

FONDO COOPERATIVO PARA EL CARBONO DE LOS BOSQUES



—RESUMEN—

GLOBAL PROGRAM REVIEW

Volume 6 Issue 3

IEG

INDEPENDENT EVALUATION GROUP



Resumen

Origen y objetivos del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques

1. El Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) se creó en 2007 con el mandato de brindar asistencia a los países en desarrollo en sus iniciativas destinadas a reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques (REDD). El FCPF consta de dos mecanismos, cada uno de los cuales incluye un fondo fiduciario cuyo Depositario es el Banco Mundial, a saber:

- (i) El *Fondo de Preparación*, que brinda asistencia a 36 países en desarrollo de zonas tropicales y subtropicales, con el fin de prepararlos para que participen en un futuro sistema a gran escala de incentivos positivos para la iniciativa REDD.
- (ii) El *Fondo del Carbono*, cuyo objetivo es poner a prueba un programa para el pago de incentivos basados en el desempeño en algunos países piloto. La capitalización prevista del FCPF es de US\$650 millones, de los cuales US\$300 millones se destinarán al Fondo de Preparación y US\$350 millones al Fondo del Carbono.

A junio de 2012, un total de 18 donantes había comprometido una cifra de US\$457 millones al FCPF, que se componía de la siguiente forma: US\$239 millones para el Fondo de Preparación y US\$218 millones para el Fondo del Carbono.

2. Los objetivos del FCPF son:

- a) Colaborar con los países que reúnan los requisitos para participar en proyectos de la REDD en sus iniciativas destinadas a lograr una reducción de las emisiones derivadas de la deforestación o la degradación de los bosques a través de asistencia financiera y técnica para el fortalecimiento de sus capacidades, a fin de que se beneficien de los posibles futuros sistemas de incentivos positivos para la REDD.
- b) Realizar pruebas piloto de un sistema de pagos basados en el desempeño para la reducción de las emisiones generadas a partir de las actividades de la REDD, con miras a asegurar que haya una distribución equitativa de los beneficios y se fomenten los futuros incentivos positivos y a gran escala para la REDD.
- c) Poner a prueba las formas de apuntalar o mejorar los medios de vida de las comunidades locales y conservar la biodiversidad.
- d) Difundir ampliamente los conocimientos adquiridos en la creación del FCPF, poner en práctica las propuestas de preparación y los programas para la reducción de las emisiones.

3. Desde la creación del FCPF en 2007, el programa REDD se ha ampliado y actualmente abarca la conservación y mejora de las reservas forestales de carbono y la gestión sostenible de los bosques, incluida la mejora de los medios de vida locales y la conservación de la biodiversidad correspondiente. Este programa ampliado recibe el nombre de REDD+.

Evaluación externa de 2010

4. En 2010 se realizó una evaluación externa del FCPF que abarcó los dos primeros años de funcionamiento del fondo. Dicha evaluación permitió constatar que el FCPF había logrado avances considerables en el cumplimiento de su primer y último objetivos: brindar asistencia a los países en sus iniciativas destinadas a lograr una reducción en las emisiones otorgándoles la asistencia financiera y técnica y difundir los conocimientos adquiridos en la creación del FCPF. No obstante, se había logrado un avance menor en los otros dos objetivos: realizar pruebas piloto de un sistema de pagos basados en el desempeño y mejorar los medios de vida y conservar la biodiversidad, como sería de esperar en sus etapas iniciales.

5. La evaluación externa fue de buena calidad, sobre la base de los criterios de valoración aplicados: en ella se empleó una variedad de herramientas de evaluación, se utilizó un enfoque participativo, y tuvo un grado de impacto considerable sobre la gestión del programa. No obstante, la evaluación no formuló las preguntas cruciales con respecto a la continuidad de la pertinencia de los objetivos del FCPF y la relevancia del diseño del programa, preguntas que son de especial importancia en virtud del entorno incierto en el cual opera dicho fondo. Pese a que la evaluación fue independiente en cuanto a su realización, careció de independencia organizativa.

