 16 de la CMNUCC de la COP 16 de 2010 establece siete salvaguardas para REDD+ con el fin de evitar o minimizar los riesgos asociados a la implementación de REDD+ y potenciar beneficios sociales y ambientales.

2. Financiamiento para REDD+ y gestión forestal sostenible

Tanto en las negociaciones del FNUB como en la CMNUCC han sido importantes puntos de agenda los “medios de implementación” que incluyen financiamiento para promover la GFS o mitigar y adaptarse al cambio climático. En las dos discusiones se han buscado compromisos de financiamiento, principalmente norte-sur, como mecanismos para financiar las acciones (Singer 2016).

El aumento y la diversificación del **financiamiento para la GFS** ha sido una preocupación desde hace ya muchos años tanto a nivel nacional como internacional. El IFNU (2007) del FNUB hace hincapié en “la necesidad de movilizar más recursos financieros, incluso procedentes de fuentes innovadoras, para los países en desarrollo”, y establece como su Objetivo Mundial 4 “Invertir el proceso de disminución de la asistencia oficial para el desarrollo que se destina a la ordenación sostenible de los bosques y movilizar una cantidad significativamente mayor de recursos financieros nuevos y adicionales procedentes de todas las fuentes para la ordenación sostenible de los bosques”.

Incluso en la séptima sesión del FBNU (abril 2007) se decidió “preparar y examinar (...) un mecanismo mundial de financiamiento, un enfoque integral y un marco de financiamiento voluntario para todos los tipos de bosques” (Dijk et al. 2008). Para aportar a estos objetivos, el FNUB estableció en 2015 la Red Mundial para la Facilitación de la Financiación Forestal, la cual es gestionada por su Secretaría (RMFFF). La RMFFF capacita a agencias vinculadas al sector forestal para movilizar financiamiento de fuentes multilaterales para gestión forestal sostenible. La red las apoya en el desarrollo de propuestas de proyectos.

El **financiamiento para GFS** es el flujo de recursos para todas las actividades del sector forestal que sean sostenibles, incluyendo conservación, manejo forestal comunitario, capacitación, administración y control forestal, industrias relacionadas al sector forestal. También son los recursos destinados a otros sectores con impacto positivo en la GFS, tales como ecoturismo en bosques, agroforestería o fuentes alternativas de energía.

Así, el financiamiento para GFS puede ser visto como un vínculo entre varios sectores (2016). La dificultad a la hora de analizar este financiamiento es que no existe información específica sobre el flujo de recursos para GFS, pero sí para el sector forestal. Sin embargo, las inversiones en el sector forestal no tienen por qué ser sostenibles, pueden tener impacto positivo o negativo en los bosques (Singer 2016).

Las negociaciones sobre **financiamiento en el marco de la CMNUCC para el sector forestal** inician con la creación del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), que entró en vigencia en 2005 con el Protocolo de Kioto. El MDL permitió que países en desarrollo puedan vender certificados de reducción de emisiones incluyendo de forestación o reforestación.

En la COP 13 (2007) se decidió que uno de los medios para intensificar la labor nacional e internacional en mitigación del cambio climático eran las Medidas Nacionalmente Apropriadas de Mitigación (NAMA por sus siglas en inglés). Las NAMA, que pueden ser en el sector forestal, deben estar alineadas con políticas nacionales y sectoriales y generar cobeneficios. REDD+, desde su adopción en 2010, ha sido el mecanismo que más financiamiento relacionado al cambio climático ha logrado atraer para el sector forestal.

El financiamiento para GFS y para REDD+ no es fácil de diferenciar ya que tiene muchas sobre posiciones. Muchas actividades de gestión forestal sostenible comportan también una reducción de la deforestación y sus emisiones asociadas. Estas acciones se solapan también

con otros sectores, por ejemplo, conservación, agricultura o combate de la desertificación, entre otros. Además, la clasificación del financiamiento para sectores, como el forestal, agrícola, energía o turismo, varía mucho de país a país lo cual dificulta aún más delimitar el financiamiento para un sector u otro (Singer 2016).

El **financiamiento para REDD+** puede ser definido como todo el financiamiento que menciona a REDD+ como objetivo. A diferencia de la GFS, sí existen algunas bases de datos donde se ha rastreado el flujo de financiamiento para REDD+. Sin embargo, pueden excluir actividades que podrían aportar a la reducción de la deforestación o degradación de los bosques pero que no tuvieron a REDD+ como objetivo.

El financiamiento para REDD+ se puede clasificar en tres tipos según las fases definidas en la CMNUCC descritas anteriormente (Decisión 1/CP.16). El financiamiento para la fase 1 sirve principalmente para que los países se prepararen para REDD+ y cumplir con los cuatro requisitos para estar listos para la implementación. En la fase 2, los recursos se destinan a implementar políticas y medidas definidas en las estrategias nacionales REDD+. Finalmente, el financiamiento para la fase 3 incluye pagos basados en resultados (PBR).

La Convención utiliza los términos financiamiento basado en resultados (FBR) y PBR. Según el Fondo Verde Climático (2016), FBR implica pagos contra resultados REDD+ verificados, pero también por cumplimiento de hitos intermedios, predefinidos y medibles usando diferentes instrumentos financieros como donaciones o préstamos concesionados (FVC 2016). Mientras que los PBR son específicos para resultados en reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero.

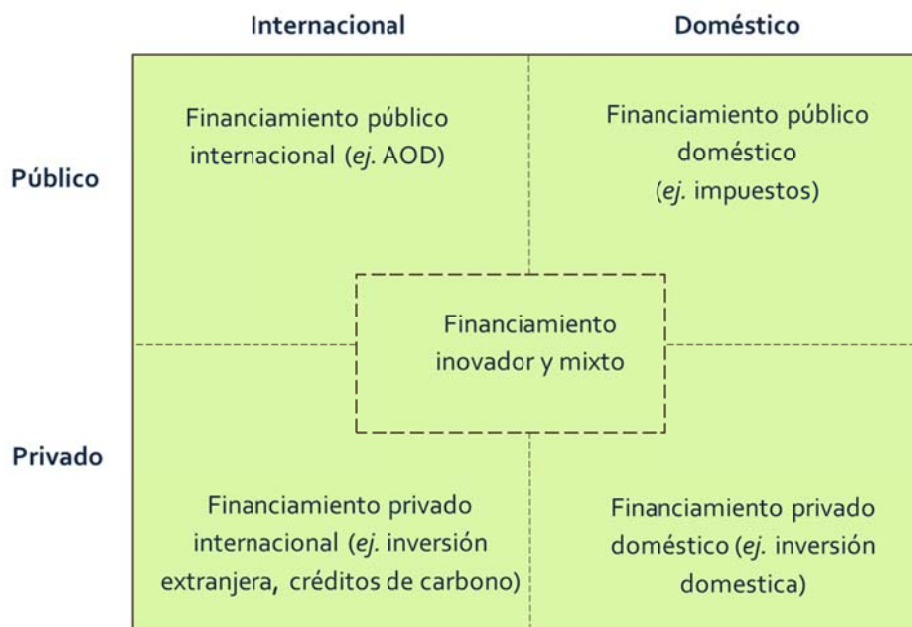


Gráfico 1. Tipos de fuentes de financiamiento para GFS y REDD+.

En este capítulo se presenta la información más relevante sobre el financiamiento para GFS y REDD+. Debido a que existe más información sobre REDD+, hay también más detalle sobre las fuentes y destino del financiamiento para éste.

2.1. Fuentes de financiamiento

Las fuentes de financiamiento se pueden clasificar en internacional y nacional, pero también público y privado. Para el caso de REDD+, al ser un mecanismo de mitigación de gases de efecto invernadero, también se puede clasificar en mercados y no mercados. Los mercados de carbono son aquellos donde se venden y compran reducciones de emisiones de GEI a través de certificados o créditos de carbono.

