



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الاغذية والزراعة
للأمم المتحدة

COMITÉ FORESTAL

23.º PERÍODO DE SESIONES

Roma, 18-22 de julio de 2016

OPORTUNIDADES DE FINANCIACIÓN PARA LOS BOSQUES TRAS EL ACUERDO DE PARÍS

I. Introducción

1. El Acuerdo de París, además de sus objetivos de “mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales” y “esforzarse por limitar el aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a esos niveles”, apunta a “aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima” y “elevar las corrientes financieras a un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero”.

2. La movilización de recursos financieros en relación con el clima debería registrar una progresión que supere los esfuerzos previos; además, en el suministro de esa financiación ampliada se debería buscar un equilibrio entre adaptación y mitigación. El Acuerdo hace referencia al actual objetivo de la CMNUCC, concertado en Copenhague en 2009, de movilizar anualmente un mínimo de 100 000 millones de USD destinados a la financiación de las cuestiones relacionadas con el clima para 2020. Asimismo, pide que se evalúe la idoneidad de este compromiso en 2025.

3. El Acuerdo reconoce el papel decisivo que desempeñan los bosques tanto en la mitigación del cambio climático como en la adaptación al mismo. Pone de relieve la importancia de contar con recursos financieros adecuados y previsibles para la aplicación de enfoques de política e incentivos positivos destinados a reducir las emisiones debidas a la deforestación y a la degradación forestal, así como la función de “la conservación, la ordenación sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono”. Reafirma, asimismo, la importancia de los beneficios no relacionados con el carbono que lleva asociada la gestión forestal sostenible.

4. En general, el Acuerdo de París ha dado un nuevo impulso a la financiación de la gestión forestal sostenible, no solo a través de la financiación climática directa sino también a través de otros mecanismos e instrumentos de financiación existentes. Gracias a los recursos comprometidos para financiar su aplicación, el Acuerdo brinda nuevas oportunidades para ampliar considerablemente la financiación de la gestión forestal sostenible.

Es posible acceder a este documento utilizando el código de respuesta rápida impreso en esta página.

Esta es una iniciativa de la FAO para minimizar su impacto ambiental y promover comunicaciones más verdes.

Pueden consultarse más documentos en el sitio www.fao.org.



mq954

II. Oportunidades de financiación relacionada con el cambio climático para el sector forestal

A. Mecanismos de financiación existentes

5. Varios fondos multilaterales proporcionan ayuda financiera para medidas relacionadas con la adaptación al cambio climático y su mitigación incluso en lo que atañe a los bosques. Entre dichos fondos podemos citar el Fondo Verde para el Clima (FVC) —que es el de mayor envergadura—, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el Fondo de Adaptación y el Fondo para los países menos adelantados. Se han creado una serie de iniciativas orientadas específicamente al sector forestal y al programa REDD+, entre ellas, tres instrumentos del Banco Mundial: el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF), la iniciativa Paisajes Forestales Sostenibles —del Fondo del Biocarbono (BioCF)— y el Programa de inversión forestal (FIP); el Programa ONU-REDD; el programa REDD+ Early Movers (REM); el Fondo Forestal para la Cuenca del Congo; la Iniciativa para los Bosques de África Central y otras fuentes privadas.

6. En cuanto a la financiación climática para los bosques, el programa REDD+ ha ganado prominencia debido a su supuesta capacidad para reducir las emisiones de CO₂ a un coste relativamente bajo. El objetivo de REDD+ es crear un valor financiero para el carbono almacenado en los bosques, ofreciendo incentivos a los países en desarrollo con el fin de reducir las emisiones de las tierras boscosas. La mayor parte de la financiación contra el cambio climático, incluida la destinada a REDD+, utiliza todavía modalidades tradicionales de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD). Estudios recientes llevados a cabo por el Instituto de Desarrollo de Ultramar concluyeron que casi la totalidad de la financiación bilateral de REDD+ se brindó en forma de subvenciones¹. Hasta ahora, la financiación dirigida a REDD+ y a la lucha contra el cambio climático se ha orientado en gran parte hacia el desarrollo de la capacidad. Las iniciativas multilaterales también utilizan otros instrumentos, tales como préstamos en condiciones favorables, y apuntan a llegar a proporcionar con el tiempo pagos basados en resultados.

7. El Acuerdo de París reconoce la importancia de contar con unos recursos financieros adecuados y previsibles para la aplicación de REDD+, que contempla el pago a los países de incentivos basándose en los resultados conseguidos en la reducción de emisiones. Estos pagos basados en resultados y efectuados en el marco de la iniciativa REDD+ podrían crear un valor financiero para el carbono almacenado en los bosques que están en riesgo de tala excesiva o degradación, ofreciendo así incentivos a los países en desarrollo para su protección. Instituciones mundiales tales como la FAO, el PNUMA, el PNUD, el FMAM y el Banco Mundial se dedican activamente a desarrollar capacidad en materia de REDD+, al igual que numerosos organismos bilaterales y organizaciones no gubernamentales.

