

Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF)

Fondo de Preparación - posible extensión más allá de 2020

Propuesta de posible extensión del fondo de preparación más allá de diciembre de 2020

Octubre de 2019

Esta nota del FMT evalúa las implicaciones de las diferentes opciones disponibles y propone una extensión de dos años para el Fondo de Preparación, hasta el 31 de diciembre de 2022. Además, la nota propone una extensión del programa de capacitación para los Pueblos Indígenas y Comunidades Locales y una asignación adicional de 5 M US\$ al programa, que se transferirán solo cuando haya fondos disponibles.

Antecedentes

El Fondo de Preparación del FCPF se cerrará en 31 de diciembre de 2020, dentro de poco más de un año. Los participantes plantearon una posible extensión en la Asamblea de Participantes en octubre de 2018 (PA11). El resumen la reunión, hecho por los copresidentes, registró lo siguiente: “Los participantes solicitaron que se lleve a cabo una discusión sobre la extensión del plazo del Fondo de Preparación para después del 31 de diciembre de 2020 en la próxima reunión de la AP (PA12). El FMT preparará una nota sobre las opciones de extensión del plazo del Fondo de Preparación a ser discutida en la PA12.”

Opciones

Hay tres opciones básicas consideradas en esta nota, a saber:

Opción 1: el Fondo de Preparación se cierra según lo programado actualmente, en 31 de diciembre de 2020.

Opción 2: el Fondo de Preparación se extiende hasta 2022.

Opción 3: el Fondo de Preparación se extiende hasta 2025.

Principales factores a tomar en cuenta

- i) Desembolsos: es probable que haya fondos no desembolsados para actividades ejecutadas por el Banco (EB) y ejecutadas por los receptores (ER) (es decir, donaciones de preparación ejecutadas por los Países REDD+ a fines de 2020). Uno de los apartados de la presente nota (análisis financiero), contiene información adicional.
- ii) Las necesidades de los Países REDD Participantes durante su preparación REDD+, teniendo en cuenta el potencial de obtener más pagos por resultados REDD+ y un posible mercado futuro para la reducción de emisiones por REDD+.
- iii) La necesidad constante de apoyar a los pueblos indígenas y comunidades locales, tal como se hace mediante el programa de capacitación del Fondo de Preparación.
- iv) En el caso de que haya fondos no desembolsados en el Fondo de Preparación al momento del cierre, independientemente de la fecha, los donantes podrán decidir 1) devolver su parte proporcional de los fondos restantes; 2) transferir su parte proporcional de los fondos restantes al Fondo de Carbono - siempre y cuando los donantes también sean Participantes del Fondo de Carbono, o si cumplen los requisitos mínimos de contribución del Fondo de

- Carbono (5 M US\$) - o 3) transferir su parte proporcional de los fondos restantes a otro fondo fiduciario del Banco Mundial.
- v) Se expone a continuación la tabla más reciente de fuentes y usos que muestra una reserva de 18,7 M US\$. Esto supone el cierre del fondo en diciembre de 2020.

TABLA 1. RESUMEN DE FUENTES Y USOS A LARGO PLAZO DEL FONDO DE PREPARACIÓN (MILLONES DE US\$)