Principales logros del programa

6. El principal logro del FCPF a la fecha ha sido la utilización del poder de convocatoria del Banco Mundial para tornar operativa a la iniciativa REDD+ a través de la creación de modalidades de preparación específicas. Ello se ha logrado a través de un programa de reuniones internacionales periódicas que congregan a los donantes y los Gobiernos de los países en desarrollo, organizaciones no gubernamentales, grupos de poblaciones indígenas y representantes de las comunidades que dependen de los bosques, especialistas técnicos, el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales para las deliberaciones acerca de la REDD+. El principal resultado de este proceso ha sido la obtención de una orientación pormenorizada, consagrada en una plantilla que constituye una hoja de ruta para los países que deseen formular sus propias estrategias de preparación para la REDD+.

7. La formulación y puesta en práctica de las estrategias de preparación constituye la labor preparatoria necesaria para poder permitir que los países aborden progresiva y directamente los factores responsables de la deforestación que identificaron en sus estrategias de preparación para la REDD+. A través de una combinación de financiamiento o asistencia técnica, el programa ha brindado apoyo a 24 de los 36 países en desarrollo que lo integran en la formulación de sus estrategias de preparación. Si bien la puesta en práctica de las estrategias se encuentra aún en una etapa inicial en la mayoría de los países, ya que los desembolsos de las donaciones que respaldan dicha puesta en práctica recién comenzaron en el ejercicio económico de 2012, a la fecha el programa ha brindado apoyo a siete de sus países miembros para que avancen a la etapa de puesta en práctica de la REDD+ (Costa Rica, Ghana, Indonesia, Liberia, Nepal, República del Congo y República Democrática del Congo). Los resultados en el terreno (o el avance logrado en la puesta en práctica de estas estrategias nacionales de la REDD+) se deberían analizar como parte de la próxima evaluación externa independiente que encargó el FCPF. (Solamente un país, la República Democrática del Congo, había llegado a la mitad del período al momento en que se realizó este examen).

8. Si bien los propios recursos financieros del programa han demostrado ser insuficientes para que los países logren estar preparados para la REDD+, el proceso de preparación, que cuenta con el apoyo del FCPF, en muchos casos ha sentado las bases para que los países potencien la capacidad de cofinanciamiento de otras fuentes bilaterales y multilaterales. Una vez que el proceso de preparación de un país ha avanzado lo suficiente, este último reúne los requisitos para ingresar a una operación piloto para la reducción de las emisiones del Fondo del Carbono que integra el FCPF.

Principales conclusiones de este examen

9. En este examen se concluye que el FCPF ha sido un programa innovador que ha agregado un valor considerable a escala mundial para definir las modalidades de la REDD+ y ha elaborado una hoja de ruta para que los países logren estar preparados para dicha iniciativa. El FCPF ha demostrado su voluntad de asumir riesgos y ser pionero en las nuevas formas de hacer negocios. Asimismo, ha creado un espacio para realizar un debate inclusivo y transparente entre los donantes, los países en desarrollo forestados, la sociedad civil, los grupos de poblaciones indígenas y las comunidades que dependen de los bosques en torno a la REDD+. Aun en ausencia de un instrumento acordado y de un sistema de incentivos positivos y flujos de financiamiento para la REDD+, el FCPF ha reavivado el interés por hacer frente a los desafíos que han azotado al sector forestal por años. Debido los requisitos que se vinculan a la REDD+, el FCPF ha facilitado un ámbito de consultas y diálogo en la órbita nacional, algo que tradicionalmente no había ocurrido en los proyectos de gestión forestal sostenible.

10. Al igual que en la evaluación externa, en este examen se concluye que el valor agregado del FCPF en el ámbito de los países reside en la orientación que brindó la plantilla de la propuesta de preparación y en las directrices para la participación de las partes interesadas, incluida la evaluación estratégica ambiental y social. Desde que se realizó la evaluación externa, el Banco Mundial ha colaborado para que Ghana, Indonesia, Nepal, la República del Congo y la República Democrática del Congo avancen a la etapa de puesta en práctica de la REDD+.

