



Consultoría para la definición del modelo conceptual y reglas de operación de un instrumento financiero nacional de carbono forestal con mecanismo de pago por resultados en México

Manuel Estrada

29 de noviembre de 2015

Arquitectura financiera



www.alianza-mredd.org

Esta (publicación/estudio/informe/producto de audio o visual/material de comunicación o información, etc.) ha sido posible gracias al generoso apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) bajo los términos de su Acuerdo de Cooperación No. AID-523-A-11-00001 (Proyecto de Reducción de Emisiones por la Deforestación y la Degradación de Bosques de México) implementado por el adjudicatario principal The Nature Conservancy y sus socios (Rainforest Alliance, Woods Hole Research Center y Espacios Naturales y Desarrollo Sustentable).

Los contenidos y opiniones expresadas aquí son responsabilidad de sus autores y no reflejan los puntos de vista del Proyecto de Reducción de Emisiones por la Deforestación y la Degradación de Bosques de México y de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el Gobierno de los Estados Unidos.

El presente estudio fue elaborado como contribución de The Nature Conservancy en su participación con el proyecto México REDD+.



Contenido

Contenido.....	2
Lista de Acrónimos	3
Introducción	6
1. Contexto para el financiamiento por resultados para actividades REDD+ en México	9
2. Características del financiamiento nacional e internacional basado en resultados para actividades REDD+ de interés para México	18
3. Experiencias en el diseño e implementación de instrumentos financieros para pagos por resultados para REDD+.....	47
4. Funciones y características deseables en un instrumento financiero para pagos por resultados por REDD+ en México.....	117
5. Opciones para la definición de un Instrumento Financiero para pagos por resultados por REDD+ en México	134
6. Propuesta operativa para aplicar el Instrumento Financiero para pagos por resultados por REDD+.....	180
Bibliografía.....	193

Lista de Acrónimos

ABCC	Asociación de los Bosques de la Cuenca del Congo
ADL	Agencias de Desarrollo Local
ADP	Plataforma de Durban para una Acción Reforzada
AFE	Administración Forestal del Estado de Costa Rica
AIF	Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial
ANP	Áreas Naturales Protegidas
APBN	Sistemas de Presupuestos del Estado de Indonesia
APDT	Agencias Públicas de Desarrollo Territorial
ATREDD+	Acciones Tempranas REDD+
AWG-LCA	Grupo Ad-Hoc sobre Acción Cooperativa de Largo Plazo
BAD	Banco Africano de Desarrollo
BANORTE	Banco Mercantil del Norte, S. A.
BAPPENAS	Agencia Nacional de Planificación y Desarrollo de Indonesia
BBTVM	BB Gestão de Recursos - Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.
BNDES	Banco de Desarrollo de Brasil
CEAC	Comunidad Económica de África Central
CF	Fondo de Carbono
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNI	Confederación Nacional de la Industria
COFA	Comité Directivo del Fondo Amazonia
COFINS	Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social de Brasil
Coiab	Coordinación de las organizaciones indígenas de la Amazonia brasileña
COMIFAC	Comisión de Bosques de África Central
CONAF	Consejo Nacional Forestal
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
Contag	Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura
COP	Conferencia de las Partes de la CMNUCC
CSA	Certificados de Servicios Ambientales
CTFA	Comité Técnico del Fondo Amazonia
CVM	Comisión Brasileña de Valores
DANIDA	Agencia Internacional Danesa de Desarrollo
DEPRI	Departamento de Prioridades del Fondo Amazonia
DGFAM	Departamento de Gestión del Fondo Amazonia
DRS	Desarrollo Rural Sustentable
ENAREDD+	Estrategia Nacional para REDD+
ER-PIN	Nota de Idea para un Programa de Reducción de Emisiones
ERPA	Acuerdo de compra de reducciones de emisiones
FBOMS	Foro Brasileño de ONGs y Movimientos Sociales para el Medio

	Ambiente y el Desarrollo
FCC	Fondo para el Cambio Climático
FCPF	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques
FFCC	Fondo Forestal de la Cuenca del Congo
FFM	Fondo Forestal Mexicano
FNABF	Foro Nacional de las Actividades de Base Forestal
FND	Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero
FONAFIFO	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal de Costa Rica
FVA	Marco para Varios Enfoques
FVC	Fondo Verde para el Clima
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GRIF	Fondo de Inversión para REDD+ de Guyana
IBRD	Banco para la Reconstrucción y el Desarrollo
ICA	Proceso Internacional de Consulta y Evaluación
IF-REDD+	Instrumento Financiero Nacional de para pagos por resultados por REDD+
IFC	Corporación Financiera Internacional
IFRS	Estándares Internacionales de Reporte Financiero
INPE	Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales de Brasil
IRE	Iniciativa de Reducción de Emisiones
ISA	Instituto Socioambiental
LAIF	Fondo Latinoamericano de Inversión de la Unión Europea
LGCC	Ley General de Cambio Climático
LGDFS	Ley General de Desarrollo Forestal Sostenible
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
MINAE	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones de Costa Rica
MM	Marco Metodológico
MRV	Medición, Reporte y Verificación
NAFIN	Nacional Financiera
NAMAs	Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas
NICFI	Iniciativa Internacional para el Clima y los Bosques de Noruega
NMM	Nuevo Mecanismo de Mercado
ODA	Ayuda Oficial para el Desarrollo
ODI	Overseas Development Institute
OSAN	Departamento de Agricultura y Agroindustria del Banco Africano de Desarrollo
PACMUN	Plan de Acción Climática Municipal
PAS	Plan Amazonia Sostenible
Petrobras	Petróleo Brasileiro S.A.
PIS/PASEP	Programa de Integración Social/Fondo para Servidores Públicos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPCDAM	Plan de Prevención y Control de la Deforestación en la Amazonia

	Legal
PREs	Programas de Reducción de Emisiones
PSA	Programa de Pago por Servicios Ambientales de Costa Rica
R-PP	Propuesta de Preparación para actividades habilitadoras
RDC	República Democrática del Congo
RE	Reducciones de Emisiones
REDD+	Reducción de emisiones por deforestación, degradación forestal, incremento de acervos de carbono, conservación y manejo forestal sostenible
REM	Programa REDD Early Movers
RIFCM	Reglamento para la Integración y Funcionamiento del Comité Mixto del Fondo Forestal Mexicano
RLFPRH	Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SBPC	Sociedad Brasileña para el Progreso de la Ciencia
SBSTA	Órgano Subsidiario Asesor Científico y Técnico
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica
SIS	Sistema Integrado de Salvaguardas del BAD
UN-REDD	Programa de Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal en los Países en Desarrollo
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Introducción

Antecedentes

El gobierno de México ha demostrado desde hace varios años un gran compromiso para impulsar y llevar a cabo actividades relacionadas con la reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal, el incremento de acervos de carbono, la conservación y el manejo forestal sostenible (REDD+). Este compromiso se demuestra mediante el sólido marco legal vigente, instrumentos de política y arreglos institucionales que ofrecen al país oportunidades singulares y comparativamente significativas para participar en mecanismos de pagos por resultados por actividades REDD+.

Consecuentemente, el gobierno de México ha diseñado una serie de iniciativas y proyectos para fortalecer acciones de mitigación y adaptación al cambio climático a través de los bosques, entre los cuales destacan los siguientes: Bosques y Cambio Climático, Fondo Latinoamericano de Inversión de la Unión Europea (LAIF), y el Fortalecimiento del proceso de preparación para REDD+ en México y el fomento de la Cooperación Sur-Sur (Noruega-FAO). Además, el país ha contado con el apoyo del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) en su proceso de preparación, y ha presentado ante el Fondo de Carbono de dicho programa una Nota de Idea para un Programa de Reducción de Emisiones (ER-PIN, por sus siglas en inglés) susceptible de recibir pagos basados en resultados que podrá desarrollarse en cinco estados de la República Mexicana, que corresponden con las Acciones Tempranas REDD+ (ATREDD+): Jalisco, Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Yucatán.

En este contexto y a partir de lo establecido en el último borrador de la Estrategia Nacional REDD+, en México se deberán desarrollar mecanismos para lograr la reducción de emisiones sujetas a financiamiento por resultados, tomando en cuenta las circunstancias nacionales, incluyendo las estructuras institucionales, las capacidades y el marco legal existente. En este sentido, la ENAREDD ha identificado la necesidad de contar con un mecanismo de financiamiento flexible, múltiple, diverso, gradual y eficiente, que facilite el mantenimiento de los beneficios climáticos, socioeconómicos y ambientales derivados de los bosques en el largo plazo. A través de este modelo, se buscará fortalecer la aplicación de recursos públicos nacionales en el sector forestal y la implementación de nuevos y mayores financiamientos, dirigidos a incentivar la reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal.

Objetivos de la consultoría

El objetivo general de esta consultoría es apoyar al Gobierno de México (y en particular, a la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR)) en el desarrollo de una propuesta operativa de Instrumento Financiero Nacional de Carbono Forestal para que a través de este instrumento se puedan movilizar recursos, administrarlos y

apoyar la instrumentación de acciones REDD+ en el marco del Desarrollo Rural Sustentable.

Los objetivos específicos que deberá de cumplir el presente proyecto son los siguientes:

- 1) Revisar los trabajos existentes sobre mecanismos de financiamiento para REDD+ a nivel nacional e internacional con el objetivo de sistematizar ejemplos y lecciones aprendidas.
- 2) Definir el modelo conceptual de un Instrumento Financiero Nacional de para pagos por resultados por REDD+ (IF-REDD+) que promueva el pago por resultados de reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal con el fin de estimular una política baja en carbono en las entidades federativas. Para esto, explorar distintas opciones al respecto, incluyendo un análisis de su viabilidad, oportunidades y obstáculos.
- 3) Elaborar la propuesta operativa para aplicar el Instrumento Financiero (reglas de operación) que incluya el mecanismo para captar, administrar y gestionar recursos de diferentes fuentes, tanto públicos (incluyendo fiscal), como del sector privado y de donantes nacionales e internacionales.

Alcance de este informe

El presente informe aborda los objetivos 2) y 3) descritos anteriormente. Para esto, el documento describe el contexto actual para la implementación de REDD+ en México, en particular en lo que respecta al diseño de esquemas de pagos por resultados, el cual, aunado a las características y requisitos de las fuentes de financiamiento por resultados más relevantes para México, sirven como base para identificar las funciones y requisitos que debería cumplir el Instrumento Financiero Nacional de Carbono Forestal.

Partiendo de esta información, se analiza posteriormente la factibilidad de usar al Fondo para el Cambio Climático y el Fondo Forestal Mexicano – los dos instrumentos financieros más cercanos a REDD+ en el país actualmente – para cubrir por sí mismos las funciones del IF-REDD+. Posteriormente, el estudio explora algunos escenarios en los cuales diversos fondos y actores existentes podrían coordinarse para realizar conjuntamente las funciones necesarias para captar, recibir y transferir pagos por resultados por REDD+ en México. Para esto, se consideran las experiencias más relevantes a nivel internacional en el establecimiento y funcionamiento de « Fondos REDD+ ».

El estudio termina haciendo una propuesta de reglas de operación para que el Fondo para el Cambio Climático integre en su funcionamiento las funciones requeridas para actuar como IF-REDD+.

1. Contexto para el financiamiento por resultados para actividades REDD+ en México

Este Capítulo ofrece una visión general del contexto en el cual se insertará el Instrumento Financiero Nacional para pagos por resultados por REDD+, de tal forma que su diseño considere tanto el enfoque propuesto para REDD+ por México como las bases sentadas por el último borrador de la Estrategia Nacional para REDD+ (ENAREDD+) y la Nota de Idea para un Programa de Reducción de Emisiones presentada al Fondo de Carbono del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques para el financiamiento por resultados, la distribución de beneficios y la propiedad del carbono.