8. Algunas iniciativas, como el FVC, el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, la iniciativa Paisajes Forestales Sostenibles —del Fondo del Biocarbono— y el REM, tienen como objetivo otorgar pagos basados en resultados a los países con bosques por las medidas de REDD+ adoptadas. La aplicación del nuevo concepto de pago basado en los resultados en el sector forestal ha originado retrasos, pero se espera que algunas de las operaciones concluyan en 2016. Aunque las otras iniciativas son más pequeñas, a comienzos de 2016, las contribuciones anunciadas para el FVC ascendían a 10 300 millones de USD². Se espera que los programas y proyectos de mayor envergadura, así como una parte importante de estos fondos, se canalicen hacia pagos de REDD+ basados en los resultados una vez que se hayan definido los procedimientos pertinentes.

9. Junto a la financiación pública internacional relacionada con el clima, las otras dos fuentes principales de financiación climática son la financiación nacional pública y las contribuciones del sector privado. Muchos países en desarrollo, especialmente las economías emergentes, están otorgando prioridad a las medidas relacionadas con el clima en sus planes nacionales y asignándoles

¹ <http://www.climatefundsupdate.org/global-trends/fast-start-finance>.

² <http://www.greenclimate.fund/contributions/pledge-tracker>.

presupuestos importantes. Estas contribuciones incluyen asimismo compromisos de cofinanciación contraídos a través de programas y proyectos internacionales de lucha contra el cambio climático. No obstante, falta información exhaustiva sobre la financiación climática nacional, ya que todavía no se ha realizado un seguimiento sistemático de estos esfuerzos.

10. Actualmente, el flujo de financiación climática privada hacia el sector forestal en los países en desarrollo, especialmente a través de mercados voluntarios del carbono, es escaso e incierto. Las complejidades institucionales y la ausencia de un mercado de conformidad fuerte pueden explicar en cierta medida el bajo nivel de inversión por parte del sector privado. En 2014, la compraventa de compensaciones de carbono en el mercado voluntario representó menos del 1 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. Esto pone particularmente en cuestión las perspectivas de los mercados del carbono de convertirse en el futuro en una fuente importante de financiación de las medidas climáticas (incluidas las relacionadas con REDD+).

11. Con respecto a la adaptación, la CMNUCC prevé unos costes de adaptación al cambio climático en los países en desarrollo de entre 28 000 y 67 000 millones de USD anuales para 2030. Aunque el foco de atención de la financiación climática ha estado centrado tradicionalmente en la mitigación, desde 2011 ha habido un aumento considerable de la financiación para la adaptación procedente de instrumentos exclusivamente destinados a tal fin. Junto a muchos mecanismos bilaterales, el Fondo para los países menos adelantados y el Fondo especial para el cambio climático han desembolsado la mayor parte de los fondos destinados a la adaptación. El Fondo de Adaptación, el Programa Piloto de Resiliencia Climática de los Fondos de Inversión en el Clima (FIC) y la Alianza Mundial contra el Cambio Climático de la Unión Europea han supuesto asimismo un aumento considerable del volumen de financiación disponible. El Fondo Verde para el Clima cuenta con una estrategia de selección de beneficiarios que procura repartir equitativamente el gasto entre mitigación y adaptación. Las medidas climáticas dentro del sector forestal se centran cada vez más en enfoques holísticos que buscan reducir las emisiones y a la vez aumentar la resiliencia, contribuyendo de este modo a los objetivos tanto de mitigación como de adaptación.

B. Logro de los objetivos climáticos a través de una mayor financiación de la gestión forestal sostenible

12. Es un hecho ampliamente reconocido que la principal contribución de los bosques y de la silvicultura a la lucha contra el cambio climático es a través de la gestión forestal sostenible. Gestionados de una forma sostenible, los bosques capturan y almacenan carbono, y el carbono emitido a la atmósfera a través de la explotación forestal puede compensarse mediante regeneración natural o plantaciones. Por otro lado, el carbono de la madera recolectada no necesariamente se libera a la atmósfera, sino que puede almacenarse en los productos madereros durante períodos más largos. De esta forma, una materia prima que es neutra respecto del carbono puede sustituir a otros materiales con una huella de carbono mayor. No obstante, a escala mundial, el avance hacia la gestión forestal sostenible sigue suponiendo un desafío, ya que el sector tiene que esforzarse por ampliar y diversificar las fuentes de ingresos, así como por mejorar la viabilidad económica de la actividad forestal.