Resumen de fuentes y usos a largo plazo del Fondo de Preparación (millones de US\$, a 30 de junio, 2019)		
Descripción	Total (millones de US\$)	
Fuente de fondos		
Financiamiento comprometido	399,1	
Menos un 15% de descuento aplicado a contribuciones excepcionales en monedas que no sean dólares americanos, la moneda titular del Fondo (política del Banco Mundial)	0,0	
Ingresos por inversiones a la fecha	50,7	
Financiamiento total disponible		449,9
Utilización de fondos		
Asignación de donaciones		
A países REDD		
Donaciones firmadas a países REDD (compromisos)	311	
Asignación a países REDD (aún no firmadas)	3,1	
Total de asignaciones a países REDD		314
A los pueblos indígenas (PI) y organizaciones de la sociedad civil (OSC)		
Asignación inicial al programa de capacitación de PI y OSC (compromisos)	3,0	
Asignación suplementar al programa de capacitación de PI y OSC (marzo de 2017)	5,0	
Total de asignaciones al programa de capacitación de los PI y OSC		8,0
Total de asignaciones de donaciones		322,3
Costos de administración, operación y apoyo a los países durante la duración del Fondo de Preparación		108,8
Costos reales de los años fiscales 2009-2019	79,3	
Costos proyectados para los años fiscales 2020-2021	28,5	
Reserva de para capacidad del Socio Ejecutor para la resolución de litigios	1,0	
Total de costos de administración, operación y apoyo a los países durante la duración del Fondo de Preparación		108,8
Utilización total de los fondos		431,1
Reserva estimada: financiamiento total disponible menos el total de utilización		18,7

- vi) Los ingresos por inversiones siguen alimentando los saldos de caja del Fondo de Preparación y del Fondo de Carbono, y son acreditados al Fondo de Preparación. El Ingreso por inversiones en el año fiscal 2019¹ fue de casi 20 M US\$.
- vii) Al menos un donante, posiblemente más, desea finalizar su apoyo financiero al Fondo de Preparación en diciembre de 2020, como se había previsto originalmente.

Análisis financiero

Donaciones ejecutadas por los receptores (ER)

El FMT llevó a cabo un análisis financiero para saber la probabilidad de que haya fondos no desembolsados en el Fondo de Preparación a fines de 2020. Al final del último año fiscal (30 de junio de 2019), los fondos no desembolsados referentes a donaciones ER ascendían a un total de aproximadamente 115 M US\$ (90 M a través del Banco Mundial y 25 M de otros Socios Ejecutores (PNUD y BID)).²

Un análisis de las donaciones ER totalmente desembolsadas indica que la cantidad de desembolso en cada año se mantiene similar durante el plazo de las donaciones, es decir, que la tasa de desembolso de una donación particular no ha aumentado con el tiempo. Ante esto, el FMT proyectó dos escenarios utilizando diferentes supuestos: 1) independientemente de la tendencia de desembolso hasta la fecha, las donaciones ER se desembolsan completamente al final del período de donación; y 2) las donaciones ER se desembolsan según la tendencia actual de desembolso y pueden o no desembolsarse por completo al cierre del fondo.

Con base en este análisis, el FMT señala que es mucho más probable que las donaciones ER se desembolsen por completo para diciembre de 2022. Además, el FMT propone que las donaciones ER deben finalizarse a más tardar en diciembre de 2020 (planes actuales) o diciembre de 2022, pues el valor obtenido al extenderlo más allá de 2022 es poco significativo. En cualquier caso, el Fiduciario trabajará con los Países REDD para que las donaciones ER sean totalmente desembolsadas al cierre del Fondo de Preparación.

	Supuesto 1: todos los fondos se desembolsan al final de las donaciones ER	Supuesto 2: los fondos se desembolsan según la tendencia de desembolso de cada donación ER hasta la fecha
Escenario 1: las donaciones ER finalizan en diciembre de 2020	<ul style="list-style-type: none"> • En el año fiscal 2020, los desembolsos necesitarían ascender a un total de aproximadamente 77 M US\$ para mantener la tendencia hacia el desembolso completo para diciembre de 2020, 	<p>Si se consideran las tendencias actuales de desembolso para cada donación ER individual:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En el año fiscal 2020, se estima que los desembolsos asciendan a un total de aproximadamente 45 M US\$; y

¹Todos los ejercicios (años fiscales) terminan el 30 de junio, es decir, el año fiscal 2019 finaliza el 30 de junio de 2019.

²Todas las cifras de esta nota se basan en los datos financieros más recientes al final del año fiscal 2019 (a 30 de junio de 2019). No hay cambios significativos en la situación financiera general del fondo desde esa fecha.