1.1 El enfoque para la implementación de REDD+ en México

La Visión de México sobre REDD+ y la más reciente versión de la Estrategia Nacional para REDD+ identifican al desarrollo rural sustentable (DRS) como la mejor forma de implementar REDD+ en el país, argumentando que sólo a través de una perspectiva de integralidad y transversalidad y de un enfoque territorial y no sólo sectorial, será posible reducir la deforestación y la degradación de los bosques y promover el manejo y conservación de los mismos y al mismo tiempo mejorar la calidad de vida de las comunidades que los habitan.¹

En este contexto el gobierno federal jugará el papel tanto de promotor como de regulador, coordinador, árbitro y, en algunos casos, ejecutor de acciones REDD+, garantizará el respeto a los derechos de propiedad y de las comunidades rurales e indígenas habitantes de los bosques, y

¹ Borrador 4 (para consulta), disponible en <http://www.conafor.gob.mx/web/temas-forestales/bycc/redd-en-mexico/estrategia-nacional-redd-enaredd/>. A lo largo de este documento, toda mención a la ENAREDD+ se refiere a esta versión de la misma, salvo cuando se indique lo contrario.

preverá las necesidades futuras de desarrollo que pueda enfrentar el país. Por su parte, los Estados y Municipios deberán desempeñar un papel proactivo en el diseño e impulso de acciones REDD+, tanto porque tienen atribuciones en la materia e influencia para frenar las causas de la deforestación, como por que será precisamente a través de ellos que se impulsarán las acciones subnacionales, si bien estas acciones estarán coordinadas con la federación para garantizar su consistencia y promover sinergias. Cabe señalar además que, bajo la Ley General de Cambio Climático (LGCC), corresponde a las entidades federativas el gestionar y administrar fondos locales para apoyar e implementar acciones en materia de cambio climático.²

La ENAREDD+ reconoce que el esquema territorial requerirá la promoción e implementación de arreglos institucionales anidados con una importante coordinación entre la Federación, las entidades federativas, municipios y los usuarios de los bosques, para lo cual la CONAFOR explorará diversos mecanismos de coordinación. En este sentido, la CONAFOR ha identificado hasta ahora dos tipos de agentes locales para la adecuada implementación de acciones a nivel de paisaje: las Agencias Públicas de Desarrollo Territorial (APDT) y las Agencias de Desarrollo Local (ADL). Las Agencias Públicas de Desarrollo Territorial son un elemento clave en el proceso de implementación e instrumentación de las Acciones Tempranas REDD+, pues son las entidades públicas, que promueven y gestionan el financiamiento público y privado para el desarrollo rural sustentable. Las ADL, por su parte, están integradas como asociaciones civiles y tienen como finalidad el acompañamiento técnico a los ejidos, comunidades y propietarios de terrenos forestales en procesos de creación y fortalecimiento del capital social, humano y técnico a escala local, así como la planeación y ejecución de instrumentos que resultan en proyectos específicos que fomenten el manejo forestal sustentable y el desarrollo rural.³

² Artículo 80 de la LGCC.

³ Experiencias relevantes en la aplicación del esquema territorial incluyen las colaboraciones de CONAFOR con las asociaciones intermunicipales, de productores y con otros agentes públicos tales como el Corredor Biológico Mesoamericano, las acciones tempranas coordinadas entre la CONAFOR y SAGARPA en la selva Lacandona; el Programa del Trópico Húmedo lanzado en coordinación con los Fideicomisos Instituidos en relación con la Agricultura (FIRA); el Fondo Nacional de Garantías de los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural (FONAGA), e instrumentos para la coordinación de CONAFOR con bancas de desarrollo en la consecución de un objetivo común, que es el financiamiento de actividades productivas forestales; entre otros.

Consecuentemente, la ENAREDD+ propone, como parte de su apartado sobre arreglos institucionales y desarrollo de capacidades, una línea de acción específica para fortalecer, promover y generar condiciones de gobernanza local en la base de la planeación y operación de las acciones para REDD+.⁴ Entre otras acciones, esta línea de acción implica la promoción o fortalecimiento de estructuras de participación comunitaria y de coordinación intermunicipales, así como de otros esquemas de gobernanza local que las entidades y regiones definan para la gestión transversal de los recursos públicos, con instrumentos financieros que permitan un amplio acceso de fondos para lograr los objetivos de REDD+,⁵ y promover, con el acuerdo de los sectores, gobiernos estatales y municipales, la creación y/o fortalecimiento de grupos de apoyo o agentes públicos de desarrollo territorial capaces de alinear y operar las diversas inversiones públicas hacia el DRS regional.⁶ Adicionalmente, en este mismo apartado, la ENAREDD+ establece una línea de acción para establecer los arreglos institucionales necesarios para el desarrollo de una política pública con un enfoque territorial para promover el DRS, la cual incluye la promoción de instrumentos legales que permitan espacios de participación, coordinación y colaboración de los municipios y entidades federativas en la asignación de beneficios recabados por emisiones evitadas.⁷

1.2 El financiamiento por resultados bajo el enfoque de México para REDD+

La adopción del enfoque territorial y de DRS implica que las inversiones requeridas deberán ser de naturaleza diversa – tan diversa como las actividades desarrolladas - y que será necesario recurrir a una variedad de fuentes y tipos de financiamiento para apoyarlas. En este sentido, la ENAREDD+ tiene el objetivo de diseñar y establecer un sistema de financiamiento flexible,

⁴ Línea de acción 1 del apartado V.3 sobre arreglos institucionales y desarrollo de capacidades.

⁵ Línea de acción 1.6 del apartado V.3 sobre arreglos institucionales y desarrollo de capacidades.

⁶ Línea de acción 1.7 del apartado V.3 sobre arreglos institucionales y desarrollo de capacidades.

⁷ Línea de acción 2.4 del apartado V.3 sobre arreglos institucionales y desarrollo de capacidades.

múltiple, diverso, gradual y eficiente, que facilite la implementación de políticas, acciones y actividades encaminadas a REDD+ y que garanticen el mantenimiento en el largo plazo de los beneficios de los bienes y servicios ambientales y socioeconómicos y que brinden los ecosistemas forestales.

Por lo que toca específicamente al financiamiento basado en resultados, la ENAREDD+ establece una línea de acción específica para la promoción, en el contexto internacional, de mecanismos de financiamiento por resultados REDD+.⁸ Como parte de esta línea de acción, se buscará promover la coherencia entre los elementos del mecanismo internacional y los instrumentos emergentes en el país, tomando en cuenta las circunstancias nacionales, incluyendo las estructuras institucionales, las capacidades y el marco legal existente (en particular la LGCC).⁹ Asimismo, se desarrollarán mecanismos que contribuyan a reducir los riesgos asociados a las reducciones de emisiones sujetas a financiamiento por resultados - considerando como tales la no-permanencia y las fugas – incluyendo la integración de reservas vinculadas al registro de emisiones y a los sistemas de medición, reporte y verificación (MRV).¹⁰

1.3 Distribución de beneficios basados en resultados

La ENAREDD+ propone el diseño y/o adecuación de instrumentos e incentivos económicos y financieros para administrar recursos de financiamiento para REDD+ (incluyendo esquemas de distribución de beneficios),¹¹ lo cual comprende la adaptación o creación de fondos nacionales, subnacionales y estatales para administrar recursos financieros (ex-ante y por resultados) para REDD+, incluyendo el establecimiento de mecanismos financieros para operar estos recursos que aseguren una distribución justa y equitativa de beneficios a los dueños de los recursos

⁸ Línea de acción 2.1 del apartado V.2 sobre esquemas de financiamiento.

⁹ Línea de acción 2.2 del apartado V.2 sobre esquemas de financiamiento.

¹⁰ Línea de acción 2.3 del apartado V.2 sobre esquemas de financiamiento.

¹¹ Línea de acción 3 del apartado V.2 sobre esquemas de financiamiento.

forestales.¹² Se plantea además diseñar y aplicar incentivos y mecanismos de financiamiento regionales, transparentes y auditables para promover actividades económicas rurales que reduzcan la presión sobre los bosques y minimicen los incentivos para la deforestación y la degradación, tanto dentro como fuera del sector forestal, incluyendo en las Áreas Naturales Protegidas (ANP).¹³

La ENAREDD+ especifica claramente que, independientemente de las fuentes de financiamiento utilizadas, deberán desarrollarse mecanismos de distribución de beneficios que transfieran recursos de manera transparente y justa a los ámbitos locales. La distribución de beneficios a nivel nacional se hará considerando las reducciones efectivas de emisiones de bióxido de carbono a la atmósfera derivadas de la disminución de la deforestación y degradación forestal, la conservación y gestión sostenible de los bosques, y el aumento de las reservas forestales de carbono en cada estado y región. La ENAREDD+ establece además que los recursos basados en resultados se asignarán a cada estado y región de acuerdo a su contribución a las reducciones efectivas para su inversión en acciones REDD+.¹⁴

De acuerdo con lo estipulado en la ENAREDD+, los recursos provenientes de pagos por resultados de emisiones evitadas no podrán utilizarse como sustituto o duplicado de programas de subsidios de los gobiernos, sino que tendrán que aplicarse íntegramente para continuar y potenciar las actividades realizadas para detener la deforestación y la degradación forestal. Reconociendo lo que establece el propio marco legal, la ENAREDD+ subraya la importancia de desarrollar un mecanismo de financiamiento que permita combinar eficazmente la inversión de recursos públicos y de recursos derivados de la reducción efectiva de emisiones de bióxido de carbono para fortalecer las acciones de mitigación y desarrollo a nivel local como base para detener los procesos de deforestación y degradación forestal. Para ello propone diseñar instrumentos económicos (contemplados en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la Ley General de Desarrollo Forestal Sostenible (LGDFS) y la LGCC) incluyendo mecanismos financieros estatales y regionales donde se garantice la

¹² Línea de acción 3.1 del apartado V.2 sobre esquemas de financiamiento.

¹³ Línea de acción 3.2 del apartado V.2 sobre esquemas de financiamiento.

¹⁴ Apartado V.2 sobre esquemas de financiamiento.

participación de los distintos niveles de gobierno y las personas con propiedades de terrenos forestales de forma colegiada en las decisiones de inversión, en apego al artículo 1° de la Constitución Mexicana.

Este enfoque se ha visto reflejado y detallado en la ER-PIN presentada por México ante el Fondo de Carbono del FCPF, como se mencionó anteriormente. Dicho documento explica que los beneficios basados en resultados generados a consecuencia de la implementación de sus acciones buscarán potenciar y dar continuidad a las actividades desarrolladas y atender algunos puntos que no han sido cubiertos en su totalidad, por lo que las actividades que se desarrollen bajo el programa serán amplias y adecuadas a las necesidades identificadas por los actores a nivel local en los documentos de planeación. Especifica además que el gobierno de México financiará, como lo ha estado haciendo, la creación de capacidades a nivel local para una gestión sustentable de los recursos forestales y continuará con los programas de apoyo al sector forestal, y que el enfoque de dichas actividades será financiar el costo incremental del manejo sustentable de los recursos, y no su costo de oportunidad. Así mismo, en el contexto de la ER-PIN se buscará lograr un balance entre los beneficios a nivel individual y comunitario, para que las intervenciones formen parte del esfuerzo colectivo de procesos iniciados con anterioridad, a través de inversiones iniciales.

La ER-PIN menciona además algunos aspectos de la distribución de beneficios que ya se han identificado, entre ellos, que la legislación mexicana establece en el artículo 5 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable que la propiedad sobre los recursos forestales es de las comunidades, ejidos y propietarios que sean dueños de los terrenos donde se ubiquen. Sobre este punto, el ER-PIN señala que “la ENAREDD+ establece que al incorporarse el CO₂ atmosférico a la biomasa, entonces la propiedad sobre este carbono, y el aumento en estos acervos corresponde a los dueños de los terrenos forestales. Además, los derechos del beneficio de las emisiones evitadas serán de los dueños y poseedores de los terrenos forestales”. No obstante, cabe mencionar que en la versión más reciente de la ENAREDD+ la propiedad del carbono se discute con mayor detalle, haciendo una distinción entre la propiedad de la captura de carbono y de las reducciones de emisiones (ver subsección siguiente sobre el tema).

Adicionalmente, la Iniciativa de Reducción de Emisiones detalla los requisitos mínimos que deberán cumplirse y el procedimiento que se seguirá para otorgar el financiamiento basado en resultados hacia los estados del país en los que se desarrollen actividades REDD+ que logren reducir emisiones de bióxido de carbono.