Para tener una idea del flujo de **financiamiento para la GFS**, la mejor fuente de información es la de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD por sus siglas en inglés). De los datos que la OECD maneja, se puede determinar que los recursos de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) para el sector forestal mundial comprometidos fueron de un promedio de US\$ 640 millones anuales y los desembolsos de US\$ 600 millones anuales entre 2006 y 2015 (OECD 2017).



Gráfico 2. Compromisos y desembolsos de Ayuda Oficial para el Desarrollo en el sector forestal (actualización de la Figura 3 de Singer 2016 en base a OECD 2017).

Para el caso particular del **financiamiento para REDD+**, la Iniciativa REDDX de Forest Trends (2015) identificó US\$ 3.700 millones comprometidos para 13 países⁴ entre 2009 y 2014. Los desembolsos han ido creciendo consistentemente, alcanzando en el 2014 el 62% de lo comprometido (Silva-Chávez et al. 2015). Este flujo de financiamiento representa un promedio anual de US\$ 617 millones comprometidos y US\$ 382 millones desembolsados para REDD+.

⁴ Los 13 países de la iniciativa REDDX son Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú, República Democrática de Congo, Etiopía, Gana, Liberia, Tanzania, Indonesia, Papúa Nueva Guinea y Vietnam.

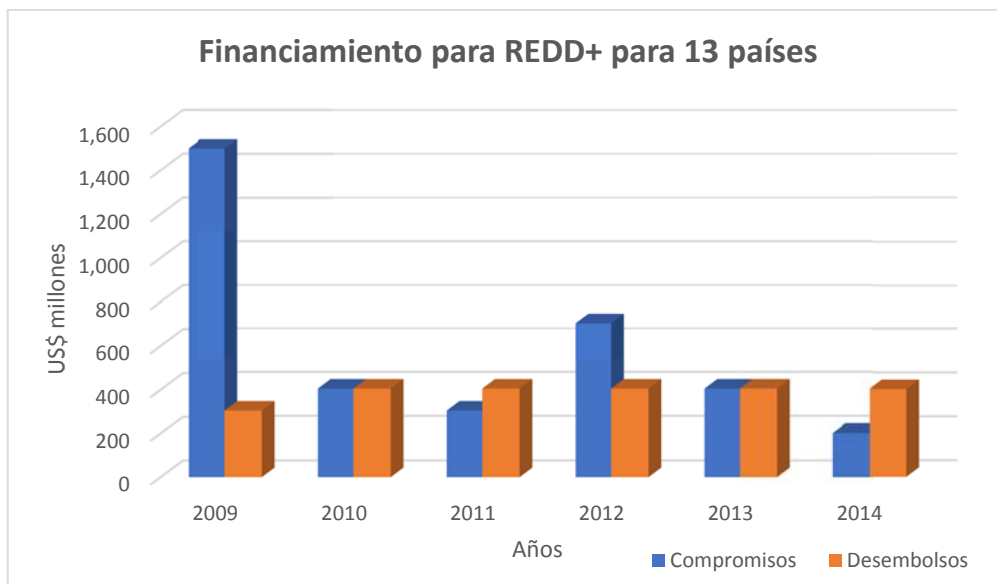


Gráfico 3. Compromisos y desembolsos de financiamiento para REDD+ identificados por la iniciativa REDDX de Forest Trends a 13 países (Silva-Chávez et al. 2015).

2.1.1. Financiamiento público internacional

Los principales gobiernos donantes de AOD para el sector forestal durante los últimos 10 años fueron Alemania, Reino Unido, Japón, Holanda, Finlandia y Canadá (OECD 2017).

Según Climate Funds Update, 17 países comprometieron US\$ 7.557 y desembolsaron US\$ 4.326 millones para REDD+ entre 2008 y 2016. El país que más contribuyó fue Noruega, que aportó el 80% del financiamiento, equivalente a US\$ 6.071 millones comprometidos y US\$ 3.468 desembolsados. Le siguen Alemania, Estados Unidos, Australia, Reino Unido, Japón y Canadá, con sólo entre 2 y 6% del financiamiento para REDD+ y sumando US\$ 1.289 millones comprometidos y US\$ 672 millones desembolsados (2017).

2.1.2. Financiamiento público nacional

Las acciones enmarcadas en los Programas Forestales Nacionales (PNF) o en las Estrategias Nacionales (ENREDD+) siempre cuentan con un aporte de los gobiernos nacionales, siendo en muchos casos el principal financiador. Existe poca información sobre los montos de estos aportes ya que no son reportados. En algunos casos el aporte nacional es cuantificado porque representa la contraparte a los fondos internacionales solicitados. El reporte de REDDX de 2015 analiza esta situación y da como ejemplo que los programas del gobierno de Ecuador para GFS y REDD+ proveyeron al menos tres veces el monto internacional comprometido para REDD+ en Ecuador entre 2009 y 2014 (Silva-Chávez et al. 2015).

En la mayoría de los casos, estos recursos provienen del presupuesto nacional, pero en algunos casos vienen de mecanismos domésticos específicamente establecidos para financiar la GFS y REDD+. Este es el caso por ejemplo del impuesto del 3,5% a los combustibles y el impuesto a la madera de Costa Rica, o el impuesto de US\$ 5 por carbono a las empresas generadoras eléctricas en Chile.

2.1.3. Financiamiento del sector privado nacional e internacional

El financiamiento del sector privado para prácticas sostenibles es mucho menor al del financiamiento público internacional y nacional. Si tomamos las inversiones en todo el sector forestal, el sector privado en la **gestión forestal sostenible** juega un rol más importante que en REDD+, principalmente relacionado a la inversión en plantaciones. Según datos del Banco Mundial, en 2008 la inversión privada en el sector forestal en países en desarrollo y en transición fue de 24 veces la cifra de AOD (Singer 2016).

En América Latina y el Caribe, el promedio anual de inversión en el sector forestal fue de US\$ 326 millones en Ayuda Oficial para el Desarrollo, de US\$ 1.464 millones para establecimiento de plantaciones, y US\$ 2.240 millones para inversión en procesamiento forestal. Se estima que el área total de plantaciones en la región es de unas 24,2 millones de hectáreas, de las cuales 18,8 millones están en propiedad privada (Castrén et al. 2014).

El financiamiento del sector privado para **REDD+** entre 2009 y 2014 fue de US\$ 36 millones para la escala nacional y US\$ 381 millones para compensaciones de carbono a nivel de proyectos bajo el mercado voluntario. En los 13 países analizados por REDDX, el sector privado contribuyó con sólo el 10% del financiamiento. Fundaciones privadas contribuyeron entre 2009 y 2014 con US\$ 166 millones, sobresaliendo Betty and Gordon Moore con el 53% (Silva-Chávez et al. 2015).

2.2. Mecanismos de financiamiento

El financiamiento, en especial para REDD+, procedente de las diferentes fuentes ha sido canalizado a los países a través de la cooperación bilateral y multilateral sobre todo. La cooperación bilateral se refiere al apoyo directo de un país a otro a través de sus agencias nacionales, como por ejemplo la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), y cooperación multilateral, que llega a través de entidades que cuentan con múltiples gobiernos financiadores, tales como las agencias de Naciones Unidas.

La cooperación multilateral es aquella en la que los gobiernos remiten fondos a organizaciones multilaterales para que éstas los utilicen en la financiación de sus propias actividades, de modo que la gestión queda en manos de las instituciones públicas internacionales y no de los gobiernos donantes.