11. No obstante, los cambios en el entorno externo del FCPF y, en especial, las perspectivas inciertas para la existencia de un mercado de cumplimiento a gran escala de los créditos de la REDD, han complicado la misión del FCPF. A pesar de que el período cercano al lanzamiento del FCPF se caracterizó por el optimismo sobre el proceso de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y por un aumento en el ímpetu de los mercados del carbono, el avance del proceso de la CMNUCC ha sido más lento de lo esperado, y continúa sin concretarse el instrumento de financiamiento de la REDD+. Los sistemas de fijación de límites e intercambio de las emisiones propuestos en varios países industrializados, que habrían impulsado la demanda de los créditos de carbono, no se han materializado hasta el momento. A pesar de que el enfoque del FCPF respecto de la REDD+ presupone la participación del sector privado, a la fecha, dicho fondo solamente ha podido lograr la incorporación de dos participantes del sector privado en su Fondo del Carbono.

12. La misión del FCPF se complica aún más por un exceso de demanda. En el caso del Fondo de Preparación, en la actualidad hay 11 nuevos países que procuran ingresar y 11 de los participantes actuales aún deben firmar su donación para la formulación de proyectos. Con un total futuro de 47 países clientes, la Iniciativa para la transformación del mercado forestal deberá

comunicar a sus integrantes la forma en que pretende apoyar este aumento en la demanda de servicios, al tiempo que ayuda a cinco de estos 10 países a participar en el Fondo del Carbono. Ya se están presentando al Fondo del Carbono las ideas para los potenciales programas de reducción de las emisiones; no obstante, la mayoría de los países del FCPF aún se encuentra en una etapa relativamente temprana del proceso de preparación para la REDD+.

13. Este avance en el ámbito de los países se ha visto limitado por el hecho de que la REDD+ es una iniciativa más costosa, compleja y prolongada de lo que se preveía al momento en que se lanzó el FCPF. Debido a que la mayoría de los factores responsables de la deforestación están fuera del sector forestal, la REDD+ involucra a un espectro de sectores diferentes y requiere de un grado de voluntad política inusualmente elevado, además de una coordinación intersectorial e interministerial. Para poder lograr un resultado satisfactorio, la REDD+ deberá configurarse como parte integral de las estrategias nacionales de desarrollo de los países que participen. Asimismo, las necesidades de financiamiento para lograr la preparación son mayores de lo previsto. Si bien inicialmente se preveía que las donaciones del FCPF de hasta US\$3,6 millones cubrirían la formulación de las estrategias de preparación (Fase 1), a la fecha los países han presupuestado un monto promedio que es casi cuatro veces superior a dicha cifra. La estimación más ampliamente citada coloca el costo global de reducir la deforestación a la mitad para el año 2030 entre US\$17 000 millones y US\$33 000 millones por año si se incluye al sector forestal en el comercio del carbono.

14. El avance en el ámbito de los países también se ha visto limitado por el ritmo lento del desembolso de las donaciones. A la fecha, solamente se ha comprometido el 30% de los aportes realizados al Fondo de Preparación y apenas se ha desembolsado a los destinatarios o se ha gastado un 16% en actividades de asistencia técnica y administración por parte de la Iniciativa para la transformación del mercado forestal. Si bien el desembolso de donaciones en el ejercicio económico de 2012 aumentó sustancialmente con respecto al año anterior, de US\$1 millón en el ejercicio económico de 2011 a US\$2,8 millones en el ejercicio económico de 2012, el programa ha gastado aproximadamente US\$22 millones para hacer entrega de un total de US\$4,9 millones en donaciones desde sus orígenes, el 70% de las cuales fue utilizado por cinco países. En parte, se pueden atribuir las demoras en los desembolsos a la decisión inicial del Banco Mundial de asumir la función de ser el único organismo de ejecución del Fondo. La decisión de ampliar la cantidad de organismos de ejecución a través de un convenio de múltiples asociados a cargo de la ejecución puede contribuir a abreviar algunas de las demoras en los desembolsos del fondo, a pesar de que se deberán manejar los riesgos del caso.