De acuerdo con este documento, los estados que deseen participar en el Fondo de Carbono deberán contar con los siguientes elementos: i) Programas de Acción Estatal Contra el Cambio Climático, ii) una Estrategia/ Visión REDD+, y iii) Un Plan de Acción Estatal para la reducción de emisiones a largo plazo, el cual deberá construirse de forma participativa e incluyente con los actores locales e identificar todas las fuentes de financiamiento para poder operar la Iniciativa de Reducción de Emisiones.

Los estados que cumplan con estos requisitos podrán abrir convocatorias para agentes implementadores locales, la cual solicitará la integración de un Plan de Inversión a cinco años que deberá resultar en reducciones de emisiones y estar enmarcados en las actividades del Plan de Acción estatal, y en su caso, en los Plan de Acción Climática Municipal (PACMUN) correspondientes. Las convocatorias deberán dar un plazo de un año para la generación del Plan de Inversión considerando que los agentes implementadores locales tendrán que hacer su propia convocatoria entre las comunidades, ejidos y pequeños propietarios para demostrar que la selección de áreas de trabajo se haya realizado de forma transparente y abierta. Los Planes de Inversión presentados serán evaluados por un Comité de Adjudicación del estado (que deberá establecerse e incluir representantes de todos los actores involucrados, i.e. el gobierno federal, el gobierno estatal y los gobiernos municipales, y los representantes de actores sociales y de la academia) el cual dictaminará las propuestas que serán apoyadas con base en una serie de criterios de calificación.

Una vez que hayan sido seleccionados por el Comité de Adjudicación del estado, los Planes de Inversión podrán ser llevados a cabo por los agentes implementadores locales en colaboración con los actores correspondientes haciendo uso de recursos federales, estatales o de otras fuentes. Al final de cada período de dos años de implementación se realizará el reporte y verificación de las reducciones de emisiones conseguidas por las actividades propuestas. Para esto, el agente implementador local presentará su reporte al gobierno del estado, el cual verificará la reducción de emisiones y la reportará al Registro Nacional. Una vez que las reducciones de emisiones hayan sido registradas, el fondo estatal o interestatal solicitará al Fondo para el Cambio Climático (FCC) (u otro fondo que se designe para este fin) el pago por resultados correspondiente. A su vez, el Fondo para el Cambio Climático, u otro fondo que para este fin se determine realizará los trámites necesarios para que el Fondo de Carbono del FCPF le realice el pago correspondiente por las reducciones de emisiones, y canalizará dichos recursos al fondo estatal o interestatal. El Fondo estatal o interestatal transferirá el recurso a las regiones para continuar la implementación de las actividades descritas en el plan de inversión. Los agentes

implementadores colaborarán en el seguimiento del uso de estos recursos. Es importante mencionar que en el caso del piloto de la iniciativa de reducción de emisiones los pagos por reducciones de emisiones no se aplicarán para recuperar las inversiones hechas por dependencias gubernamentales, en su caso, sino que representan un recurso adicional para continuar y acelerar los esfuerzos realizados en las ATREDD+¹⁵.

1.4 Propiedad del carbono

La ENAREDD+ deriva la propiedad del carbono forestal del Artículo 27 Constitucional y del Artículo 5 de la LGDFS,¹⁶ vinculándolo a la propiedad de los recursos forestales.¹⁷ En consecuencia, la ENAREDD+ reconoce que, la propiedad sobre el carbono en la biomasa, así como los frutos que éste genere, corresponde a los dueños de los terrenos forestales. Por otra parte, señala que el marco legal vigente no es explícito en cuanto a la determinación de la emisión evitada como un servicio ambiental, y considera que, dado que dichas reducciones son estimadas a partir de los cambios en emisiones de CO₂ como resultado de la deforestación y degradación de bosques con relación a un nivel de emisiones de referencia, resulta inviable técnicamente determinar la contribución específica de cada predio y de otros actores a la reducción de emisiones.

¹⁵ En general, en el contexto de la iniciativa de reducción de emisiones, se planea que los recursos obtenidos por pagos por resultados se destinen para estos mismos fines pero a nivel del estado en el que se hubieran logrado las reducciones de emisiones..

¹⁶ El artículo 27 Constitucional establece que la propiedad de las tierras y aguas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. En el Artículo 5 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable se precisa que la propiedad de los recursos forestales comprendidos dentro del territorio nacional corresponde a los ejidos, las comunidades, pueblos y comunidades indígenas, personas físicas o morales, entre otros, que tengan propiedades de los terrenos donde se ubiquen, y que los procedimientos establecidos por la LGDFS no alterarán el régimen de propiedad de dichos terrenos.

¹⁷ Página 34 de la ENAREDD+.

Por lo anterior, en la ENAREDD+ se considera que el derecho a los beneficios provenientes de pagos por resultados de las emisiones evitadas corresponde a las personas propietarias y habitantes de las regiones que realicen los esfuerzos colectivos para detener la deforestación y degradación de los terrenos forestales bajo los mecanismos que se establezcan para ese fin, respetando en todo momento su derecho a la participación plena y efectiva en el diseño de mecanismos de distribución de beneficios, y a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo.

2. Características del financiamiento nacional e internacional basado en resultados para actividades REDD+ de interés para México

En este Capítulo se presentan las fuentes de pagos por resultados para actividades REDD+ de más relevancia para México con el fin de identificar los requisitos que debería cumplir el instrumento de financiamiento para pagos por resultados de REDD+ en México (y sus mecanismos asociados) para tener acceso a las mismas. El análisis incluye las siguientes fuentes internacionales y nacionales:

- i. Pagos por resultados en el contexto de la CMNUCC :
 - a. El Fondo Verde para el Clima (FVC); y
 - b. Mecanismos de mercado potenciales bajo la CMNUCC
- ii. El Fondo de Carbono del FCPF;
- iii. La Iniciativa Internacional para el Clima y los Bosques de Noruega; y
- iv. Las fuentes nacionales de pagos por resultados para REDD+.

2.1 Tipos de pagos basados en resultados

En el contexto del financiamiento para REDD+, la expresión “pagos basados en resultados” suele aplicarse de manera amplia a cualquier remuneración otorgada por la consecución medida, reportada y verificada de reducciones de emisiones y/o incrementos de existencias de carbono forestal que resulten de la implementación de actividades REDD+, estando el monto total de dicha remuneración generalmente asociado a la cantidad total de resultados (toneladas de CO₂e por año) obtenida (i.e. se establece un pago por tonelada de CO₂e mitigada).

De esta forma, suele considerarse como pagos basados en resultados a toda remuneración por reducciones de emisiones, tanto a los pagos que se realicen bajo el marco de las decisiones de la UNFCCC, como a los que tienen lugar bajo programas bilaterales y multilaterales y a la compra-venta de certificados de reducción de emisiones en los mercados de carbono. Sin embargo, existen importantes diferencias entre ellos, las cuales deben tomarse en cuenta en el diseño de instrumentos financieros para la canalización de pagos por resultados – como el IF-REDD+ - y

de mecanismos asociados a éstos, tales como los esquemas de distribución de beneficios y los registros REDD+, entre otros.

En el ámbito de las decisiones sobre financiamiento para REDD+ adoptadas por la COP hasta el momento, los pagos por resultados pueden ser realizados por una variedad de fuentes de financiamiento, una vez que las reducciones de emisiones han sido estimadas siguiendo una orientación metodológica consistente con las decisiones relevantes y verificadas a través del proceso Internacional de Consulta y Evaluación (ICA).¹⁸ Dichos pagos son posteriormente reflejados en la plataforma de información sobre REDD+, la cual presenta datos sobre cada uno de dichos resultados, incluyendo sobre la cantidad de los mismos por la cual se hubieran recibido pagos y la entidad que hubiera realizado dichos pagos. Bajo este marco, las reducciones de emisiones no pueden ser utilizadas para el cumplimiento de compromisos de mitigación por los países que realizan los pagos (si bien los países en desarrollo en los que se generen las reducciones pueden reportarlas como parte de sus logros de mitigación), por lo cual no se generan unidades de reducción de emisiones, no se requiere que los países participantes establezcan un registro de unidades y no es necesario aplicar enfoques para asegurar la permanencia de las reducciones de emisiones conseguidas¹⁹, más allá de la provisión de información sobre las actividades llevadas a cabo para abordar el riesgo de pérdida de los beneficios de mitigación conseguidos²⁰. Los pagos por resultados en este contexto no implican la adquisición o transferencia de los resultados del país en desarrollo donde se generaron al país o entidad que realizó dichos pagos. En consecuencia, bajo este esquema la propiedad del carbono puede considerarse relativamente irrelevante, ya que los pagos tienen una naturaleza de incentivo-recompensa por el logro de un objetivo, y no de adquisición.

En contraste, en los esquemas enfocados en los mercados de carbono las reducciones de emisiones verificadas por entidades independientes reconocidas se convierten en unidades de reducción de emisiones que tienen un número de serie único y se inscriben y transfieren en un

¹⁸ Específicamente, las decisiones 4/CP.15, 1/CP.16, 2/CP.17 y de la 11/CP.19 a la 15/CP.19, tal y como lo establecen los párrafos 6 y 7 de la decisión 9/CP.19.

¹⁹ Tales como reservas (“buffers”), seguros o créditos temporales.

²⁰ En cumplimiento de la salvaguarda f) del Apéndice I de la decisión 1/CP.16.

registro, todo esto con el fin de evitar la doble contabilización de las mismas. Además, están respaldadas con algún enfoque para asegurar su permanencia y pueden utilizarse para que los gobiernos y/o entidades cumplan con compromisos de mitigación regionales, nacionales o internacionales. La transferencia de estas unidades puede tomar la forma de una adquisición bajo un acuerdo de compra de reducciones de emisiones (ERPA, por sus siglas en inglés).

Es importante señalar que muchos programas bilaterales de pagos por resultados, como los firmados por Alemania bajo el Programa REDD Early Movers (REM), han establecido también requisitos de este tipo (permanencia, fugas, establecimiento de registros nacionales de reducciones de emisiones, etc.), a pesar de no implicar una compra-venta de las reducciones de emisiones, de no formalizarse a través de ERPAs sino de acuerdos bilaterales y de tratarse de recursos etiquetados como ayuda oficial para el desarrollo (ODA, por sus siglas en inglés).

De esta forma, puede argumentarse que recibir múltiples pagos por una misma reducción de emisiones no resultaría en sentido estricto en una doble contabilidad del beneficio de mitigación – por ejemplo, por una misma reducción de emisiones podrían recibirse pagos por resultados bajo el esquema de la Convención y realizar una venta de unidades de reducción en un mercado de carbono regulado sin que esto fuera considerado doble contabilidad, ya que dichas unidades serían utilizadas únicamente por el comprador para el cumplimiento de un compromiso de mitigación. Una implicación interesante de esta diferencia es que la recepción de pagos por resultados a nivel país, estado o región no anularía la posibilidad de que proyectos específicos dentro de su territorio participaran en mercados de carbono, y por lo tanto, que la propiedad del carbono de los poseedores de los bosques se mantendría intacta (i.e. podrían vender certificados de reducción de emisiones en los mercados) aún si el gobierno participara en esquemas de pagos por resultados bajo las reglas actuales de la Convención para REDD+. Sin embargo, esta posibilidad puede restringirse por quien hace los pagos por resultados como una de las condiciones para realizar dichos pagos²¹, en cuyo caso deberían adoptarse medidas para evitar la

²¹ Por ejemplo, en el contexto del Fondo de Carbono del FCPF se requiere explícitamente que “Para evitar doble contabilidad, las REs generadas en el marco del programa no se contarán ni se compensarán más de una vez. La Entidad del Programa de RE no podrá vender, ofrecer, notificar ni emplear de ningún otro modo por segunda vez las REs notificadas y verificadas que se hubieran generado a través del programa y ya se hubieran vendido o transferido al Fondo de Carbono. Las REs notificadas y 17 Marco metodológico del Fondo de Carbono del FCPF, 20 de diciembre de 2013 verificadas que se hubieran generado a través del programa y que la Entidad de Programa hubiera vendido, transferido, ofrecido, notificado o empleado de algún otro modo una vez no podrán venderse ni transferirse al Fondo de Carbono” (criterio 22 del Marco Metodológico, disponible en

doble contabilidad. También puede restringirse desde el lado del país receptor de los pagos, por ejemplo, tratando de manera uniforme a las reducciones de emisiones por las cuales se reciban recursos basados en resultados al hacer que todas ellas sean registradas con un número de serie único independientemente de la fuente de dichos pagos.