Por ejemplo, para REDD+, más de la mitad (US\$ 2.200 millones) del financiamiento internacional rastreado entre 2009 y 2014 a 13 países ha llegado con acuerdos bilaterales a través de donaciones, préstamos, implementación directa de bienes o asistencia técnica; mientras que las instituciones multilaterales canalizaron US \$1.000 millones en fondos a 13 países de REDDX (Silva-Chávez et al. 2015).

Pocos países son los que han brindado la gran mayoría del financiamiento bilateral para REDD+. Entre estos destacan Noruega, Alemania, Japón, Estados Unidos, Reino Unido, Australia y Francia (Silva-Chávez et al. 2015).

2.2.1. Fondos más relevantes para gestión forestal sostenible y REDD+ para América Latina y el Caribe

La cooperación multilateral es el segundo mecanismo en el que los fondos han llegado a REDD+ y también tiene gran importancia en el financiamiento de la gestión forestal sostenible

(GFS). A continuación, se presentan los fondos más relevantes específicamente para GFS y REDD+ para América Latina y el Caribe⁵, desde el mayor en términos de financiamiento hasta el más pequeño:

La **Iniciativa Internacional sobre el Clima y los Bosques (NICFI por sus siglas en inglés)** del Gobierno de Noruega se ha comprometido a financiar US\$ 3.480 millones para REDD+, con un monto aproximado anual de US\$ 500 millones. Con esto busca proporcionar fondos para muchas de las iniciativas políticas y prácticas que están en preparación. Noruega se ha comprometido hasta ahora a varias iniciativas incluyendo tanto los enfoques multilaterales mencionados anteriormente como a un número de acuerdos bilaterales. Estos últimos incluyen la promesa de hasta mil millones de dólares para el Fondo Amazonía brasileño y para el gobierno de Indonesia a cambio de lograr reducciones de emisiones, así como la financiación del fondo de inversión REDD de Tanzania y Guyana y el compromiso de US\$ 70 millones para el Fondo Forestal de la Cuenca del Congo (Climate Funds Update 2017).

El **Fondo Amazonía** constituye una iniciativa brasilera para captar recursos de pagos por resultados de REDD+ para ser utilizados en proyectos de combate a la deforestación y de promoción de la conservación, GFS y uso sustentable del bioma amazónico. Hasta ahora ha logrado un compromiso de US\$ 1.741 millones convirtiéndolo en el segundo fondo más grande para REDD+ del mundo.

El Fondo Amazonía es gestionado por el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de acuerdo con las directrices y criterios establecidos por un comité orientador, compuesto por representantes de los gobiernos federal y estatal, ONG, movimientos sociales, pueblos indígenas, científicos y empresas. Los proyectos para el Fondo Amazonía pueden ser presentados por varios tipos de entidades, sean públicas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil; empresas privadas; entre otros. El principal financiador del Fondo Amazonía es el Gobierno de Noruega (ver más en www.fundoamazonia.gov.br).

El **Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF por sus siglas en inglés)** es un fondo administrado por el Banco Mundial con un compromiso para REDD+ de US\$ 1.119 millones. EL FCPF incluye un mecanismo para apoyar a los países en la fase de preparación para REDD+. El FCPF incluye además un Fondo de Carbono, casi a punto de volverse operativo, que realizará pagos piloto de incentivos a nivel nacional y subnacional en países piloto. Treinta y siete países (14 en África, 15 en América Latina y el Caribe y 8 en Asia y en el Pacífico) han sido seleccionados en esta alianza para REDD+. Once de esos países, incluidos Argentina, Costa Rica, Guyana, México y Panamá, hasta ahora han entregado sus Propuestas de Preparación de Readiness (R-PP). Son catorce los países que contribuyen al FCPF (ver más en www.forestcarbonpartnership.org).

El **Programa de Inversión Forestal (FIP por sus siglas en inglés)** es una cooperación entre el Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional (IFC por sus siglas en inglés) y los Bancos de Desarrollo Regionales, y un subfondo perteneciente a los Fondos de Inversión en el Clima. Con compromisos en la actualidad de más de US\$ 700 millones, se propone apoyar a los esfuerzos REDD+ de países en desarrollo, proporcionando el crédito provisional inicial (subvenciones y préstamos) para reformas preparatorias e inversiones privadas identificadas a través de los esfuerzos de la estrategia nacional REDD+ (ej. bajo el FCPF u ONU-REDD). El FIP ha seleccionado 23 países, de los cuales seis están en América Latina (FIP 2017).

⁵ Es necesario aclarar que la mayoría de los fondos presentados en esta sección no mencionan la GFS explícitamente. Sin embargo, al aportar a REDD+, aportan también a la GFS. Además, hay otros fondos, con objetivos como la conservación de la biodiversidad o combate de la desertificación, que también contribuyen a la GFS y REDD+.

El **Fondo para el Medio Ambiente Mundial** (GEF por sus siglas en inglés) es un mecanismo financiero multilateral que trabaja en la protección del medio ambiente mundial. Es el mecanismo financiero de cinco Convenciones, entre las que está la CMNUCC, Convención de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica y la Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación. El objetivo de GEF es brindar apoyo a los países en desarrollo mediante la entrega de donaciones o financiamiento en condiciones favorables.

Desde 1991, cuando comenzó como programa piloto, hasta ahora, el Fondo Fiduciario de GEF ha aportado US\$ 13.500 millones en donaciones y recaudado US\$ 65.000 millones en cofinanciamiento en 165 países. El 21% de este financiamiento ha tenido como destino América Latina y el Caribe. El GEF se encuentra actualmente en su sexto ciclo (GEF-6), en el que se han adoptado estrategias en biodiversidad, mitigación del cambio climático, degradación de la tierra, aguas internacionales, productos químicos y desechos y GFS. El objetivo la estrategia de GFS es conseguir múltiples beneficios ambientales gracias a una mejor gestión de todos los tipos de bosques y árboles fuera de los bosques. Actualmente se están definiendo las estrategias para el séptimo ciclo (GEF-7), que iniciará en julio de 2018 (ver más en www.thegef.org).

La Iniciativa para Paisajes Forestales Sostenibles del **Fondo del Biocarbono** es un mecanismo multilateral apoyado por gobiernos donantes y manejado por el Banco Mundial. Promueve la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero REDD+, la agricultura sostenible y la planificación de mejores usos de suelo. Esta iniciativa tiene un portafolio geográficamente diverso en Colombia, Etiopía y Zambia, con programas a gran escala de impacto significativo y que transforman áreas rurales protegiendo bosques, restaurando áreas degradadas, fomentando la productividad agrícola, y mejorando medios de vida. El fondo provee asistencia técnica para el diseño de programas con impacto en múltiples sectores de la economía y pagos basados en resultados para incentivar y sostener actividades (ver más en www.biocarbonfund-isfl.org).

El **Programa de Colaboración de las Naciones Unidas sobre REDD (ONUREDD)** comenzó en septiembre de 2008, y une las capacidades técnicas de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (ONU Medio Ambiente) para trabajar en actividades relacionadas con REDD y con el objetivo de apoyar acciones preparatorias y desarrollar pautas y enfoques estándar basados en investigaciones científicas rigurosas. El Programa apoya iniciativas nacionales en 64 países en desarrollo, 17 de ellos en América Latina y el Caribe. Tiene comprometidos US\$ 282 millones (ver más en www.un-redd.org).

El **Fondo Verde para el Clima (FVC)** es el actor más reciente en la arquitectura del financiamiento multilateral y entró en pleno funcionamiento en 2015. El FVC constituye un mecanismo financiero de la CMNUCC, aunque es una institución jurídicamente independiente con sede en Corea del Sur y con su propia Secretaría. El Banco Mundial es su depositario provisional. Opera bajo la dirección de la COP, a quien le rinde cuentas. El FVC cuenta con 24 miembros de la Junta, con una representación equitativa de países desarrollados y en desarrollo.