	<p>lo que no tiene precedentes (los desembolsos ER para el año fiscal 2019 fueron de aproximadamente 44 M)</p> <ul style="list-style-type: none"> Aproximadamente 38 M US\$ tendrían que desembolsarse en los últimos seis meses, de julio a diciembre de 2020. 	<ul style="list-style-type: none"> En los últimos seis meses, de julio a diciembre de 2020, se estima que los desembolsos asciendan a un total de 20 M US\$. <p>Según este supuesto, se espera que, para diciembre de 2020, 50 M US\$ en financiamiento proveniente de 26 donaciones permanecerían no desembolsados, de acuerdo con las tendencias actuales de desembolso.</p>
Escenario 2: las donaciones ER finalizan en diciembre de 2022	<ul style="list-style-type: none"> Los desembolsos tendrían que ser de aproximadamente 33 M US\$ por año para que se logre el desembolso total hasta diciembre de 2022, lo que es menos que las tendencias de desembolso reales observadas hasta la fecha. 	<p>Si se toman en cuenta las tendencias actuales de desembolso para cada donación ER individual, se estima que 11 M US\$ en financiamiento proveniente de nueve donaciones ER permanecerían sin desembolsarse a diciembre de 2022.</p>

Fondos ejecutados por el Banco (EB)

Además del presupuesto estándar para los costos operativos (acordados anualmente)³, 13,3 M US\$ han sido asignados del Fondo de Preparación para actividades adicionales ejecutadas por el Banco según la siguiente tabla:

Actividades adicionales ejecutadas por el Banco	Asignación
MRV	6.000
Participación del sector privado	3.000
PI/OSC	1.305
Notas Forestales de los Países	3.000
Total	13.305

³Esto incluye la administración del fondo fiduciario de preparación, la secretaría del FCPF, el apoyo a la metodología REDD+, los servicios de asesoramiento a los países, el apoyo a la implementación en los países y los costos de apoyo para el programa de capacitación de los pueblos indígenas (PI) y organizaciones de la sociedad civil (OSC).

Aunque el FMT está haciendo todo lo posible para desembolsar de manera efectiva y es muy activo en todas estas áreas, es poco probable que todos estos fondos se desembolsen antes del 31 de diciembre de 2020. Sin embargo, todas las actividades en estas áreas deben completarse hasta 31 de diciembre de 2022 a más tardar.

Opciones para cerrar el Fondo de Preparación

Opción 1: El Fondo de Preparación se cierra según el programa actual, en 31 de diciembre de 2020

Esta opción supone que el Fondo de Preparación se cerraría en diciembre de 2020, según el programa actual, y que todas las actividades asociadas se concluirían en ese momento. Según esta opción, las donaciones ER podrían extenderse hasta diciembre de 2020, fijando un nuevo plazo máximo para los desembolsos.⁴ Es probable que existan desafíos para desembolsar completamente las donaciones ER y EB hasta diciembre de 2020, como lo indica el análisis financiero anterior. Según esta opción, no se prevé aceptar contribuciones adicionales al Fondo de Preparación.

Pros	Contras
<ul style="list-style-type: none"> No hay cambios en la gobernanza ni en los documentos legales. Establece un cierre claro, y exige desembolsos ambiciosos para la asignación de donaciones ER y EB (también podría ser un punto en contra). 	<ul style="list-style-type: none"> El fin repentino y/o prematuro de las actividades asociadas con las donaciones ER en el país, incluso para los países del Fondo de Carbono. Alta probabilidad de que las actividades EB programadas no se concluyan, lo que hace que se pierdan oportunidades, en particular en los países del Fondo de Carbono. Los países enfrentarán enormes desafíos para garantizar el desembolso total de sus donaciones de preparación respectivas hasta diciembre de 2020, lo que probablemente hará que se devuelvan los fondos no desembolsados a los donantes (aunque esto podría reasignarse; véase abajo)

Opción 2: El Fondo de Preparación se extiende hasta 2022

Según esta opción, la fecha de cierre del Fondo de Preparación se extendería a 31 de diciembre de 2022. Así, se podría completar la asignación de los fondos EB y extender las donaciones ER hasta diciembre de 2022. En este caso, no se prevé identificar actividades adicionales o más países para el Fondo de

⁴Cualquier extensión de las donaciones ER está sujeta a las Políticas y Procedimientos Operativos del Banco Mundial, lo que requiere la aprobación de la gerencia del Departamento de Prácticas Mundiales y de la Unidad de Administración de País.