En todo caso, puede ser importante para el diseño del IF-REDD+ y del sistema de distribución de beneficios de REDD+ en México considerar a los pagos basados en resultados y los pagos por venta de reducciones de emisiones por actividades REDD+ como dos formas diferentes de financiamiento, cada una con sus propios requisitos y fuentes. Esta diferenciación puede ser importante para, entre otras cosas, se determine si los pagos son donaciones (ODA) transferidas al gobierno mexicano, o incluso recursos públicos del propio gobierno en sus diferentes niveles, y deben tratarse como tales de acuerdo con las leyes aplicables, o si son pagos de privados o gobiernos extranjeros a poseedores del bosque en México.

En este sentido, es importante destacar que en el caso de proyectos de captura de carbono, la CONAFOR ha abierto la posibilidad de que los desarrolladores de proyectos verifiquen y vendan sus créditos directamente en mercados voluntarios o regulados, siempre y cuando cumplan con la “NMX-AA-173-SCFI-2015 para el registro de proyectos forestales de carbono y la certificación del incremento en el acervo de carbono”²² y se inscriban en el registro nacional, mientras que, como se mencionó anteriormente, el enfoque adoptado para REDD+ implica la implementación a escala regional o estatal y la distribución de beneficios a esas escalas con base en los instrumentos y mecanismos que se establezcan específicamente para dicho fin.

2.2 Pagos basados en resultados para REDD+ en el contexto de la CMNUCC

2.2.1 REDD+ en el contexto de la CMNUCC

[https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2014/July/Marco%20methodol%C3%B3gico%20del%20Fondo%20del%20Carbono%20del%20Fondo%20Cooperativo%20para%20el%20Carbono%20de%20los%20Bosques%20version%20final%2012%202013%20\(updated%20July30%202014\).pdf](https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2014/July/Marco%20methodol%C3%B3gico%20del%20Fondo%20del%20Carbono%20del%20Fondo%20Cooperativo%20para%20el%20Carbono%20de%20los%20Bosques%20version%20final%2012%202013%20(updated%20July30%202014).pdf).

²² Disponible en: <http://www.economia-nmx.gob.mx/normas/nmx/2010/nmx-aa-173-scfi-2015.pdf>

Con la adopción de las decisiones que conforman el “Marco de Varsovia para REDD-plus”,²³ la Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático culminó el proceso iniciado en 2007 para el diseño de un esquema voluntario de financiamiento para fomentar e incentivar acciones de mitigación en países en desarrollo por medio de actividades que:²⁴

- a) Reduzcan emisiones por deforestación;
- b) Reduzcan emisiones por degradación forestal;
- c) Conserven las existencias de carbono;
- d) El manejo forestal sostenible; y
- e) El incremento de existencias de carbono forestal.

La implementación de estas actividades se realizará de acuerdo con las circunstancias nacionales y capacidades respectivas de cada país en desarrollo, siguiendo un enfoque por fases: i) el desarrollo de estrategias nacionales o planes de acción, políticas y medidas y creación de capacidades; implementación de políticas nacionales y medidas y estrategias nacionales o planes de acción que pueden implicar la creación de capacidades adicional, el desarrollo y transferencia de tecnología y la aplicación de actividades de demostración basadas en resultados; y iii) en última instancia, estos esfuerzos pueden evolucionar hacia acciones basadas en resultados que deberán ser medidas, reportadas y verificadas.

Estas fases no son forzosamente secuenciales, y cada Parte puede elegir por cuál de ellas iniciar y cuáles de ellas implementar, tomando para ello en cuenta sus circunstancias y capacidades nacionales, así como el nivel de apoyo que reciba de las fuentes de financiamiento internacionales (de hecho, la COP vincula la progresión de los países en la implementación de actividades REDD+ a un contexto en el que existe financiamiento adecuado y predecible para todas las fases).²⁵

²³ El cual comprende las decisiones 9/CP.19 a 15/CP.19.

²⁴ En adelante, denominadas “actividades REDD+”.

²⁵ Decisión 9/CP.19, párrafo 2.

Para ser elegibles para recibir financiamiento, las Partes interesadas deben establecer una serie de elementos: una estrategia nacional, un nivel nacional o subnacional de emisiones de referencia y/o un nivel forestal de referencia, un sistema nacional o subnacional de monitoreo forestal y un sistema para proveer información sobre salvaguardas.²⁶ Adicionalmente, para que los países que lleven a cabo acciones basadas en resultados puedan obtener y recibir financiamiento basado en resultados, deberán cumplir con lo siguiente:

- a) Que dichas acciones hayan sido medidas, reportadas y verificadas en su totalidad, de acuerdo con las decisiones relevantes de la COP;²⁷
- b) Que todos los elementos mencionados anteriormente hayan sido establecidos;²⁸ y
- c) Proveer el resumen más reciente con la información sobre cómo todas las salvaguardas a las que se refiere el párrafo 2 del apéndice I la decisión 1/CP.16 han sido abordadas y respetadas.²⁹

2.2.2 Financiamiento para REDD+ por resultados bajo la CMNUCC

En el contexto de la CMNUCC, el financiamiento para actividades REDD+ es de dos tipos:

- i) El financiamiento para el desarrollo de los elementos requeridos en cada una de las fases de implementación de REDD+ descritos anteriormente, el cual puede provenir de países desarrollados y en desarrollo a través de canales bilaterales y multilaterales;³⁰ y
- ii) El financiamiento para acciones basadas en resultados, el cual debe ser nuevo, adicional y predecible, y puede provenir de una variedad de fuentes, públicas y privadas, bilaterales y

²⁶ Decisión 1/CP.16, párrafo 71. Los enfoques subnacionales para niveles de referencia y sistemas de monitoreo y reporte se permiten como una medida temporal.

²⁷ Decisión 99Esto es, con las decisiones 13/CP.19, párrafo 3. y 14/CP.19.

²⁸ Decisión 9/CP.19, párrafo 3.

²⁹ Decisión 9/CP.19, párrafo 4.

³⁰ Como lo solicita la decisión 1/CP.16, párrafo 76.

multilaterales, incluyendo fuentes alternativas.³¹ La COP ha alentado a las entidades que operan el mecanismo financiero de la Convención (el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) y el Fondo Verde para el Clima) a que provean financiamiento basado en resultados para las acciones REDD+.³² La COP ha incitado además a las entidades que financian estas acciones a través de la amplia variedad de fuentes mencionadas anteriormente (incluyendo al FVC en un papel preponderante) para que canalicen colectivamente financiamiento basado en resultados adecuado y predecible de una manera justa y balanceada, tomando en consideración diferentes enfoques y buscando incrementar el número de países preparados para obtener y recibir pagos por acciones basadas en resultados.³³ La COP también ha alentado a dichas entidades a seguir proveyendo recursos financieros para enfoques de política alternativos, tales como los enfoques conjuntos de mitigación y adaptación para el manejo sostenible de los bosques.³⁵

Adicionalmente, la COP ha considerado que, con base en la experiencia obtenida de actividades demostrativas en marcha y futuras, podrían desarrollarse enfoques basados en el mercado para apoyar acciones basadas en resultados asegurando la integridad ambiental y la consistencia con y el cumplimiento de las decisiones relevantes de la COP.³⁶ La posible vinculación de actividades REDD+ basadas en resultados a enfoques de mercado se discute actualmente como parte de las negociaciones sobre un Marco para Varios Enfoques (FVA, por sus siglas en inglés) y del Nuevo

³¹ Decisión 2/CP.17.

³² Decisión 2/CP.17, párrafo 68.

³³ Decisión 9/CP.19, párrafo 5.

³⁴ La decisión 19/CP.9 alienta a dichas entidades que al hacer esto apliquen una orientación metodológica consistente con la provista en las decisiones 4/CP.15, 1/CP.16, 2/CP.17, 12/CP.17, y 11/CP.19 a 15/CP.19 para incrementar la efectividad y coordinación del financiamiento basado en resultados.

³⁵ Decisión 9/CP.19, párrafo 8.

³⁶ Párrafo 66 de la decisión 2/CP.17. Dichos enfoques deberán respetar las provisiones de la decisión 1/CP.16, apéndices I (orientación sobre salvaguardas) y II (programa de trabajo del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Técnico (SBSTA, por sus siglas en inglés) sobre enfoques de política para REDD+), y ser consistentes con las provisiones relevantes de las decisiones 1/CP.16 y 12/CP.17, así como con cualquier decisión futura de la COP sobre este tema.

Mecanismo de Mercado (NMM).³⁷ Asimismo, la COP ha reconocido que podrían desarrollarse enfoques que no se basan en los mercados, tales como un mecanismo conjunto de mitigación y adaptación para el manejo sostenible de los bosques.³⁸ Las negociaciones sobre estos enfoques se encuentran en marcha, en particular sobre si es necesaria orientación metodológica adicional para los mismos y sobre los temas metodológicos relacionados con los beneficios distintos al carbono que resultan de la implementación de actividades REDD+. Fuera de la agenda de negociación específica sobre REDD+, los enfoques distintos al mercado se discuten como parte de las negociaciones sobre mecanismos de mercado y no mercado bajo la Convención.

Con el fin de incrementar la transparencia de la información sobre acciones basadas en resultados y de los correspondientes pagos, la COP ha establecido un portal de información (“information hub”), el cual contendrá información presentada por las Partes a través de los canales apropiados bajo la Convención con respecto a los elementos requeridos para participar en actividades REDD+. El portal también contendrá información sobre los resultados logrados en cada período, expresadas en toneladas de bióxido de carbono equivalente por año, y un vínculo al informe técnico correspondiente.³⁹ Además, presentará información sobre cada uno de dichos resultados, incluyendo sobre la cantidad de los mismos por la cual se hubieran recibido pagos y la entidad que hubiera realizado dichos pagos.⁴⁰ La inserción de esta información en el portal no crea ningún derecho ni obligación para ninguna Parte o entidad,⁴¹ esto es, los resultados registrados conforme a las decisiones actuales no representan créditos de carbono ni compensaciones (“offsets”). La información sobre resultados contenida en el portal deberá vincularse a los mismos resultados reflejados en cualquier otro sistema futuro que

³⁷ Este vínculo fue establecido por el párrafo 18 de la decisión 9/CP.19.

³⁸ Decisión 2/CP.17, párrafo 67.

³⁹ Decisión 9/CP.19, párrafos 10 y 11.

⁴⁰ Decisión 9/CP.19, párrafo 12.

⁴¹ Decisión 9/CP.19, párrafo 16.

pudiera desarrollarse bajo la Convención, suponiendo que tal sistema se acordara e incluyera REDD+.⁴²

Por otra parte, la COP ha invitado a las Partes interesadas a designar una entidad nacional o punto focal que sirva como vínculo entre el secretariado de la Convención y los diferentes órganos de la misma, según resulte apropiado, con respecto a la coordinación de apoyos para la implementación de REDD+.⁴³ Las entidades o puntos focales designados podrán nominar entidades para obtener y recibir pagos basados en resultados de manera consistente con las modalidades operativas específicas de las entidades que proporcionen financiamiento para la implementación completa de actividades REDD+.⁴⁴

2.2.3 El Fondo Verde para el Clima

El FVC fue establecido por la COP en 2010 como una segunda entidad operativa del Mecanismo Financiero de la Convención. Su objetivo es apoyar proyectos, programas, políticas y otras actividades en países en desarrollo. El GCF cuenta con una Junta que es responsable de tomar las decisiones sobre financiamiento y que recibe orientación de la COP, mientras que el Banco Mundial actúa como fideicomisario temporal. En mayo de 2014, la Junta declaró al GCF listo para la movilización de recursos, y en octubre adoptó las políticas para la recepción de fondos y para la selección de instituciones a través de las cuales desembolsará recursos. Para finales de año ya se contaba con contribuciones comprometidas tanto por países en desarrollo como por países del Anexo I de la Convención por un total de 10.2 miles de millones de dólares.⁴⁵ La

⁴² Decisión 9/CP.19, párrafo 17.