Desde 2012 el FVC ha desarrollado políticas y marcos esenciales para recibir, gestionar, programar y desembolsar financiamiento, así como medir y rendir cuentas de sus resultados e impactos. Hasta octubre de 2016 también había acreditado a 41 organismos de ejecución. Hasta octubre de 2016, logró comprometer US\$ 9.900 millones de financiamiento a través de acuerdos de contribución procedentes de 43 países.

Estos fondos serán destinados para actividades de mitigación y adaptación para el cambio climático, incluyendo las relacionadas a los bosques. Inclusive uno de los cuatro sectores para mitigación son los bosques y el uso de suelo. Además, el fondo se encuentra definiendo los lineamientos con los que podrá financiar REDD+ con PBR. Hasta julio de 2017, el FVC había aprobado US\$ 2.200 millones para 43 proyectos, de los cuales 8 están en América Latina y el Caribe, incluido el primer proyecto REDD+, aprobado para Ecuador (ver más en www.greenclimate.fund).

REDD Early Movers (REM) tiene su origen en el área prioritaria “Protección de la biodiversidad y de los bosques” de la cooperación alemana para el desarrollo. REM apoya de manera focalizada a los pioneros de REDD que han asumido riesgos y que bajo su propia responsabilidad han iniciado el camino hacia la mitigación del cambio climático a través de la reducción de la deforestación y preparación al mecanismo REDD+. Las dos modalidades de financiamiento son pagos por incentivos (ex ante) y remuneraciones por reducciones de emisiones (ex post). La ejecución de REM está a cargo del Banco Alemán de Crédito para la Reconstrucción (KfW) y la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ). Además de fondos de la cooperación alemana, REM canaliza financiamiento del gobierno de Noruega. Sólo entre 2013 y 2014, REM comprometió US\$ 170 millones a Brasil (Estado de Acre), Ecuador y Colombia (Silva-Chávez et al. 2015).

Con la información de Climate Funds Update, hasta octubre 2016, de Silva-Chávez et al. (2015), hasta 2014, y datos más recientes para el FIP, GEF y FVC, podemos estimar que los nueve fondos suman alrededor de US\$ 9.000 millones, siendo los más grandes la Iniciativa Internacional para el Clima y los Bosques y el Fondo Amazonía.

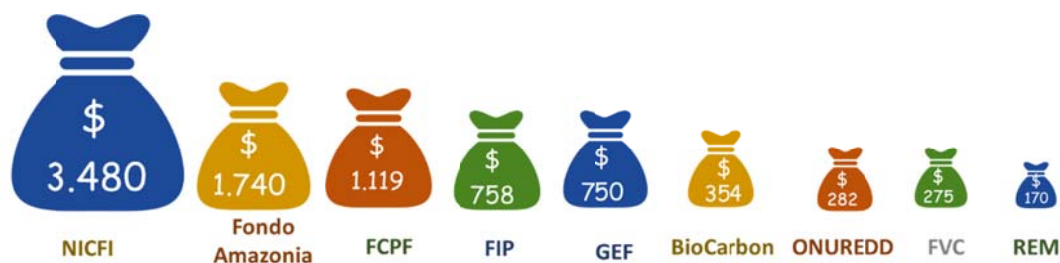


Gráfico 4. Recursos comprometidos de los principales fondos que financian GFS y REDD+ en ALC (elaboración propia en base a datos de Climate Funds Update 2017; BID 2016⁶; FVC 2017⁷; Silva-Chávez et al. 2015⁸ and GEF 2017⁹).

Relacionado a las actividades REDD+ de las tres fases de preparación, cada fondo enfoca su apoyo a una de ellas. Cinco fondos están disponibles para contribuir a la fase de preparación para REDD+ entre las que están desarrollo de capacidades, elaboración de estrategias nacionales, niveles de referencia, sistemas de monitoreo forestal o de reporte de salvaguardas. La mayoría de fondos apoyan la implementación de políticas y medidas REDD+. Finalmente, cuatro fondos financian Financiamiento Basado en Resultados (FBR) y Pagos Basados en Resultados (PBR), especialmente ahora que los países están completando los requisitos establecidos en la Convención.

⁶ Datos del FIP actuales para julio 2017.

⁷ Valor aproximado dividiendo el valor actual comprometido actual (julio 2017) de US\$ 2.200 millones dividido para ocho al ser la mitad del financiamiento para mitigación y ser REDD+ uno de sus cuatro sectores.

⁸ Información para REM probablemente subestimada al ser de 2014.

⁹ Monto para GFS y REDD+ del GEF-6.

Tipo de financiamiento	Preparación para REDD+	Implementación de políticas y medidas	PBR REDD+	GFS explícita
NICFI	X	X	X	
Fondo Amazonia		X		
FCPF - preparación	X			
FCPF - carbono			X	
FIP		X		
GEF		X		X
BioCarbon Fund		X		
ONUREDD	X			
FVC	X	X ¹⁰	X	
REM	X	X	X	

Tabla 1. Tipo de financiamiento de los nueve fondos para GFS y REDD+.

2.3. Destino del financiamiento

De las cifras sobre AOD para el sector forestal mundial entre 2006 y 2015 presentados en el Gráfico 2, se puede determinar qué cantidad fue destinada a América del Norte, Centro y Sur. Sabemos que tanto el financiamiento comprometido como el desembolsado fue de US 63 millones, que representan alrededor de 10% del total mundial (OECD 2017).

Para REDD+, el Gráfico 4 de Climate Funds Update muestra a todos los países receptores de fondos. Estos países están principalmente ubicados en América Latina y el Caribe, África y Asia.

¹⁰ Aquí se incluyen el resto del FBR quitando los PBR. El FBR definido por el FVC son pagos contra resultados REDD+ verificados, pero también por cumplimiento de hitos intermedios, predefinidos y medibles usando diferentes instrumentos financieros como donaciones o préstamos concesionados (FVC 2016).

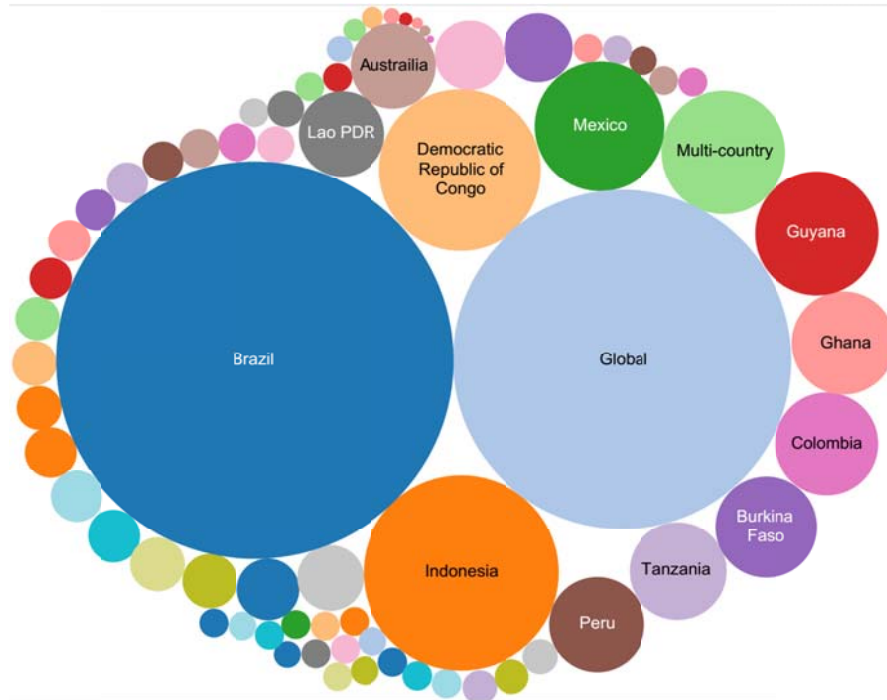


Gráfico 5. Países que reciben financiamiento de REDD+ y el tamaño de los recursos que recibieron hasta 2016 (Climate Funds Update 2017).