13. La cuestión relativa a la financiación de la gestión forestal sostenible se ha debatido ampliamente en muchos foros mundiales, tales como el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB) y el Comité Forestal (COFO), entre otros. En su 21.º período de sesiones, celebrado en 2012, el COFO formuló recomendaciones para ampliar la base de financiación de la gestión forestal sostenible, y en su 23.º período de sesiones, en 2014, invitó a los países a redoblar esfuerzos para promover los pagos por los servicios ambientales de los bosques y otros mecanismos de financiación innovadores. La Asociación de Colaboración en materia de Bosques (ACB) ha facilitado información sobre la situación mundial de las finanzas forestales y el fortalecimiento de la financiación forestal en los países miembros del FNUB.

14. Algunos países han elaborado estrategias de financiación exitosas, tales como fondos nacionales forestales o para el medio ambiente o el clima, instrumentos de microfinanciación y líneas de crédito específicas para la financiación de la gestión forestal sostenible. Asimismo, la financiación

de la gestión forestal sostenible se ha reforzado mediante la mejora del entorno propicio, en particular eliminando las barreras a la inversión innecesarias y promoviendo los derechos sobre los recursos y la seguridad de la tenencia. La incentivación de los múltiples beneficios asociados a la gestión forestal sostenible a través de planes y medidas de pagos por servicios ecosistémicos, tales como subvenciones, exenciones fiscales, ayudas a los seguros y garantías de precios y compras, ha contribuido asimismo a movilizar inversiones en la gestión forestal sostenible en diversos países. Entre los ejemplos de casos satisfactorios habidos en los últimos años se encuentran también las asociaciones entre los sectores público y privado y entre empresas privadas (por ejemplo, los sistemas de subcontratación). Estas iniciativas ayudan a reducir los costes de gestión, garantizar el suministro para la industria, proporcionar liquidez y mitigar el riesgo y la incertidumbre de los pequeños propietarios de los bosques. Entre otros ejemplos significativos figuran la mejora del acceso a los mercados y a los servicios financieros y la facilitación de plazas de intercambio donde los inversores forestales y los promotores de proyectos puedan interactuar y llevar a cabo planes de inversión.

15. La financiación de la gestión forestal sostenible, especialmente la financiación climática internacional, se vuelve cada vez más compleja debido a la continua aparición de nuevos mecanismos e instituciones. Existe, asimismo, una lenta transición de unas intervenciones basadas en proyectos a unos enfoques programáticos nacionales más amplios. La magnitud de la financiación se está incrementando, pero se observa a la vez una proliferación y una fragmentación de las modalidades de financiación. Por ejemplo, el Fondo de Adaptación y el FVC han creado sus propios conjuntos de normas de acreditación aplicables a las entidades nacionales que pueden optar a recibir financiación. Este cambiante panorama financiero exige no solo una mejor gobernanza financiera y mejores normas fiduciarias para el acceso a la financiación, sino también unos medios adecuados y eficientes para canalizar y distribuir los fondos recibidos. Las salvaguardias sociales y medioambientales integradas en los mecanismos que implican grandes pagos públicos ponen también de relieve la necesidad de una buena gobernanza financiera a escala nacional y subnacional. En particular, en relación con el papel de la financiación privada y la forma de sacarle el mayor partido se requiere un análisis más detallado de los instrumentos, los modelos operativos y las repercusiones desde el punto de vista de la rendición de cuentas y la equidad. Aun después de defender con éxito la financiación, los países a menudo encuentran dificultades a la hora de establecer las estructuras y los sistemas institucionales necesarios para distribuir los fondos movilizados.

16. Por lo tanto, la financiación de la gestión forestal sostenible en los países en desarrollo supone algo más que la recaudación de fondos. La ampliación y diversificación de la base de financiación de la gestión forestal sostenible implica, entre otras cosas, demostrar los múltiples beneficios de la inversión forestal; crear nuevos flujos de ingresos; establecer asociaciones viables y duraderas con otros sectores económicos; y reforzar la capacidad de las instituciones forestales para acceder eficazmente a la financiación y gestionar y utilizar los fondos de manera efectiva. Estos retos explican, en parte, la lentitud de los avances y ponen de manifiesto la necesidad de fortalecer la arquitectura y la gobernanza financieras como base fundamental para el logro del objetivo de financiación climática anual de 100 000 millones de USD.

17. La labor de la FAO y de otros asociados en el desarrollo relativos al refuerzo de la financiación de la gestión forestal sostenible, incluida la financiación climática, pone de relieve la necesidad de disponer de un enfoque coordinado, coherente y sinérgico. Esto supone la elaboración de un amplio abanico de recursos provenientes de fuentes nacionales, internacionales, públicas y privadas, así como el fortalecimiento del entorno propicio y las capacidades institucionales que se necesitan. En el plano estratégico, esto significa: a) la integración del sector forestal en la planificación nacional y en la toma de decisiones financieras, b) el reconocimiento y realce proactivos del valor económico de los productos y servicios forestales mediante la creación y el respaldo de un terreno de juego equitativo para el sector forestal, c) la garantía de que el comercio de productos y servicios forestales refleja el verdadero valor de los mismos y de que los esfuerzos de los propietarios de los bosques se ven debidamente recompensados; d) la mejora de la eficiencia de las actuales recaudaciones forestales mediante la fijación de precios basada en el mercado y la evitación de la desviación de fondos.