⁴³ Decisión 10/CP.19, párrafo 1.

⁴⁴ Decisión 10/CP.19, párrafo 2.

⁴⁵ Los compromisos iniciales de movilización de recursos al 31 de diciembre de 2014 se encuentran en el Anexo II del documento GCF/BM-2015/Inf.01. (http://news.gcfund.org/wp-content/uploads/2015/02/pledges_GCF_dec14.pdf)

autoridad de compromiso del Fondo, la cual le permitirá tomar decisiones sobre financiamiento, entrará en vigor cuando el 50% de las contribuciones prometidas en la sesión de compromisos de noviembre de 2014 se haya reflejado en arreglos o acuerdos de contribución totalmente ejecutados recibidos por el secretariado del Fondo a más tardar el 30 de abril de 2015.⁴⁶

La Junta del FVC ha decidido además que el Fondo asignará recursos inicialmente a través de dos ventanas temáticas, una de mitigación y otra de adaptación, y de una Facilidad (o fondo) para el Sector Privado, y que existirá un balance entre mitigación y adaptación y una distribución apropiada de recursos para otras actividades. Las áreas iniciales de resultados del Fondo incluyen el manejo sostenible de los bosques para apoyar la mitigación y la adaptación, incluyendo la forestación y la reducción de la degradación forestal, y la implementación de REDD+.⁴⁷

Durante su octava reunión, la Junta recibió recomendaciones para adoptar un modelo lógico y marco de desempeño para pagos basados en resultados para REDD+ ex-post acorde con el Marco de Varsovia para REDD+.⁴⁸ En este documento se subraya que el conjunto de decisiones adoptadas por la COP sobre REDD+ define los requisitos para el reconocimiento de las acciones basadas en resultados por parte de los países en desarrollo y permite que dichos países reciban pagos por resultados. Reconoce además que estos pagos difieren del financiamiento ex - ante que el fondo proveerá para acciones de mitigación y adaptación en que éstos se realizarán ex - post, una vez que las reducciones de emisiones o la captura de carbono hayan sido medidas, reportadas y verificadas.

El modelo lógico inicial y el marco de desempeño para pagos por resultados para REDD+ es parte del modelo lógico y marco de desempeño sobre mitigación del FVC. De acuerdo con este

⁴⁶ Tal y como lo indica la decisión del GCF B.08/13, anexo XIX, párrafo 1(c), disponible en: http://www.gcfund.org/fileadmin/00_customer/documents/MOB201410-8th/GCF_B.08_45_Compendum_fin_20141203.pdf

⁴⁷ GCF/B.05/23 página 15 Annex I: Initial result areas of the Fund.

⁴⁸ El marco está incluido en el documento GCF/B.08/08/Rev.01, disponible en: http://www.gcfund.org/fileadmin/00_customer/documents/MOB201410-8th/GCF_B.08_08_Rev.01_Initial_Logic_Model_fin_20141022.pdf

modelo, el FVC desembolsará pagos basados en resultados siguiendo la orientación de la decisión 9/CP.19, la cual requiere, inter alia:

- i. El informe sobre resultados expresados en toneladas de bióxido de carbono equivalente (tCO₂e) que haya pasado el análisis técnico al que se refiere la decisión 14/CP.19;
- ii. Un nivel de emisiones de referencia/nivel de referencia que haya sido sujeto de la evaluación técnica establecida en la decisión 13/CP.19;
- iii. El resumen más reciente de información mostrando cómo se han abordado y respetado todas las salvaguardas a las que se refiere la decisión 1/CP.16 que sea consistente con las decisiones 1/CP.16, 12/CP.17, 9/CP.19 y 12/CP.19;
- iv. Una estrategia o plan de acción nacionales, como requiere la decisión 1/CP.16;
- v. La información sobre el sistema nacional de monitoreo forestal al que se refiere la decisión 14/CP.19.

La fuente de toda esta información será la plataforma de información sobre REDD+ de la CMNUCC.

Junto con estas recomendaciones sobre la adopción del marco lógico, la Junta también consideró un borrador de decisión en el que se establece, entre otras cosas, que la operación de los pagos basados en resultados para REDD+ debe considerarse dentro del contexto del Marco de Inversión del fondo y que debe estar en línea con su política de asignación de recursos.⁴⁹ Para las actividades de las fases iniciales de REDD+, el Fondo aplicará su modelo lógico general de para actividades de mitigación. El documento señala, además, que el mecanismo de pagos basados en resultados para REDD+ del Fondo buscará evitar la doble contabilización de reducciones de emisiones, y que la determinación sobre si las reducciones de emisiones han sido ya apoyadas con financiamiento ex – ante deberá hacerse ex – ante.

El acceso a los recursos del FVC podrá darse a través de entidades implementadoras nacionales, regionales e internacionales acreditadas por su Junta. Los países receptores determinarán el modo de acceso, y ambas modalidades podrán ser usadas simultáneamente. Dichos países pueden designar una autoridad nacional, la cual recomendará a la Junta las propuestas a financiar en el contexto de las estrategias y planes nacionales sobre cambio climático, incluyendo a través de procesos de consulta. Esta autoridad será consultada además con

⁴⁹ GCF/B.08/08/Rev.01 Annex I: Draft Decision of the Board.

respecto a otras propuestas de financiamiento antes de ser presentadas al Fondo, de tal forma que se asegure la consistencia con las estrategias y planes nacionales.⁵⁰

Los países receptores nominarán a las agencias implementadoras subnacionales, nacionales y regionales que quieran acreditar para tener acceso directo al financiamiento. Estos países podrán además acceder a los recursos del Fondo a través de entidades internacionales acreditadas, incluyendo agencias de Naciones Unidas, bancos de desarrollo multilaterales, instituciones financieras internacionales e instituciones regionales. El marco orientador inicial para el proceso de acreditación del Fondo se muestra en la Figura 2.1.

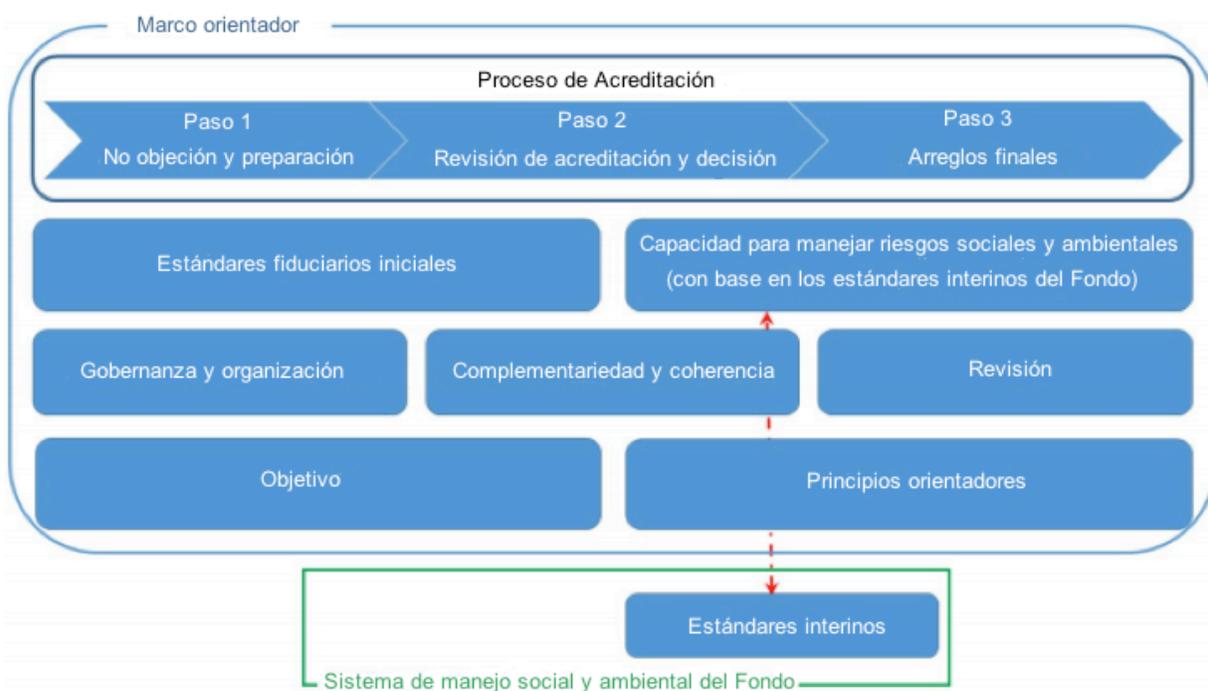


Figura 2.1. Representación del marco orientador inicial para el proceso de acreditación bajo el FVC

⁵⁰ Instrumento de Gobierno del Fondo Verde para el Clima anexo a la decisión 3/CP.17. Documento FCCC/CP/2011/9/Add.1 disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf>

El Fondo aplicará de manera temporal las salvaguardas sociales y ambientales de los Estándares de Desempeño de la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés) en la identificación, preparación e implementación de programas y proyectos. El proceso de acreditación usará criterios específicos para evaluar la capacidad de la entidad interesada en obtener la acreditación para manejar los riesgos ambientales y sociales con base en estas salvaguardas interinas.⁵¹

Por su parte, los estándares fiduciarios iniciales del Fondo han sido diferenciados en dos tipos: básicos y especializados. Los estándares básicos incluyen requisitos fiduciarios mínimos clave para asegurar estándares y capacidades en lo que respecta a las funciones financieras y administrativas básicas, buena gobernanza, procesos y sistemas de obtención de recursos, transparencia e integridad y manejo del ciclo de proyecto. Todas las entidades que busquen la acreditación tendrán que cumplir con este grupo de criterios y estándares fiduciarios básicos. La acreditación con base en los mismos autorizará a las entidades a identificar, preparar, presentar y e implementar en su totalidad las propuestas de financiamiento relacionadas con proyectos específicos.

Los estándares fiduciarios especializados actualmente se refieren a funciones de intermediación relacionadas con capacidades institucionales para identificar, preparar, proponer, manejar e implementar propuestas de financiamiento no sólo de proyectos sino de programas usando uno o más de los siguientes instrumentos/funciones: otorgamiento de donaciones y/o mecanismos de distribución de fondos, préstamos y mezcla de financiamientos. Con el tiempo podrán incorporarse más capacidades institucionales y funciones de intermediación según se vuelva necesario.⁵²

⁵¹ Las salvaguardas ambientales y sociales temporales se pueden encontrar en el Anexo IV del documento “Guiding Framework and Procedures for Accrediting National, Regional and International Implementing Entities and Intermediaries, Including the Fund’s Fiduciary Principles and Standards and Environmental and Social Safeguards” GCF/B.07/02 7 May 2014 Meeting of the Board 18-21 May 2014 Songdo, Republic of Korea Agenda item 6. Disponible en: http://gcfund.net/fileadmin/00_customer/documents/MOB201406-7th/GCF_B07_02_Guiding_Framework_for_Accreditation_fin_20140512_16.30_hrs.pdf

⁵² Los estándares fiduciarios iniciales del Fondo pueden encontrarse en el Anexo III del documento “Guiding Framework and Procedures for Accrediting National, Regional and International Implementing Entities and Intermediaries, Including the Fund’s Fiduciary Principles and Standards and Environmental and Social Safeguards” GCF/B.07/02 7 May 2014 Meeting of the Board

En el caso de México, la autoridad nacional designada para el FVC es la Secretaría de Hacienda⁵³, y se está gestionando actualmente la acreditación de Nacional Financiera (NAFIN) como entidad acreditada, con lo cual sería, al menos en el corto plazo, la única entidad mexicana acreditada ante dicho fondo⁵⁴.