De todos los fondos aprobados para REDD+ entre 2008 y 2016, 21 países de América Latina y el Caribe fueron el destino del 56% (US \$1.053 millones). Como se puede ver en el Gráfico 5, Brasil es el país que más recibe financiamiento a nivel mundial y regional con US\$ 724 millones aprobados, lo que representa el 69% de los fondos para toda la región. Muy por debajo le siguen México, Guyana, Colombia y Perú con entre US\$ 42 y \$77 millones aprobados.

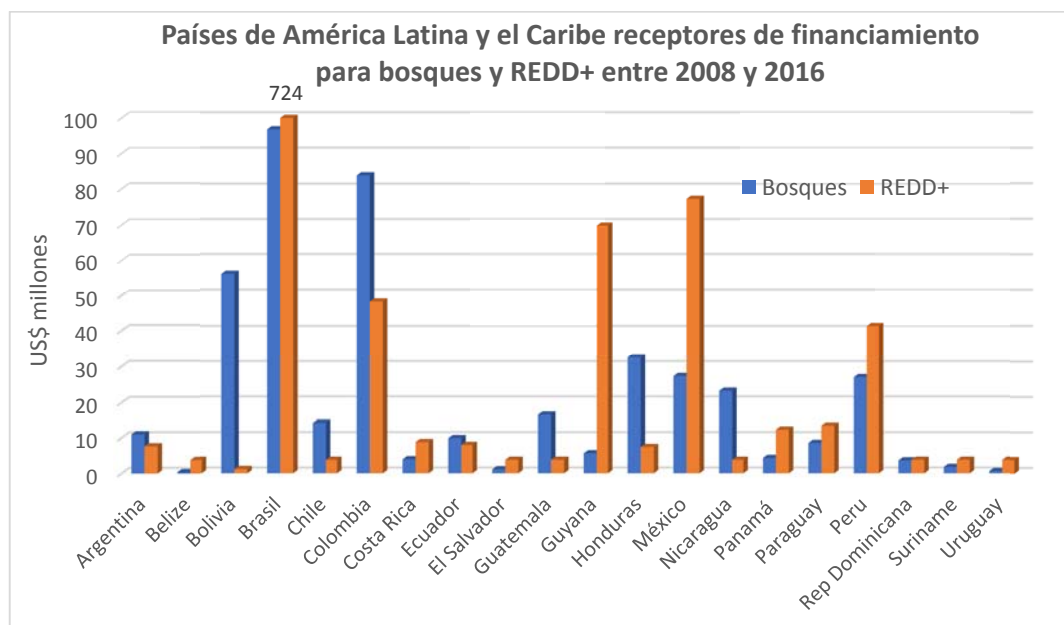


Gráfico 6. Financiamiento para bosques y REDD+ recibido por países de América Latina y el Caribe entre 2008 y 2016 (OECD 2017 y Climate Funds Update 2017).

Hasta ahora, la mayoría de este financiamiento se ha destinado a objetivos a nivel nacional, principalmente en la preparación para REDD+ (Silva-Chávez et al. 2015).

2.4. Financiamiento para REDD+ en perspectiva. El caso de Ecuador

Entre 1990 y 2014, Ecuador perdió el 14% de sus bosques nativos. La deforestación bruta del país entre 2008 y 2014 fue de 97.917 anuales, que corresponde a una tasa anual de -0,77%. Ecuador ha sido pionero en la preparación de REDD+, no sólo por la importancia de reducir las emisiones que causan el cambio climático, sino también por ser de riquísima biodiversidad, y brindar múltiples bienes y servicios ambientales a todos los ecuatorianos (MAE 2016).

En el Gráfico 5 se muestra cómo Ecuador está entre los 10 países que más han recibido financiamiento de REDD+ en América Latina. Entre 2009 y 2015 se comprometieron US\$ 117 millones y se desembolsó un total de US\$ 40,7 millones en el país. Los mayores financistas fueron la cooperación bilateral, como la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) y el Banco Alemán de Crédito para la Reconstrucción (KFW); y multilateral, principalmente el Programa ONU-REDD (Moull et al. 2015).

Gracias a los mapas de bosques y agricultura sabemos qué uso de suelo reemplazó a las áreas que pasaron de ser bosque en el año 2008 a no serlo en 2014. El 64,9% de los bosques pasaron a ser pastizales para ganadería, 11,8% mosaicos agropecuarios o cultivos varios, 3,7% cacao, 3,1% maíz duro, 3% palma africana, 2% café y 10,2% otros usos de suelo (MAE 2016).

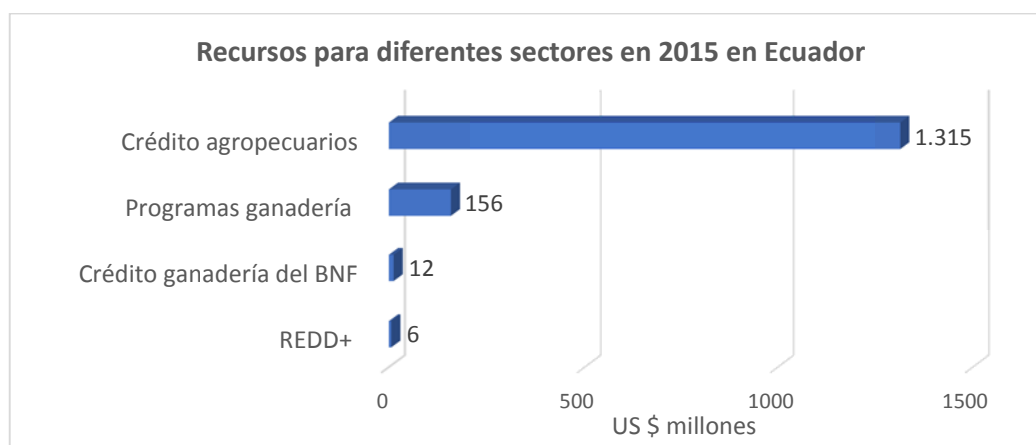


Gráfico 7. Recursos financieros de 2015 destinados a REDD+ y otros sectores que influyen en la deforestación de Ecuador (elaboración propia en base a Superintendencia de Bancos 2016 y Montalvo et al. 2016).

Aunque el financiamiento para REDD+ en Ecuador ha sido significativo, para analizar el impacto que tendrá en la deforestación es importante compararlo con otros flujos de financiamiento que también la afectan. En el Gráfico 4 se puede ver el financiamiento para REDD+ promedio anual que ha recibido Ecuador entre 2010 y 2015 en comparación con los recursos que promueven los usos de suelo que reemplazan los bosques. En 2015, un banco estatal, el Banco Nacional de Fomento, otorgó en créditos específicos para ganadería el doble del financiamiento que se destinó a REDD+ (Superintendencia de Bancos 2016). El total de los créditos agropecuarios en el país fue de \$1.315 millones (Montalvo et al. 2016). Hasta ahora,

para otorgar créditos la banca pública no requiere demostrar que las actividades productivas serán libres de deforestación. Otra cifra interesante, para poner en perspectiva el financiamiento de REDD+, es la inversión del 2015 en programas de fomento a la ganadería, que fue de US\$ 156 millones, 26 veces más que REDD+ (Montalvo et al. 2016).