C. Una nueva oportunidad para aumentar la financiación climática destinada a los bosques

18. De los 175 países que firmaron el Acuerdo de París, 101 han presentado “contribuciones determinadas a nivel nacional” (CDN) que incluyen propuestas relativas a la adaptación referidas a la agricultura y los bosques, mientras que 88 de la contribuciones presentadas incluyen propuestas relativas a la mitigación referidas a los sectores de la agricultura, la silvicultura y otros usos de la tierra (ASOUT). Del compromiso de 100 000 millones de USD para financiación climática, el FVC ha recibido hasta la fecha en torno a 10 000 millones pero el desembolso de los fondos ha sido bajo a causa de los procedimientos de aplicación y aprobación. En la 22.^a Conferencia de las Partes de la CMNUCC (COP22), que tendrá lugar en Marrakech en diciembre de 2016, se examinarán los mecanismos para la aplicación del Acuerdo de París, incluidos los relativos a la financiación. El FVC deberá demostrar que los fondos ya comprometidos efectivamente están apoyando la aplicación del Acuerdo de París, para poder atraer nuevas promesas de financiación hasta llegar al compromiso de los 100 000 millones de USD para 2020.

19. La COP22, por consiguiente, ofrece una oportunidad para presentar al FVC propuestas a gran escala que ayudarían a los países a llevar a cabo sus CDN relacionadas con los sectores ASOUT. La FAO goza de una ventaja comparativa única, en el sentido de que reúne a los sectores ASOUT bajo un solo techo y cuenta con la pericia técnica necesaria para brindar un apoyo efectivo a los países.

20. La FAO está colaborando con instituciones financieras internacionales, entre ellas los bancos regionales de desarrollo, para facilitar el acceso de los países al FVC y otros fondos destinados a la lucha contra el cambio climático, así como la utilización de dicha financiación. En este contexto, los actuales “mecanismos”³ y programas de la FAO pueden utilizarse como cauces para el apoyo técnico y para crear capacidad en lo que atañe a la preparación para inversiones de mayor escala. En el ámbito de la actividad forestal, existen distintos mecanismos de este tipo, como el Mecanismo de restauración del paisaje forestal, el Mecanismo para los bosques y fincas, el programa de aplicación de las leyes, la gobernanza y el comercio forestales (FLEGT) y el Programa ONU-REDD.

III. Asuntos que se someten a la consideración del Comité

21. El Comité tal vez desee invitar a los países a:

- mejorar la gobernanza y los mecanismos institucionales a fin de utilizar eficazmente los instrumentos y mecanismos financieros existentes y aprovechar las nuevas oportunidades que se derivan del Acuerdo de París para potenciar la financiación de la gestión forestal sostenible;
- intensificar las inversiones en los bosques relacionadas con el cambio climático y aumentar el número de iniciativas fructíferas que puedan generar importantes beneficios múltiples;
- reforzar las asociaciones entre el sector público y el privado y entre empresas privadas en la financiación de la gestión forestal sostenible;
- contemplar, a través de los órganos rectores de los instrumentos y procesos internacionales relacionados con el cambio climático, la simplificación de los procedimientos y la mejora del acceso a los recursos financieros para la gestión forestal sostenible.

22. El Comité tal vez desee solicitar a la FAO que:

- movilice recursos financieros a gran escala del FVC y otras fuentes de financiación climática en asociación con los países y con organismos de ejecución acreditados, incluidos los bancos regionales de desarrollo;
- utilice los actuales mecanismos y programas de la FAO como cauces para el apoyo técnico y para crear capacidad en lo que atañe a la preparación para inversiones de mayor escala

³ Mecanismos de la FAO = programas de la FAO a gran escala y entidades que financian los programas nacionales, los acuerdos de asociación o las subvenciones.

destinadas a la adaptación al cambio climático y su mitigación en los sectores de la agricultura, la silvicultura y otros usos de la tierra;

- refuerce las asociaciones para ayudar a los países a acceder a la financiación climática internacional, incluida la proveniente de fuentes bilaterales y de instituciones multilaterales como el Banco Mundial y el FMAM;
- ayude a los países a establecer instrumentos eficaces para reforzar la financiación de la gestión forestal sostenible, incluida la destinada a los beneficios de los bosques no relacionados con el carbono.