Enseñanzas

15. A partir de este examen se han extraído las siguientes enseñanzas clave para el FCPF y el Banco Mundial.

PARA EL FCPF:

16. **El FCPF debe actualizar y aclarar su misión ante el Directorio del Banco Mundial y los miembros que participan con respecto a los cambios que se están realizando en el mercado del carbono y con respecto a la naturaleza en permanente evolución del Fondo del Carbono.** También es importante la necesidad de lograr una mayor claridad en la manera y las

condiciones en las cuales el fondo respaldará los enfoques que no se basen en el mercado, en contraposición a los enfoques basados en el mercado ante REDD+ y la manera en que se alinearán los beneficios. El FCPF también debería aclarar la función de sus participantes con respecto a los dos fondos: ¿De qué forma ven los países que no reúnen los requisitos para ingresar al Fondo del Carbono su función en el Fondo de Preparación luego de que el Fondo del Carbono entre en pleno funcionamiento? ¿De qué forma equilibrará el FCPF las cuestiones relativas a la equidad y eficiencia entre los participantes de larga data y aquellos que recién ingresan?

17. La administración del FCPF podría mejorar su eficacia a través de la revisión de sus fórmulas de supervisión, para lo cual podría aprovechar las reformas internas del Banco Mundial relativas a las micro y pequeñas donaciones y la creación de un marco de resultados programático que refleje mejor los servicios financieros y de asistencia técnica que presta. El marco de resultados podría diferenciar claramente los resultados atribuibles a las actividades que cuentan con el respaldo del Fondo de Preparación de los que son atribuibles al Fondo del Carbono. Con respecto al Fondo de Preparación, se podrían crear indicadores para medir el impacto que tienen los procesos de consulta en el ámbito de los países y la supervisión del Banco sobre los sistemas nacionales, con respecto a la capacidad de los países para gestionar la REDD+. Es importante que el marco de resultados se concentre en la presentación de informes sobre los aportes, actividades, efectos directos y resultados provisorios que sean atribuibles al programa, en vez de alinearse con los objetivos del cambio climático que quedan por fuera de la órbita del programa.

PARA EL BANCO MUNDIAL:

18. El Banco Mundial necesita llevar a cabo un debate estratégico de alto nivel en su enfoque general ante la REDD, y necesita articular la manera en que prevé brindar apoyo a la puesta en práctica de las estrategias de los países relativas a la REDD de cara al futuro. En virtud de la escala y la naturaleza intersectorial de la REDD+ y de las perspectivas inciertas de financiamiento, el Banco necesita detenerse y reflexionar sobre el rumbo que está tomando con REDD+. El FCPF ha generado expectativas en el ámbito nacional y local acerca de las retribuciones futuras de la REDD+. Por su parte, el Banco asume un riesgo para su reputación, en caso de que el financiamiento no se materialice en la escala prevista. En consecuencia, el Banco debe cerciorarse de que esté totalmente alineado con el programa de la REDD+. Es necesario efectuar una reflexión estratégica sobre el enfoque general del Banco ante dicha iniciativa, que deberá contemplar un debate entre todas las redes y sectores pertinentes acerca de la manera en que se logrará una consonancia entre todas las estrategias REDD+ generadas en los países y la forma en que se incluirán en las estrategias de asistencia a los países, los Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y las correspondientes carteras operativas, además de la forma en que se brindará apoyo a la REDD+ después de la fecha de cierre prevista para el fondo.

19. Hasta que no se logre una mayor claridad acerca de la conformación del financiamiento futuro de REDD+, el Banco Mundial podría considerar darle prioridad o anticipar las inversiones y actividades “útiles en todo caso”, como el apoyo jurídico y normativo para las reformas a la tenencia de tierras y la gestión forestal que se conjuguen con los objetivos más amplios que el Banco tiene en el sector forestal. El Banco afronta el desafío de dar sustento a los resultados en materia de desarrollo que ya se lograron y mantener el

impulso detrás del proceso REDD+ a través de este período de incertidumbre, al tiempo que también debe moderar las expectativas de las partes interesadas y evitar asumir compromisos que vayan más allá de los que está dispuesto y es capaz de cumplir. A efectos de asegurar un uso eficaz de los recursos mientras que se busca lograr mayor claridad sobre el financiamiento, se podrían priorizar las inversiones y actividades “útiles en todo caso”, que también son aplicables fuera del contexto de la REDD+, además de procurar lograr una sinergia con los objetivos más amplios del Banco en el sector forestal.