2.2.4 Mecanismos de mercado potenciales bajo la CMNUCC

Como se mencionó anteriormente, como parte de las decisiones sobre REDD+ adoptadas por la COP se abrió la posibilidad de que se desarrollen enfoques basados en el mercado para apoyar acciones REDD+ basadas en resultados en los que se asegure la integridad ambiental y que sean consistentes con el marco para REDD+ acordado bajo la CMNUCC.⁵⁵ La posible vinculación de actividades REDD+ basadas en resultados a enfoques de mercado se discute como parte de las negociaciones sobre un Marco para Varios Enfoques y del Nuevo Mecanismo de Mercado.⁵⁶

18-21 May 2014 Songdo, Republic of Korea Agenda item 6. Disponible en:
http://gcfund.net/fileadmin/00_customer/documents/MOB201406-7th/GCF_B07_02_Guiding_Framework_for_Accreditation_fin_20140512_16.30_hrs.pdf

⁵³ http://www.gcfund.org/fileadmin/00_customer/documents/Readiness/2015-8-24_NDA_and_Focal_Point_nominations_for_the_Green_Climate_Fund.pdf

⁵⁴ Hasta el 15 de julio de 2015, NAFIN aún no había sido registrada en el FVC como entidad acreditada, como puede constatarse en la lista de dichas entidades publicada en dicha fecha por el Fondo:
http://www.gcfund.org/fileadmin/00_customer/documents/Accreditation/GCF_List_of_Accredited_Entities_20150722.pdf

⁵⁵ Párrafo 66 de la decisión 2/CP.17. Dichos enfoques deberán respetar las provisiones de la decisión 1/CP.16, apéndices I (orientación sobre salvaguardas) y II (programa de trabajo del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Técnico (SBSTA, por sus siglas en inglés) sobre enfoques de política para REDD+), y ser consistentes con las provisiones relevantes de las decisiones 1/CP.16 y 12/CP.17, así como con cualquier decisión futura de la COP sobre este tema.

⁵⁶ Este vínculo fue establecido por el párrafo 18 de la decisión 9/CP.19.

El Nuevo Mecanismo de Mercado

El Plan de Acción de Bali abrió la posibilidad de que se desarrollaran, dentro del marco de la CMNUCC, “varios enfoques, incluyendo oportunidades para el uso de mercados, para incrementar la costo-eficiencia de, y promover, las acciones de mitigación, tomando en cuenta las diferentes circunstancias nacionales de los países desarrollados y en desarrollo”.⁵⁷ En 2010, la COP inició la consideración de uno o más mecanismos de mercado que, entre otras cosas: aseguren la participación voluntaria de las Partes; apoyen la promoción del acceso justo y equitativo; complementen otras fuentes de apoyo; estimulen la mitigación en segmentos amplios de la economía; salvaguarden la integridad ambiental; aseguren la reducción o eviten la emisión de gases de efecto de invernadero; ayuden a los países desarrollados a cumplir con una parte de sus metas de mitigación; y aseguren la buena gobernanza y el robusto funcionamiento y regulación del mercado.⁵⁸

El NMM fue establecido en 2011 como un nuevo mecanismo basado en los mercados que opera bajo la orientación y la autoridad de la COP y el cual, bajo las condiciones que establezca la COP al respecto, podría ayudar a los países desarrollados a cumplir con una parte de sus metas o compromisos de mitigación bajo la Convención.⁵⁹ ⁶⁰Al mismo tiempo, la COP decidió que tanto el NMM como el FVA deberán producir resultados de mitigación reales, permanentes, adicionales y verificables; evitar la doble contabilidad de esfuerzos y lograr una reducción o evitar la emisión de gases de invernadero de forma neta.⁶¹ Durante la COP 17 se inició un plan de trabajo bajo el Grupo Ad-Hoc sobre Acción Cooperativa de Largo Plazo (AWG-LCA) con el objetivo de elaborar modalidades y procedimientos para el NMM. Aunque inicialmente se esperaba que este plan de trabajo fuera finalizado para la COP18, las negociaciones se han extendido hasta la fecha bajo el Órgano Subsidiario Asesor Científico y Técnico (SBSTA, por sus siglas en inglés)⁶² por falta de acuerdo entre las Partes. De hecho, durante SBSTA 41 (Lima, Perú, 1-6 de diciembre de 2014) algunas Partes sugirieron poner en pausa las discusiones sobre

⁵⁷ Decisión 1/CP.13, párrafo 1 b) (v).

⁵⁸ Decisión 1/CP.16, párrafo 80.

⁵⁹ Decisión 2/CP.17.

⁶⁰ Decisión 2/CP.17, párrafo 83.

⁶¹ Decisión 2/CP.17, párrafo 79.

⁶² La COP18 transfirió el desarrollo del programa al SBSTA, donde se ha seguido discutiendo hasta ahora.

el NMM y el FVA hasta tener mayor claridad sobre cómo se abordarán los mercados en el acuerdo de 2015 o, alternativamente, transferir estos temas a la agenda de la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada (ADP, por sus siglas en inglés), bajo la cual se negocia dicho acuerdo. Esta propuesta no fructificó, y durante SBSTA 42 (Bonn, Alemania, 1 – 11 de junio de 2015) el NMM y el FVA seguirán negociándose bajo este órgano.

Hasta el momento, no existe certidumbre con respecto a la inclusión de actividades REDD+ en el NMM, la cual depende principalmente de los resultados de la negociación sobre el alcance y elementos de dicho mecanismo.⁶³ Las Partes comparten la visión de que deben estimularse grandes segmentos de la economía, para lo cual se han propuesto dos opciones: la opción 1 limita el alcance del NMM a esquemas de acreditación (i.e. de generación de unidades de reducción de emisiones) sectoriales o nacionales, excluyendo las actividades basadas en proyectos pero potencialmente incluyendo a REDD+ si éste se encuentra entre los sectores elegibles; la opción 2 amplía el alcance del NMM para cubrir un rango de enfoques e incrementar así la escala de mitigación. Una vez que las Partes hayan determinado el alcance del NMM, éste podría contener diferentes vías para la generación de unidades de reducción de emisiones por ejemplo, REDD+, Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas (NAMAs) acreditables, enfoques sectoriales, enfoques basados en políticas o programas, y enfoques basados en proyectos), las cuales podrían ser acreditadas o comercializadas en un sistema centralizado o descentralizado. Las Partes han discutido que la definición de lo que es un “segmento amplio de la economía” podría hacerse internacionalmente o dejarse a la elección de cada país anfitrión.⁶⁴

El Marco para Varios Enfoques

Como se mencionó anteriormente, el FVA surgió de las negociaciones sobre “varios enfoques”, empezando a negociarse a partir del programa de trabajo establecido bajo el AWG-LCA por la

⁶³ Como se explica en el documento “Status of Climate Finance and REDD+ under the UNFCCC”. Estrada, M. and O’Sullivan R. (2014). USAID-supported Forest Carbon, Markets and Communities Program. Washington, D.C., USA.

⁶⁴ Secretariado de la CMNUCC (2013). “Technical synthesis on the new market-based mechanism”. Technical paper. 22 de octubre de 2013. FCCC/TP/2013/6.

COP 17.⁶⁵ Las negociaciones sobre el FVA han seguido el mismo camino que las del NMM, trasladándose al SBSTA al cerrarse el AWG-LCA y sin haber conseguido un acuerdo por las Partes hasta el momento. El programa de trabajo en negociación incluye, entre otros, la definición de los elementos siguientes:⁶⁶

1. El propósito del marco;
2. El alcance de los enfoques que se incluirán bajo el marco;
3. Un grupo de criterios y procedimientos para asegurar la integridad ambiental de los enfoques de acuerdo con la decisión 2/CP.17, párrafo 79;
4. Las especificaciones técnicas para evitar la doble contabilidad a través del registro y seguimiento preciso y consistente de resultados de mitigación; y
5. Los arreglos institucionales para el marco.

Parece existir un alto grado de convergencia de las Partes con respecto a que el propósito del FVA es proveer un marco para dar seguimiento a los aspectos relacionados con las transferencias internacionales de unidades de mitigación y/o de resultados que se pudieran utilizar para cumplir con compromisos bajo la Convención. En consecuencia, las acciones de mitigación implementadas por las Partes de naturaleza puramente nacional y que no resulten en la transferencia internacional de dichas unidades utilizadas para el cumplimiento de metas internacionales de mitigación estarían fuera del alcance del FVA.⁶⁷ El punto en discusión más relevante en el contexto del financiamiento para REDD+ está relacionado con el alcance del marco. Las opciones discutidas por las Partes a este respecto se centran en si el marco debería incluir únicamente los enfoques administrados por la CMNUCC y sus instrumentos o si también podría cubrir los enfoques desarrollados por las Partes, incluyendo enfoques subnacionales, nacionales, regionales y bilaterales, que involucren unidades o resultados de mitigación que se transfieran internacionalmente y se usen para el cumplimiento de compromisos bajo la Convención y sus instrumentos.

Tanto en el caso del NMM como en el del FVA, las implicaciones de las transferencias de unidades de reducción de emisiones a compradores y fuentes de financiamiento internacionales sobre el diseño de un Instrumento Financiero para pagos por resultados de REDD+ en México

⁶⁵ Decisión 2/CP.17, párrafo 80.

⁶⁶ Decisión 1/CP.18.

⁶⁷ Secretariado de la CMNUCC (2013). "Technical synthesis on the framework for various approaches". Technical paper. 22 de octubre de 2013, FCCC/TP/2013/5.

dependerán de las condiciones específicas acordadas en cada transacción. Sin embargo, es de esperarse que se apliquen los requisitos típicamente asociados con los mercados de carbono forestal, como son la necesidad de aplicar un método para abordar la no-permanencia, las fugas, el establecimiento de un registro de unidades de reducción para evitar la doble contabilidad de las mismas, etc.

2.3 Pagos por resultados de REDD+ en el ámbito del Fondo de Carbono del FCPF

El Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, establecido en 2008, fue diseñado para (según consta en la Carta Constitutiva, página 11):

- “Asistir a los países REDD elegibles en sus esfuerzos por reducir las emisiones derivadas de la deforestación o de la degradación forestal brindándoles asistencia técnica y financiera, a fin de que fortalezcan su capacidad para beneficiarse de eventuales sistemas futuros de incentivos positivos para REDD;
- poner a prueba un sistema de pago basado en el desempeño para lograr Reducciones de Emisiones (RE) a partir de las actividades REDD, con miras a garantizar un reparto equitativo de beneficios y promover en el futuro incentivos positivos de gran escala para la REDD;
- dentro del enfoque sobre la REDD, probar distintos modos para sostener o mejorar los medios de subsistencia de las comunidades locales y conservar la biodiversidad; y
- difundir ampliamente el conocimiento adquirido con el desarrollo del Fondo y con la implementación de propuestas de preparación para REDD y de Programas de Reducción de Emisiones”.

Para lograr estos objetivos, el FCPF cuenta con dos fondos: el Fondo de Preparación y el Fondo de Carbono (CF, por sus siglas en inglés). El Fondo de Carbono está diseñado para poner a prueba la implementación de Programas REDD+ a través del pago contra reducciones de emisiones verificadas hasta 2020. Hasta la fecha, alrededor de diez contribuyentes públicos y privados se han comprometido a aportar un total de 465 millones de dólares para pagos por reducciones de emisiones verificadas a este fondo.

Para ser considerados para el Fondo de Carbono, los países participantes deben haber firmado un acuerdo para la donación de fondos de preparación con base en una Nota de Evaluación de Propuesta de Preparación (R-PP) y haber presentado un Paquete de Preparación ante el Comité

de Participantes del FCPF, el cual deberá ser aprobado por el mismo. Posteriormente, deberán ser elegidos para ser parte de la lista de proyectos posibles del Fondo de Carbono con base en una Nota de Idea de Programa, lo cual llevará a la firma de una Carta de Intención que confirma el interés de ambas partes de continuar con el desarrollo de programa. Los países participantes deberán entonces presentar un Documento de Programa de Reducciones de Emisiones (ERPD), el cual deberá pasar un proceso de selección para ser incluido en el portafolio del CF. Este paso lleva a la firma de un Acuerdo de Pago por Reducciones de Emisiones (ERPA, por sus siglas en inglés). La Figura 2.2 ilustra los pasos involucrados en este proceso.