3. Estrategias financieras y planes de inversión para REDD+ en América Latina y el Caribe

Tanto para la gestión forestal sostenible (GFS) como para REDD+, los países han construido sus políticas nacionales. Éstas son las estrategias, programas o planes del gobierno central que guían la GFS o REDD+ a nivel nacional o subnacional. Para GFS, la FAO (2006) define Programas Forestales Nacionales (PNF), como el marco global de desarrollo y de implementación de políticas para la GFS de un país (FAO 2006 en Dijk et al. 2008). Para REDD+, la CMNUCC estableció el desarrollo de Estrategias Nacionales REDD+ (ENREDD+), como uno de los requisitos para países en desarrollo que quieran implementar REDD+ y acceder a pagos basados en resultados (Decisiones: 1/CP.16, 9/CP.19).

Para asegurar financiamiento y poder implementar políticas nacionales, sean estas PNF o ENREDD+, se elaboran Estrategias Financieras (EF). Dijk et al. (2008) define Estrategia Nacional de Financiamiento Forestal (ENFF) como “el conjunto de medidas y arreglos para la creación del marco institucional, político, legal, socio-económico y financiero (entorno favorable), acordado con los actores más relevantes dentro y fuera del sector forestal”. Una Estrategia Nacional de Financiamiento Forestal tiene como objetivo el financiamiento de las acciones identificadas en el PNF de un país. De manera similar, para lograr financiar las actividades definidas en las ENREDD+, los países también elaboran Estrategias Financieras.

Entendemos **Estrategias Financieras (EF)** como proyecciones financieras y planes financieros que cubren la implementación de las políticas nacionales en GFS y REDD+. Las EF identifican y estiman los costos esperados, posibles ingresos, fuentes de financiamiento y/o mecanismos con los que los recursos llegarán a las acciones.

Adicionalmente y como complemento a las políticas nacionales (PNF o ENREDD) y sus EF, muchos países elaboran Planes de Inversión o de Implementación (Pdl). Algunos Pdl son más específicos y otros son más generales. Pueden haber sido construidos contando con un financiamiento mientras que otros buscan ser un instrumento que permita conseguir fondos.

De manera general, los **Planes de inversión o implementación (Pdl)** son los documentos que complementan políticas nacionales en GFS y REDD+ con detalle para su implementación. Los Pdl tienen un alcance más limitado que los documentos de política, por ejemplo en cuanto a su área temática, área geográfica o periodo de tiempo. En los Pdl están los detalles de las actividades a realizarse y facilitan la estimación de costos.

A continuación, se presenta un vistazo del estado actual sobre EF y Pdl en América Latina y el Caribe. Esta sección ha sido elaborada en base a las respuestas enviadas por algunos puntos focales de REDD+ y GFS en ALC invitados al taller “Estrategias de Financiamiento para Gestión Forestal Sostenible y REDD+” (ver Anexo 1).

Los Programas Forestales Nacionales en los países de América Latina tienen diferentes nombres y enfoques. Algunos ejemplos son los siguientes:

- El “Plan Nacional de Desarrollo Forestal” de Colombia
- El “Plan Nacional de Desarrollo Forestal (2011-2020)” de Costa Rica
- El “Programa Nacional de Desarrollo Forestal Sostenible” de Panamá
- El “Programa Forestal Nacional” de Guatemala
- El “Programa Nacional Forestal (2014-2018)” de México

- La “Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre” de Perú
- La “Política Nacional Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (2013-2022)” de Honduras

Muchos países de la región se encuentran elaborando y unos pocos han oficializado recientemente sus ENREDD+. La mayoría de ellas se centran sólo en REDD+, mientras que algunas se refieren al cambio climático y los bosques. Las ENREDD+ tienen diferente nivel de detalle como por ejemplo el Plan de Acción de Ecuador que está debajo de la Estrategia Nacional de Cambio Climático y especifica Medidas y Acciones REDD+. Algunos ejemplos de ENREDD+ en la región son:

- La “Estrategia Nacional REDD+ de Costa Rica”
- La “Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales (ENCCRV) (2017-2025)” de Chile
- El “Plan de Acción REDD+ Bosques para el Buen Vivir (2016-2025)” de Ecuador
- La “Estrategia Nacional para REDD” de Brasil
- La “Estrategia sobre Bosques y Cambio Climático” de Perú
- La “Estrategia Nacional REDD+” de Guatemala
- La “Estrategia Nacional REDD+ (ENAREDD+)” de México
- La Política de Lucha contra la Deforestación y Estrategia integral de control a la deforestación y la gestión sostenible del bosque de Colombia

Las estrategias financieras en la región difieren entre sí en cuanto a su elaboración y también contenido. Existe algunas que son el resultado de un proceso participativo que involucra a distintos actores, otras son el producto de un análisis económico y otras son un espacio en el que diferentes actores buscan estrategias para financiar distintas acciones.

Algunos países elaboran estrategias específicas para REDD+, como Ecuador o Costa Rica, mientras que otros articulan REDD+ a estrategias financieras para todo el sector forestal, como México, con la estrategia financiera que impulsa la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) para el Programa Nacional Forestal (PRONAFOR), o Chile, con una estrategia para cambio climático relacionado a recursos vegetacionales.

Respecto a los Planes de Implementación que encontramos en la región para REDD+, estos tienen también grandes diferencias entre sí. Existen algunos que abarcan todo el país, tales como el de Costa Rica, otros que solo toman una región o ecosistema, como los Planes de Acción para Prevención y Control de la Deforestación en el Cerrado y Amazonía de Brasil, y otros que son específicos para un área de acción, como por ejemplo, el Plan de Implementación de Medidas y Acciones REDD+ Componente Restauración. Los planes de implementación tienen una duración de entre 5 y 10 años.

Estos planes incluyen las diferentes políticas, medidas y acciones que se requieren para REDD+ y que son competencia de diferentes entidades. Por esta razón, su elaboración requiere de una coordinación intersectorial y con diversos actores. Precisamente, la coordinación con los diferentes actores involucrados es la principal dificultad identificada.

A continuación, se presentan dos casos en la elaboración de estrategias financieras y planes de implementación para ENREDD+. El primero, sobre Costa Rica, se basa en la información provista por José Joaquín Calvo, del Sistema Nacional de Áreas de Conservación. El segundo, sobre Ecuador, se basa en las respuestas de Cristina García, del Ministerio de Ambiente del Ecuador.

3.1. El caso de Costa Rica

La estrategia financiera de la ENREDD+ de Costa Rica fue desarrollada a través de un proceso participativo y de consulta con la mayoría de los actores involucrados en su elaboración e implementación. Comenzó cuando Costa Rica presentó en 2015 el Documento de Programa de Reducción de Emisiones ER-PD al FCPF.

En ese documento se incluía la sección “Presupuesto del Programa” y el Anexo “Resumen del Plan Financiero”, con estimaciones de costos, ingresos, fuentes de financiamiento e ingresos de pagos por resultado. La generación de esta información se hizo con el apoyo del Programa ONU-REDD y del Programa Regional de Cambio Climático, a través de la empresa Terra Global Capital. Esta información fue actualizándose hasta convertirse en el Plan Financiero para REDD+. Los detalles e insumos para su elaboración se finalizaron en marzo de 2017. Finalmente, se elaborará una Estrategia Financiera de Largo Plazo para REDD+ (EFLP) amplia identificando nuevas fuentes de financiamiento.

Se ha estimado una necesidad de financiamiento de US\$ 134.613.121 para el periodo 2017-2025, para los que se han identificado las siguientes posibles fuentes: presupuestos del Estado y Fondos Específicos, otras fuentes de financiamiento del Estado (impuestos, cánones actuales y potenciales), el Sistema Financiero Costarricense, FCPF, Fondo de Carbono, GEF, GCF y otros.