Preparación, excepto una asignación adicional para dar continuidad al programa de capacitación (véase abajo), sin embargo, la extensión del fondo permitiría desembolsar los recursos comprometidos actualmente.⁵

Es importante tener en cuenta que, según esta opción, los costos de administración y apoyo al Fondo de Preparación, incluido el apoyo a la implementación en los países, permanecerán hasta diciembre de 2022, incluidos los compromisos existentes. Se debería tomar en cuenta un presupuesto estándar adicional para dos años, con miras a financiar los costos operativos (véase la nota de pie de página 3 anterior, actualmente estimado en aproximadamente 18 M US\$ (9 M por año). Esto usaría la mayor parte de la reserva de 18,7 M US\$ desglosada en la tabla de fuentes y usos.

Según esta opción, no se prevé aceptar contribuciones adicionales al Fondo de Preparación.

Pros	Contras
<ul style="list-style-type: none"> • Habría más tiempo para completar las actividades planificadas con las donaciones ER y las actividades EB, lo que aumenta la probabilidad de finalizarlas y desembolsar el total de los fondos disponibles. • Brinda más tiempo para que los países, en particular los países del Fondo de Carbono, implementen actividades de apoyo técnico y capacitación. • Establece un plazo claro para el fin de las donaciones ER y fondos EB, permitiendo a los países prepararse con antelación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sigue existiendo el riesgo de que parte del financiamiento no se desembolse y deba devolverse a los donantes, pero el monto de recursos no desembolsados disminuirá bastante hasta 2022.

Opción 3: El Fondo de Preparación se extiende hasta 2025

Según esta opción, la fecha de cierre del Fondo de Preparación se extendería a 31 de diciembre de 2025.

El FMT considera que el valor agregado de una extensión más allá de diciembre de 2022 sería ínfimo con respecto al desembolso de los montos ER y EB actualmente comprometidos. Cualquier otra necesidad adicional de financiamiento de preparación y apoyo a países, más allá de los compromisos existentes del Fondo de Preparación, podría satisfacerse con otros fondos (véase el apartado a continuación).

Habría costos adicionales para administrar y apoyar el Fondo de Preparación en los años adicionales. Es difícil estimar los costos con precisión sin antes conocer el alcance de las actividades, pero suponiendo los costos anuales actuales de aproximadamente 9 M US\$ (que incluye el apoyo a la implementación en los países), la extensión hasta diciembre de 2025 requeriría 27 M más que el total de fondos necesarios para

⁵Esto excluye circunstancias como la cancelación o reasignación de donaciones o ajustes necesarios a las actividades EB para asegurar su adecuación al propósito y a la viabilidad del desembolso.

la extensión hasta diciembre de 2022 (18 M aproximadamente). Estos costos adicionales tendrían que financiarse con reservas o ingresos por inversiones futuras. Si las reservas o los ingresos por inversiones fueran insuficientes, se podrían necesitar contribuciones adicionales. Hasta la fecha, ningún donante ha indicado su intención de hacer contribuciones adicionales al Fondo de Preparación.

Esta opción no cuenta con el apoyo de la gerencia del Banco Mundial.

Pros	Contras
<ul style="list-style-type: none"> Se mantendría un fondo especializado que ofrece recursos para la preparación REDD+, con miras a proporcionar a los países acceso a financiamiento basado en resultados REDD+ y/o a un potencial mercado futuro de reducción de emisiones por REDD+. 	<ul style="list-style-type: none"> Costos adicionales de administración y apoyo al fondo. Fragmentación continua del desarrollo y de los mecanismos de financiación climática.