Actualmente, once países – entre ellos México – se encuentran en la lista de participantes elegibles para pagos a través del CF,⁶⁸ y se espera que alrededor de 8 o 9 de ellos lleguen a firmar un ERPA tras someter su Paquete de Preparación a la diligencia debida del Banco Mundial y a un proceso de evaluación técnica, y de recibir su aprobación por los Participantes del Fondo de Carbono.⁶⁹

⁶⁸ <https://www.forestcarbonpartnership.org/er-pins-fcpf-pipeline>

⁶⁹ Durante la décima reunión del CF (C10), el Facility Management Team (FMT) informó que simulaciones preliminares del portafolio confirmaron el acuerdo alcanzado durante la C9 de incluir potencialmente 10-12 ERPINS en la lista y eventualmente seleccionar 8-9 programas de RE para el portafolio del Fondo. El número final de programas en dicho portafolio dependerá, sin embargo, de una serie de factores incluyendo los volúmenes estimados de REs que puedan ser generados por cada programa.

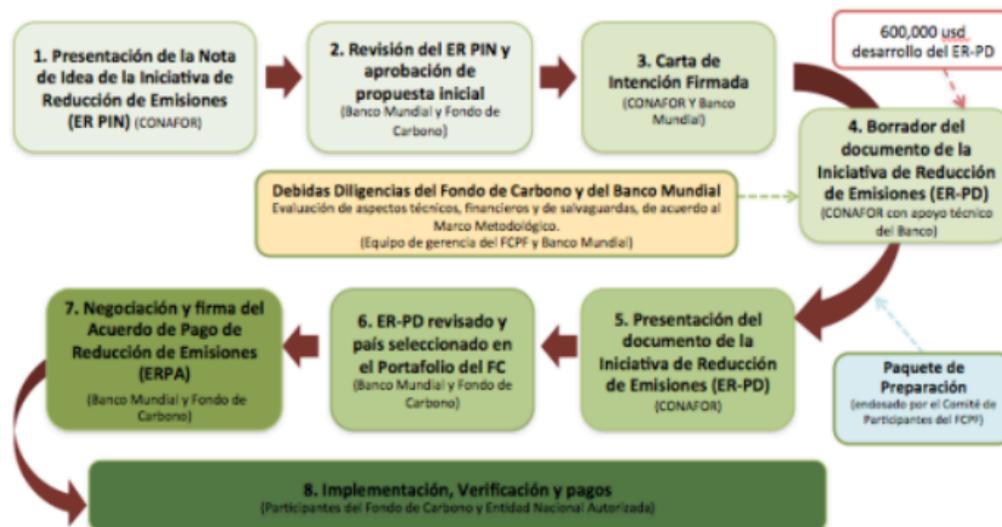


Figura 2.2 Pasos del proceso requerido para acceder a pagos por reducciones de emisiones de actividades REDD+ bajo el FCPF ejemplificado para el caso de México (fuente: CONAFOR)

El FCPF ha desarrollado un Marco Metodológico (MM) que orienta el desarrollo de los programas piloto de pagos por resultados de actividades REDD+, el cual, junto con otros documentos y procesos, contribuye a la elaboración y la selección de dichos programas. Esta relación se ilustra en la Figura 2.3. El Marco Metodológico proporciona lineamientos generales y actúa como un estándar integrado por criterios e indicadores diseñado para lograr un enfoque consistente sobre la contabilidad del carbono y características programáticas de los Programas de Reducción de Emisiones (PREs) que serán piloteados bajo el Fondo de Carbono. Los PREs deben demostrar conformidad con el Marco Metodológico y con los criterios e indicadores enumerados en el mismo.



Figura 2.3 El papel del MM en el proceso de elaboración y selección de Programas de Reducción de Emisiones

Si bien todos los criterios e indicadores del MM son importantes (ya que si no se cumplen todos ellos no puede tenerse acceso a los pagos del CF), algunos de ellos son de particular relevancia para el diseño de un Instrumento Financiero para pagos por resultados por REDD+ en México, por ejemplo:

- Los Criterios 19 y 20 del MM, en cuanto a que pueden implicar el establecimiento de reservas de amortiguamiento constituidas con REs depositadas por los PREs con base en una evaluación de riesgo para abordar la posibilidad de reversión de beneficios de mitigación durante el período de vigencia del ERPA y una vez concluido el mismo.
- El Criterio 22 de que establece que para evitar doble contabilidad, las REs generadas en el marco del programa no se contarán ni se compensarán más de una vez. Esto quiere decir que la Entidad del Programa de RE “no podrá vender, ofrecer, notificar ni emplear de ningún otro modo por segunda vez las REs notificadas y verificadas que se hubieran generado a través del programa y ya se hubieran vendido o transferido al Fondo de Carbono. Las REs notificadas y verificadas que se hubieran generado a través del programa y que la Entidad de Programa hubiera vendido, transferido, ofrecido, notificado o empleado de algún otro modo una vez no podrán venderse ni transferirse al Fondo de Carbono”.

- Los Criterios 29 a 33, que establecen que el Plan de Distribución de Beneficios establecerá los arreglos para repartir los Beneficios Monetarios y No Monetarios, que los arreglos para la distribución de beneficios sean diseñados mediante un proceso transparente, participativo y que incluya consultas, apropiado para el contexto del país, que la implementación del Plan de Distribución de Beneficios sea transparente, y que el mecanismo de distribución de beneficios del Programa de RE refleje el contexto jurídico.
- El Criterio 36, en respuesta al cual la Entidad del Programa de RE demuestra que tiene la facultad para suscribir un ERPA y la capacidad para transferir la titularidad de las REs al Fondo de Carbono a través de alguna referencia a un marco legal y regulatorio vigente en el que se establezca dicha facultad o de una carta emitida por la autoridad gubernamental pertinente (por ejemplo, la Presidencia, la Cancillería, etc.) o por el organismo gubernamental autorizado para confirmar tal facultad. Dicha Entidad deberá demostrar además que cuenta con la capacidad para transferir la titularidad de las REs al Fondo de Carbono, respetando a la vez los derechos de tenencia de la tierra y de los recursos de los posibles titulares, incluidos los pueblos indígenas (esto es, aquellos que detentan derechos legales o consuetudinarios). La capacidad para transferir la titularidad de las REs puede demostrarse de diversos modos, por ejemplo, con la referencia a un marco legal y normativo vigente, los sub-acuerdos con posibles titulares de derechos de tenencia de la tierra y los recursos (incluidos los titulares de derechos legales y consuetudinarios), o los acuerdos sobre el reparto de los beneficios enmarcados en el Plan de Distribución de Beneficios. Adicionalmente, las Condiciones Generales de los ERPAs establecen que en el caso de que existan sub-proyectos, las entidades a cargo de los mismos deberán transferirle a la Entidad del Programa el título de propiedad las REs generadas por dichos sub-proyectos, o proveerle derechos exclusivos para transferírsele al Fideicomisario previo a que cualquier transferencia de REs tenga lugar bajo el ERPA⁷⁰.
- El Criterio 38, el cual requiere que, según sus necesidades y circunstancias, el país anfitrión del Programa de RE seleccione un mecanismo adecuado para asegurarse de que las REs derivadas de las Actividades REDD+ correspondientes al Programa de RE no se generen más de una vez y que las generadas mediante las Actividades REDD+ correspondientes al Programa de RE y vendidas y transferidas al Fondo de Carbono no sean empleadas nuevamente por ninguna entidad para la venta, las relaciones públicas, el cumplimiento de obligaciones ni ningún otro propósito. La Entidad del Programa únicamente podrá usar o reclamar las reducciones de emisiones incluidas en un ERPA para el cumplimiento de compromisos internos en su país, siempre y cuando exista el consentimiento previo expreso por escrito del fideicomisario del fondo (el BM).⁷¹ El cumplimiento de este Criterio implica además que el país debe establecer un registro nacional de transacciones de RE o utilizar un registro centralizado administrado por un tercero en su nombre, que dicho registro debe informar sobre las RE destinadas al CF utilizando

⁷⁰ Artículo 9, sección 9.02 (d) (iv).

⁷¹ Tal y como se especifica en el Artículo V, sección 5.2 de las Condiciones Generales del ERPA adoptadas por el Comité de Participantes a través de su resolución PC/18/2014/2. Disponibles en https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2014/october/FCPF%20ERPA_General%20Conditions_November%201%202014.pdf

los métodos de contabilidad y definiciones descritos en el MM y que la publicación de un informe de auditoría independiente que certifique que el registro nacional o centralizado cumpla con las funciones necesarias. Además, el país debe disponer de directrices operacionales (o demostrar que éstas se encuentran en una fase de preparación avanzada) que aclaren las funciones y responsabilidades de las entidades que participan en el registro nacional o centralizado de transacciones de RE, así como de normas sobre su funcionamiento.

El Fondo de Carbono tiene como fideicomisario al Banco para la Reconstrucción y el Desarrollo (IBRD, por sus siglas en inglés), y está estructurado en dos Tramos, A y B, que representan dos fideicomisos separados. El Tramo A se ocupa de programas que se espera que generen reducciones de emisiones reales y medibles verificadas por medio de estándares internacionales, incluyendo, siempre que sea posible, estándares con grado de cumplimiento. El uso de las REs generadas en este Tramo por parte del Participante en el Fondo de Carbono no tiene restricciones, i.e. éste puede usarlas para cumplimiento, venderlas, cancelarlas o darles el uso que prefiera. El Tramo B, por su parte, se enfoca en programas de los cuales se espera que produzcan reducciones de emisiones reales y medibles, verificadas por medio de los estándares internacionales relevantes, incluyendo, cuando sea posible, estándares con grado de cumplimiento, pero que no podrán ser usadas por los Participantes del Fondo que las adquieran para su venta o con fines de cumplimiento, sino que deberán ser canceladas por dichos Participantes instruyendo al fideicomisario del Fondo que las cancele en el sistema de reporte operado por el mismo o en cualquier otro registro de reducciones de emisiones relevante.⁷²

El comprador de las reducciones de emisiones generadas por los programas es el IBRD como fideicomisario del Fondo de Carbono a nombre de los participantes de los Tramos A y B.⁷³ El vendedor de dichas reducciones puede ser el País REDD+ participante o una entidad autorizada por el mismo para implementar el programa de RE y participar en un ERPA como vendedor

⁷² International Bank for Reconstruction and Development Charter Establishing The Forest Carbon Partnership Facility. August 8, 2013. Sección 1.1, párrafos 73 a 76.

⁷³ Resolución PC/14/2013/9 Term Sheet for the FCPF General Conditions of the Emission Reductions Payment Agreement, párrafo 1.

junto con el Fondo para la venta y compra de las reducciones de emisiones generadas por dicho programa.⁷⁴

Como se mencionó anteriormente, la ER-PIN de México señala que, en principio, se espera que los recursos del Fondo de Carbono entren a través de un Fondo Nacional (que podría ser el FCC, por ejemplo), el cual a su vez transferirá los recursos a un Fondo Jurisdiccional (estatal o interestatal). La decisión sobre cómo se dividirán esos recursos se tomará a través de un arreglo institucional o plataforma colegiada entre el gobierno del estado, los agentes implementadores y actores relevantes (Comité de Adjudicación más los agentes implementadores), considerando el esfuerzo colectivo de la región. La ER-PIN también estipula que los recursos obtenidos del Fondo de Carbono se utilizarán para ampliar y asegurar la continuidad de actividades en marcha y para abordar temas que aún no han podido resolverse en su totalidad. Estas actividades buscarán atender las necesidades de los actores locales, identificadas por ellos mismos en los documentos de planeación. Existirá flexibilidad en la selección de actividades, sin embargo, estas actividades no deberán sustituir a los subsidios existentes.