Adicionalmente, en marzo de 2017 Costa Rica remitió al Banco Mundial su “Plan de implementación de la Estrategia Nacional REDD+ Costa Rica”, para el que contó también con el apoyo del Programa ONU-REDD. El plan de implementación “cubre las 5 actividades REDD+ y sirve de marco para el reclamo de resultados o para el desarrollo de una estrategia financiera que permita desarrollar las PAM”. El alcance temporal del plan es de 2017 a 2025 y, a nivel geográfico, abarca todo el país. El plan, sin contemplar el capítulo indígena, consta de 5 políticas, 31 medidas y 52 actividades. A excepción del capítulo indígena, todas las políticas, acciones y medidas fueron costeadas e identificada su fuente de financiamiento.

3.2. El Caso de Ecuador

Ecuador oficializó su “Plan de Acción REDD+. Bosques para el Buen Vivir 2016 – 2025 (PA REDD+)” en noviembre del año 2016. Durante su proceso de construcción se elaboró una **Estrategia Financiera del PA REDD+** con el objetivo de proveer una planificación financiera que pueda seguir el país para obtener el financiamiento necesario para la implementación del PA REDD+. La estrategia financiera se compone de seis niveles de análisis:

- i) la identificación y estimación de los costos esperados para la implementación de las diferentes opciones estratégicas del Plan de Acción REDD+;
- ii) la identificación y cuantificación de los posibles ingresos generados en el Programa;
- iii) la estimación de la brecha de financiamiento, con la identificación de posibles fuentes de financiamiento;
- iv) la identificación de las necesidades de financiamiento;
- v) la evaluación de la factibilidad legal e institucional; y,
- vi) el plan de acción de corto y mediano plazo.

La estrategia financiera se realizó en dos etapas: la primera consistió en una estimación presupuestaria basada en el análisis de identificación de costos e información generada

durante el desarrollo del PA REDD+. En la segunda, se realizó un ajuste en función de una articulación y coordinación estrecha con diferentes socios implementadores encargados de la implementación de medidas y acciones REDD+ en territorio.

Un aprendizaje importante durante la elaboración de la estrategia financiera de Ecuador es que la estimación del presupuesto total del PA REDD+ es un trabajo de constante actualización, pues la realidad local es cambiante. No sólo los costos son cambiantes, sino incluso es posible determinar nuevas medidas y acciones que no habían sido contempladas y las cuales deberán ser valoradas económicamente.

El PA REDD+ de Ecuador determina que “los componentes estratégicos y operativos, así como sus medidas y acciones, guiarán la elaboración de los **planes de implementación**, que son instrumentos trabajados conjuntamente con los socios implementadores”. Incluir a los “socios implementadores” como un actor clave en los **Planes de Implementación de Medidas y Acciones REDD+** es uno de los aprendizajes de Ecuador.

En el PA REDD+, se define a los socios implementadores como “aquellas instituciones, empresas, organizaciones, colectivos, comunidades, pueblos o nacionalidades que, en coordinación con la AN REDD+, lideran la implementación de medidas y acciones del PA REDD+” (2016). Los socios implementadores son aquellos con los que la Autoridad Nacional REDD+ (AN REDD+) coordina en los diferentes temas y componentes, ya que tienen las competencias en los sectores que influyen en la deforestación. Por ejemplo, para definir los planes de implementación relacionados al Componente estratégico 2 “Transición a sistemas productivos sostenibles”, un socio implementador es el Ministerio de Agricultura y Ganadería, o para el Componente estratégico 3 “Manejo Forestal Sostenible”, un socio implementador es la Dirección Nacional Forestal.

En el PA REDD+ se define que los Planes de Implementación de Medidas y Acciones REDD+ “son un complemento al PA REDD+ y representan un portafolio de inversiones para su implementación. Los objetivos de los planes son: i) vincular medidas y acciones de los socios implementadores con su aporte a la reducción de la deforestación y emisiones asociadas; ii) generar confianza de posibles donantes respecto a cómo se están utilizando los recursos; iii) apalancar financiamiento para REDD+, y iv) contar con todos los detalles necesarios definidos y acordados para la implementación de medidas y acciones REDD+” (MAE 2016).

La definición, alcance y demás aspectos de estos planes fue un trabajo consensuado entre los diferentes especialistas en REDD+ para cumplir con las diversas expectativas, pero para que a la vez estos se conviertan en instrumentos prácticos. El alcance temporal de los planes de implementación es el mismo que el del PA REDD+ (2016 – 2025), ya que estos deben aportar a la estimación de los costos de implementarlo en su totalidad.

Sin embargo, tanto las actividades como el presupuesto son más detallados para los primeros tres años que para los siguientes siete. El alcance temático de los diferentes planes se definió tomando en cuenta los componentes estratégicos del PA REDD+ pero también a los socios implementadores involucrados y la realidad nacional actual. Los planes realizados hasta ahora son los siguientes:

- Trazabilidad y certificación de productos forestales
- Conservación, reforestación y bioemprendimientos
- Pueblos y nacionalidades indígenas
- Palma sostenible
- Trazabilidad y certificación de productos agropecuarios

- Buenas prácticas en sistemas agroforestales
- Conservación, restauración y manejo de ecosistemas en cuencas orientales que aportan con agua a Quito
- Conservación del recurso hídrico y entorno ecológico en la cuenca del río Paute
- Creación, ampliación, manejo y monitoreo de las áreas de reservas de los gobiernos autónomos descentralizados en las provincias de Loja y Zamora

Es importante señalar que los planes de implementación también buscan contar con la información requerida por la CMNUCC y financiera respecto a REDD+. Por ejemplo, tienen una sección sobre cobeneficios, otra sobre riesgos sociales y ambientales, y una sobre valuación y monitoreo y plan de sostenibilidad. Para que la AN REDD+ pueda llevar un adecuado monitoreo de las medidas y acciones de REDD+, los planes también tienen una sección sobre arreglos institucionales y estrategia de ejecución.

Los planes de implementación de Ecuador son un instrumento que sirve para articular los diferentes esfuerzos del país que contribuyen a REDD+, facilitando la búsqueda de financiamiento, pero también para el futuro monitoreo y reporte. Estos planes no sólo son la base para el trabajo liderado por el gobierno, sino también por otros actores, así como organizaciones no gubernamentales u otros que quieran apalancar financiamiento de REDD+ o que cuenten con otro financiamiento, pero quieran visibilizar su aporte a REDD+.

4. Lecciones aprendidas y próximos pasos

La gran mayoría de actividades que implica la implementación de la gestión forestal sostenible son las mismas que implica la implementación de REDD+. En la práctica son lo mismo, pero con diferente enfoque. Se podría decir lo mismo de gran parte de las actividades que buscan la conservación de la biodiversidad y la reducción de la desertificación.

Ha habido varios esfuerzos para calcular la inversión necesaria para REDD+. Kindermann (2008) calculó que se necesitan de USD 17.000 a 28.000 millones anuales para reducir la deforestación a la mitad desde 2005 a 2030 (2008). Sin embargo, aunque se logren estos montos de inversión, mientras las causas de deforestación no sean realmente abordadas, no se lograrán detener la deforestación y la degradación.

Según ONU Medio Ambiente, “la principal causa de deforestación es que cortar los bosques es más atractivo financieramente, de largo, que protegerlos, recuperarlos o crearlos”. Por eso la respuesta no está sólo en aumentar el flujo de financiamiento a REDD+, sino que con estos recursos se logren cambios estructurales en el sector productivo que lleven a que los diferentes actores prefieran una gestión forestal sostenible y/o actividades libres de deforestación.