Programa de capacitación para pueblos indígenas y comunidades locales

Se espera que las asignaciones actuales al programa de capacitación se desembolsen en su totalidad hasta junio de 2020. Si se acuerda extender el Fondo de Preparación hasta diciembre de 2022, entonces el FMT recomienda que el Programa Capacitación también se extienda hasta esa fecha y que se asignen 5 M US\$ más al programa. Esta asignación adicional se puede financiar con los 0,8 M US\$ millones de reservas restantes, con los 1,5 M US\$ ahorrados en recursos no gastados en las Notas Forestales de los Países y con los ingresos por inversiones futuras previstas.

Además, Alemania ha anunciado recientemente una contribución de 20 M € para apoyar a los pueblos indígenas en la protección de los bosques. Esta contribución servirá como aporte inicial a un nuevo fondo fiduciario de múltiples donantes planificado por el FCPF para apoyar a los pueblos indígenas y las comunidades locales, amparado bajo el alero de uno de sus nuevos fondos fiduciarios paraguas. Se pretende que esta contribución, y todas las contribuciones futuras al fondo, aseguren el apoyo del FCPF a los pueblos indígenas y comunidades locales más allá del término del Fondo de Preparación, al menos hasta la el fin del Fondo de Carbono, actualmente programado para diciembre de 2025.

Otras fuentes de financiamiento para la preparación

Si se cierra el Fondo de Preparación, ya sea en 2020, 2022 o 2025, otros fondos podrían financiar y apoyar la preparación. Las actividades podrían ser emprendidas, por ejemplo, con el nuevo fondo fiduciario ProGreen, creado recientemente por el Banco Mundial, u otros fondos como el Fondo Verde del Clima (GCF) o la Iniciativa Forestal Centroafricana (CAFI). Otra posibilidad es un nuevo Fondo de Preparación 2.0 del Banco Mundial, sin embargo, esta opción actualmente no cuenta con el apoyo de la gerencia del Banco.

El FMT prevé un potencial futuro para los pagos por resultados y/o un mercado potencial futuro para las reducciones de las emisiones por REDD+ más allá del grupo actual de 18 países del Fondo de Carbono. El FMT también aclara que los países fuera de este grupo de 18 tienen un nivel de preparación que va desde lo más mínimo hasta estadios muy avanzados. Hay opciones disponibles de financiamiento para la preparación a través del Fondo Verde del Clima, o se podrían obtener recursos del ProGreen, si hay

suficiente demanda y aportes financieros. Si la demanda y los aportes son suficientes, el FMT trabajará con el Progreen para asegurar el apoyo de preparación necesario.

Estos otros mecanismos de financiamiento tienen la flexibilidad para apoyar otros países más allá de los actuales participantes del FCPF, lo que podría ampliar el acceso a los pagos por resultados y/o un mercado potencial futuro para las reducción de emisiones por REDD+. También podría diseñarse alguna forma de evaluación de la preparación, utilizando las lecciones aprendidas del Marco de Evaluación del Paquete de Preparación del FCPF.

Implicaciones legales de las opciones

Fondos no utilizados

Si el fondo se cierra con fondos no desembolsados:

- El Fiduciario devolverá el saldo restante a los donantes a prorrata, en conformidad con la Carta del FCPF. En específico, el artículo 24 de la Carta establece que, al cierre del Fondo de Preparación, el Fiduciario deberá *"devolver a los Participantes Donantes de manera proporcional cualquier saldo restante de las contribuciones de los Participantes Donantes que no haya sido utilizado por el Fiduciario [incluido], sin limitación, en virtud de los Acuerdos de Donación y/o cualquier otro acuerdo... para fines del Fondo de Preparación."*
- Aquellos donantes que son también Participantes del Fondo de Carbono, o que cumplen con los requisitos mínimos de contribución para el Fondo de Carbono (5 M US\$), podrán transferir su parte proporcional de los fondos restantes del Fondo de Preparación al Fondo de Carbono, mediante la creación o modificación de los Acuerdos de Participación.
- Si los donantes desean transferir su parte proporcional de los fondos restantes de los Fondos de Preparación a otro fondo, lo podrán hacer, siempre y cuando se cumplan los requisitos legales del fondo respectivo.