A nivel mundial, sólo las inversiones forestales privadas, que no son necesariamente sostenibles, son 24 veces mayores al financiamiento para AOD. Lo mismo pasa en los países donde la inversión estatal o privada en actividades productivas, que puede estar fomentando la ampliación de la frontera agropecuaria, es varias veces mayor al financiamiento para REDD+.

En Ecuador, por ejemplo, los créditos agropecuarios o la inversión estatal en programas de ganaría fueron 219 y 26 veces mayores respectivamente a los recursos para REDD+ en el año 2015. Estas cifras demuestran la necesidad de que el financiamiento para GFS y REDD+ logre influir en las actividades productivas que llevan a la deforestación y degradación de los bosques.

En la mayoría de países la GFS y REDD+ todavía es un tema principalmente de los Ministerios de Ambiente, con algunas interacciones con otros ministerios, como Agricultura o Relaciones Exteriores. Para lograr este cambio estructural en el sector productivo, es necesaria una expansión de la GFS y REDD+ en términos geográficos y temáticos.

En términos geográficos, significa que los esfuerzos para reducir la deforestación deben dejar de concentrarse en áreas de bosques o ecosistemas naturales, que son las que generalmente son competencia directa de los ministerios del Ambiente, y pasar a todas las áreas, principalmente las agropecuarias, pero también mineras o urbanas.

En términos temáticos, las instituciones que lideran la GFS y REDD+ también suelen estar restringidas al manejo de especies nativas, trabajo con comunidades o el control ambiental. Para influir en el sector productivo es necesario que la GFS y REDD+ sean también responsabilidad de las entidades más cercanas al sector privado, como las que están en contacto con los sectores agropecuarios, mineros, productivo, comercialización, financiero e incluso educativo.

Existen buenos indicios de que se está produciendo una transversalización de la gestión forestal sostenible y REDD+. Por ejemplo, instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) están cambiando el enfoque de crear líneas de crédito específicas para actividades sostenibles a incorporar requisitos de sostenibilidad para todos sus créditos. Otro ejemplo es la Estrategia de Ganadería baja en Carbono de Costa Rica, que busca introducir buenas prácticas en todo el sector ganadero.

De esta manera, las actividades amigables con el clima no son la excepción y el flujo de financiamiento hacia ellas deja de ser marginal, sino que se inserta en los grandes flujos de recursos que dan forma a los sistemas económicos para que estos se vayan volviendo cada vez más sostenibles e internalicen la variable ambiental, al menos respecto a su impacto en la deforestación.

A través de las estrategias financieras y los planes de implementación, los países también determinan los recursos que van a aportar a REDD+ y la GFS, así como las áreas donde se invertirán estos recursos. Se puede ver que las estrategias financieras para GFS se enfocan más a encontrar fuentes domésticas como impuestos, tasas y otros, mientras que las estrategias financieras para REDD+ se enfocan a cuantificar los costos esperando apalancar financiamiento internacional (donaciones, pagos por resultados, etc).

La razón de esta diferencia puede ser que la GFS lleva más tiempo desarrollándose mientras que REDD+ es un mecanismo relativamente nuevo que ha surgido principalmente al existir compromisos internacionales de financiamiento. Por esto la GFS ha buscado más la sostenibilidad e involucrar al sector privado, mientras que REDD+ se ha enfocado más a captar los compromisos internacionales.

Es recomendable que ambos se complementen, así REDD+ podrá beneficiarse de los ingresos a largo plazo que no tienen límite establecido, y la GFS se fortalece al poder existir una inyección de financiamiento internacional gracias a REDD+. De la misma manera, es preferible que las acciones que se definan en los planes de implementación no tengan un enfoque de compensaciones o subsidios que no se puedan garantizar a largo plazo y que no cambian las estructuras productivas que promueven la deforestación.

5. Bibliografía

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). 2013. Fundo Amazônia Documento do Projeto. Brasília.

Castrén, Tuukka, Marko Katila, Karoliina Lindroos, and Jyrki Salmi. 2014. Private Financing for Sustainable Forest Management and Forest Products in Developing Countries: Trends and drivers. Washington, DC: Program on Forests (PROFOR).

Climate Funds Update. 2017. <http://www.climatefundsupdate.org/>. Revisado en 26 de julio de 2017.

Denier, L., Korwin, S., Leggett, M., Mac Farquhar, C., 2014. El pequeño libro de los marcos jurídicos para REDD+. Global Canopy Programme, Oxford (Reino Unido).

Dijk, K. & H. Savenije. 2008. Hacia estrategias nacionales de financiamiento para el manejo forestal sostenible en América Latina - Síntesis del estado actual y experiencias de algunos países. FAO Documento de Trabajo sobre Política e Institucionales Forestales, no 21. Roma, 2008. ISBN number 978-90-51130-89-8.

GEF. 2017. El FNAM de la A a la Z. Guía para el Fondo para el Medio Ambiente Mundial.

Kindermann, G., Obersteiner, M., Sohngen, B., Sathaye, J., Andrasko, K., Rametseiner, E., Schlamadinger, B., Wunder, S., and Beach, R., "Global cost estimates of reducing carbon emissions through avoided deforestation", Proc Natl Acad Sci USA, 105(30), (2008 July 29), p. 10302-10307.

Ministerio del Ambiente de Ecuador. 2016. Plan de Acción REDD+ Ecuador (2016-2025). Quito, Ecuador.

Moull, K & J. Olander. ECUADOR Seguimiento al Financiamiento para REDD+ Período 2013–2014. EcoDecisión. Quito.

Montalvo, T., J. Olander, M. Stern & P. Zavala. 2016. Análisis del Financiamiento para Actividades REDD+ y para Uso del Suelo en Ecuador. INFORME NACIONAL REDDX. EcoDecisión. Quito.

OECD. 2017. OECD.Stat. <http://stats.oecd.org/>. Revisado 25 de junio 2017.

Rodríguez, J. M. 2009. Acerca del concepto de desarrollo forestal sostenible. Madrid.

Silva-Chávez G., B. Schaap y J. Breiffeller. 2015. Flujo Financiero para REDD+ 2009-2014. Tendencias y Lecciones aprendidas en los países REDDX. Forest Trends. Washington DC.

Singer, B. 2016. Financing sustainable forest management in developing countries: the case for a holistic approach. UNFF. New York.

UNFF. 2007. Informe acerca de su séptimo período de sesiones (24 de febrero de 2006 y 16 a 27 de abril de 2007). Nueva York.

UNFF. 2016. Instrumento de Naciones Unidas sobre los Bosques. Nueva York.

UNFF. 2017a. Means of implementation for sustainable forest management. Note by the secretariat. New York.

UNFF. 2017b. Plan Estratégico para los Bosques de Naciones Unidas, 2017-2030. Nueva York

WRI. 2017. INDC Map. <http://cait.wri.org/indc/> . Revisado 5 de julio de 2017.

Anexo

Listado de entrevistados sobre estrategias financieras y planes de implementación:

País	Nombres	Cargos
Ecuador	Cristina García Sotomayor	Coordinadora de Mitigación del Cambio Climático del Ministerio de Ambiente del Ecuador
Argentina	Luciano M. Donadio Linares	Secretario de Embajada
Costa Rica	José Joaquín Calvo Domingo	Depto. Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad
Perú	Giulliana Lizbeth Labán Cabrera	Dirección General de Cambio Climático y Desertificación
México	Fabiola Navarrete	Subdirectora de Negociación y Coordinación Institucional Comisión Nacional Forestal
Colombia	María del Rosario Lemos González	Asesora Ministerio de Relaciones Exteriores
Brasil	Antonio Carlos Martinez Sánchez	Analista Ambiental