Además, un donante puede, en cualquier momento, retirarse del FCPF, *"siempre que se notifique al FMT por escrito con al menos tres (3) meses de antelación"* (véase el apartado 7.4(a) de la Carta), incluso si se extiende el Fondo de Preparación. Tras dicha notificación, el Acuerdo de Participación del donante se dará por terminado, y el Fiduciario devolverá cualquier contribución no utilizada al donante en forma proporcional según los términos del Acuerdo de Participación del donante. Es importante tener en cuenta que solo las contribuciones no utilizadas se devolverán en este escenario.

Consentimiento unánime

Para extender la fecha de cierre del Fondo de Preparación, de acuerdo con el apartado 23.2(a) de la Carta del FCPF, el Fiduciario requiere el consentimiento unánime de los Países REDD Participantes y los Participantes Donantes para modificar la fecha de terminación descrita en el apartado 22.1 de la Carta y fijar una nueva fecha. Cualquier decisión será registrada en una resolución durante la reunión de la Asamblea de Participantes, especificando las enmiendas a la Carta del FCPF.

Dado que cualquier extensión del Fondo de Preparación debe decidirse por consentimiento unánime, y que algunos Países REDD Participantes y Participantes Donantes no asistirán a la Asamblea de Participantes, cuando termine la reunión, el FMT otorgará un período de 30 días para que los Países

REDD Participantes y Participantes Donantes ausentes de la AP presenten objeciones a la resolución en conformidad con los procedimientos de enmienda establecidos por la Carta.

Después de esto, si no hay objeción por parte de los Países REDD Participantes y Participantes Donantes, el Fiduciario deberá obtener el visto bueno de la Junta de Directores Ejecutivos del Banco Mundial a los términos de dicha extensión para que el Banco continúe sirviendo como Fiduciario del Fondo de Preparación (véase el capítulo 23 de la Carta). En el caso de que la Junta de Directores Ejecutivos del Banco Mundial rechace cualquier extensión propuesta al Fondo de Preparación, la modificación de la fecha de terminación del fondo se considerará nula y sin efecto.

Luego, el FMT notificará a los beneficiarios de las donaciones de preparación que pueden solicitar una extensión de la fecha de cierre de sus respectivos Acuerdos de Donación de Preparación a más tardar en la fecha de cierre del Fondo de Preparación. Cualquier extensión de las donaciones ER está sujeta a las Políticas y Procedimientos Operativos del Banco Mundial, lo que requiere la aprobación de la gerencia del Departamento de Prácticas Mundiales y de la Unidad de Administración de País.

Propuesta del FMT para consideración de la AP

El FMT propone la extensión del Fondo de Preparación hasta 31 de diciembre de 2022, lo que deberá ser discutido por la AP. Esto permitirá que el fondo desembolse el total o casi el total de sus recursos ER y EB comprometidos, sin buscar contribuciones adicionales ni considerar una expansión del fondo más allá del grupo actual de países. Esta extensión limitada permitirá un apoyo continuo y necesario, tanto para los 18 países del Fondo de Carbono, como para aquellos que no fueron seleccionados para el Fondo de Carbono. También permitirá que otras posibles fuentes de financiamiento de preparación, por ejemplo, el ProGreen, hagan los preparativos necesarios para financiar y apoyar la preparación REDD+. Muchos de los Participantes Donantes apoyan esta propuesta.

El FMT también propone una extensión del programa de capacitación y una asignación adicional de 5 MUS\$ al programa, que se transferirán solo cuando haya fondos disponibles.