2.4 Iniciativa Internacional para el Clima y los Bosques de Noruega

La Iniciativa Internacional para el Clima y los Bosques de Noruega (NICFI, por sus siglas en inglés)⁷⁵ se estableció a través del compromiso público del gobierno de Noruega de aportar hasta 3 mil millones de coronas noruegas (NOK) por año, a partir de 2008 con una asignación presupuestaria inicial de NOK 400 millones. El Parlamento acordó que la financiación para NICFI debería ser adicional a los compromisos de ayuda existentes noruegos, por lo cual la

⁷⁴ Resolución PC/14/2013/9 Term Sheet for the FCPF General Conditions of the Emission Reductions Payment Agreement, párrafo 2.

⁷⁵ La información presentada en esta sección proviene del documento “Real-Time Evaluation of Norway’s International Climate and Forest Initiative Synthesising Report 2007-2013”. Annexes 3-19. Agosto de 2014. LTS International en cooperación con Indufor Oy, Ecometrica y el Chr. Michelsen Institute. Disponible en: <http://www.norad.no/globalassets/import-2162015-80434-am/www.norad.no-ny/filarkiv/vedlegg-til-publikasjoner/annexes-real-time-evaluation-of-norways-international-climate-and-forest-initiative.-synthesising-report-2007-2013.pdf>

fuerza de financiación NICFI se origina a partir de un aumento en el presupuesto para ODA de 0,9% del Ingreso Nacional Bruto en 2008. El nuevo gobierno ha confirmado su continuo apoyo a NICFI y también que mantendrá el actual nivel de financiación (3 millones de coronas noruegas por año) hasta por lo menos 2020.

Entre 2008 y 2013 el Gobierno de Noruega asignó NOK 12,9 mil millones de NICFI de sus presupuestos anuales. Esto representó aproximadamente un 15% menos de fondos que el compromiso de NOK 3 mil millones al año. Los desembolsos acumulados ascendieron a NICFI NOK 10,6 mil millones entre 2008 y 2013 y sólo estuvieron a la altura de la asignación del presupuesto en un 18%.

Una gran proporción (47%) del total de fondos desembolsados se brindó durante 2013 principalmente como resultado de algunos pagos sustanciales a Brasil (43%). Los otros receptores de fondos de NICFI son ONU-REDD (11%), el Fondo de Carbono del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (9%) y el financiamiento para la sociedad civil, gestionada por Norad (9%).

Las operaciones financieras del NICFI deben ser consistentes con el "Reglamento de Noruega sobre la gestión financiera en el Gobierno Central y del Manual de Gestión de donaciones. La regulación 6.3.5 (Capítulo 6, Sección 3, Cláusula 5) requiere que todos los desembolsos se basen en las necesidades financieras documentadas en un plazo determinado de, por lo general, tres o seis meses. "La necesidad financiera" en este contexto significa los costos esperados para implementar el programa apoyado en el período de tiempo especificado. Los gastos del gobierno noruego clasificados como ODA están sujetos a las normas establecidas en el Manual de Gestión de donaciones del Ministerio de Asuntos Exteriores, que enfatiza también el requisito de demostración de "necesidad financiera" a fin de que los desembolsos se hagan.

Lo que esto significa es que los desembolsos se realizarán únicamente después que la necesidad financiera de los fondos ha sido demostrada para su uso en un objetivo de desarrollo específico dentro de las áreas del programa de desarrollo acordado con Noruega. Esto se documentará en forma de un plan de ejecución y del presupuesto para el próximo período de tiempo especificado.

Hay algunas limitaciones con respecto al tipo de organización asociada a la cual NICFI puede desembolsar fondos. Aunque no hay una regla explícita o regulación asociada con la selección de

socios, es práctica de las autoridades Noruegas seleccionar a las organizaciones socias potenciales tras una evaluación basada en criterios que incluyen:

- Los riesgos asociados con el uso de la organización en particular;
- Competencia y capacidad para gestionar los fondos;
- Si la organización está sujeta a limitaciones que podrían ser problemáticas (por ejemplo, de acuerdo con sus estatutos o reglamentos el Banco Interamericano de Desarrollo sólo se pueden llevar a cabo las adquisiciones en los países miembros);
- Si la organización tiene una fuerte/activa presencia activo en el país receptor;
- Si las relaciones entre la organización y las autoridades del país receptor son buenas; y
- Una evaluación global de si "el uso de la organización en particular es una manera eficaz y apropiada para alcanzar el objetivo".

En la práctica, los socios elegidos son típicamente "Instituciones Financieras Internacionalmente Reconocidas", de acuerdo con el informante de la función pública de Noruega, como el Banco Mundial y otros bancos multilaterales de desarrollo y los organismos de las Naciones Unidas.

Noruega tiene acuerdos bilaterales en el marco de REDD+ bajo el NICFI con Brasil, Guyana, Indonesia y Tanzania. Los acuerdos con los tres primeros incluyen el pago de Reducción de Emisiones o deforestación evitada; sin embargo, los desembolsos reales para tal fin hasta ahora sólo han tenido lugar para Brasil y Guyana. Indonesia está trabajando actualmente en las actividades de preparación.

Los procesos comunes con respecto a los acuerdos de Brasil, Guyana e Indonesia son los siguientes: En el caso de Brasil y Guyana, NICFI asigna fondos al país proporcional a los resultados verificados obtenidos en términos de reducción de emisiones / emisiones evitadas.

Las donaciones basadas en esta asignación se pagan directamente a la institución del gobierno receptor (El Banco de Desarrollo de Brasil (BNDES) en el caso del acuerdo con Brasil) o la institución de mutuo acuerdo socio (el Banco Mundial (Guyana) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Indonesia)) Que administra los fondos y cuyo funcionamiento los procedimientos y criterios de desembolso han sido aceptadas por NICFI.

El tamaño del desembolso real de Noruega a la institución asociada depende de la lista de solicitudes de financiación de proyectos de la institución asociada. Como Indonesia todavía se encuentra en un período de "preparación", las asignaciones se basan en las necesidades

previstas para las actividades de preparación en esta etapa de la asociación, pero el proceso es el mismo.

La institución asociada es responsable de tomar decisiones sobre los desembolsos al país beneficiario para actividades específicas y aplica condiciones, tales como garantías, en el uso de los fondos. En el caso de Brasil, Indonesia y Tanzania, la gestión financiera relacionada al NICFI en el lado noruego está a cargo de la embajada del país correspondiente.

NICFI tiene una amplia gama de modalidades financieras multilaterales, siendo el donante más importante en términos de tamaño financiero al Fondo de Preparación y el Fondo de Carbono del FCPF, el Programa de Inversión Forestal, el Fondo Forestal de la Cuenca del Congo y el Programa ONU-REDD. Con la excepción del Fondo de Carbono del FCPF, la totalidad del financiamiento multilateral de REDD+ a través de canales multilaterales se dirige a actividades de preparación para REDD+.

Hay algunos puntos en común en los procesos financieros de las modalidades multilaterales. Por ejemplo, cuando la modalidad financiera multilateral está configurada (normalmente, el Fondo Fiduciario de socios múltiples), Noruega y otros países donantes inyectan capital para el Fondo Fiduciario de la institución multilateral. Los países donantes transfieren los fondos a la institución multilateral, que, como el Fiduciario, gestiona los fondos en fideicomiso para esos países. Los países donantes han delegado la toma de decisiones sobre los desembolsos en proyectos en el Fiduciario y por lo tanto han aceptado las salvaguardias fiduciarias de la institución para el manejo de los fondos y para tomar decisiones respecto a solicitudes de financiación para proyectos específicos.

Los pagos de Noruega (y otros países donantes) son donaciones periódicas sin condiciones ligadas a los resultados. En el caso de la reposición del Fondo Fiduciario de socios múltiples con inyecciones adicionales de capital, la institución multilateral demuestra la necesidad de fondos adicionales al mostrar desembolsos proyectados en la lista de las solicitudes de financiación proyectadas, y solicita la reposición de los fondos procedentes de Noruega y otros países donantes. En el caso de Noruega, la decisión de inyectar capital adicional ha sido generalmente adoptada por el Ministro de Desarrollo.

2.5 Fuentes de nacionales de pagos por resultados para actividades REDD+ en México

Si bien en México no existen fuentes específicas para financiar el pago por resultados para actividades REDD+, en años recientes se han llevado a cabo modificaciones al marco legal que podrían traducirse en fuentes de recursos para recompensar a quienes reduzcan emisiones o incrementen almacenes de carbono por medio de las mismas.

Una de ellas es el Fondo para el Cambio Climático establecido por la Ley General de Cambio Climático con el fin de captar y canalizar recursos financieros públicos, privados, nacionales e internacionales, para apoyar la implementación de acciones para enfrentar el cambio climático.⁷⁶ El patrimonio del FCC estará constituido por una variedad de fuentes de financiamiento, incluyendo los recursos anuales que, en su caso, señale el Presupuesto de Egresos de la Federación y aportaciones de otros fondos públicos; las contribuciones, pago de derechos y aprovechamientos previstos en las leyes correspondientes; las donaciones de personas físicas o morales, nacionales o internacionales; las aportaciones que efectúen gobiernos de otros países y organismos internacionales; el valor de las reducciones certificadas de emisiones de proyectos implementados en México que de forma voluntaria el fondo adquiera en el mercado, y los demás recursos que obtenga, previstos en otras disposiciones legales.⁷⁷ Las Reglas de Operación del FCC abren además la posibilidad de que el patrimonio del mismo se incremente por medio de las aportaciones que provengan del pago por resultados de REDD+.

El FCC destinará sus fondos, entre otros, a proyectos que contribuyan simultáneamente a la mitigación y adaptación al cambio climático, incrementando el capital natural, con acciones orientadas, por ejemplo, a revertir la deforestación y degradación; conservar y restaurar suelos para mejorar la captura de carbono; implementar prácticas agropecuarias sustentables; recargar los mantos acuíferos; preservar la integridad de humedales y manglares; promover la conectividad de los ecosistemas a través de corredores biológicos, conservar la vegetación riparia y para aprovechar sustentablemente la biodiversidad. Las Reglas de Operación del FCC especifican además que éste brindará recursos a programas y proyectos de reforestación y deforestación evitada o actividades que resulten en el aumento de reservorios de carbono forestal, y a estudios de factibilidad de proyectos REDD+ desarrollados a nivel estatal o a un nivel jurisdiccional amplio.

⁷⁶ Artículo 80 de la LGCC.

⁷⁷ Artículo 81 de la LGCC.

La Ley establece además que el FCC podrá comprar reducciones certificadas de emisiones de proyectos inscritos en el Registro de Emisiones establecido por la misma Ley o bien, cualquier otro aprobado por acuerdos internacionales suscritos por México, abriendo de esta forma la posibilidad de que actividades REDD+ puedan recibir pagos por la venta de sus reducciones de emisiones al FCC⁷⁸. Adicionalmente, las Reglas de Operación del FCC señalan que éste podrá realizar pagos por resultados de REDD+. No obstante, dichas reglas no especifican la diferencia entre ambos conceptos, ni definen las condiciones bajo las cuales el fondo realizará dichas adquisiciones y pagos.

Por otra parte, la misma LGCC abre la posibilidad de que se establezca un sistema voluntario de comercio de emisiones con el objetivo de promover reducciones de emisiones que puedan llevarse a cabo con el menor costo posible, de forma medible, reportable y verificable. De acuerdo con la Ley, los participantes en este sistema podrán llevar a cabo operaciones y transacciones que se vinculen con el comercio de emisiones de otros países, o que puedan ser utilizadas en mercados de carbono internacionales. Estas disposiciones podrían resultar en la demanda de reducciones de emisiones generadas por actividades REDD+, siempre y cuando éstas fueran elegibles dentro del sistema de comercio de emisiones nacional y en los esquemas internacionales relevantes. Sin embargo, la forma en la que se podrían realizar estas operaciones, y el papel potencial del instrumento financiero para pagos por resultados de REDD+ en México (si es que tuviera alguno) se desconocen en este momento.

⁷⁸ Artículo 82 de la LGCC.

3. Experiencias en el diseño e implementación de instrumentos financieros para pagos por resultados para REDD+

El financiamiento para REDD+, principalmente por parte de países desarrollados, se ha incrementado de manera significativa en la última década, en buena medida en respuesta a las solicitudes realizadas por la Conferencia de las Partes de la CMNUCC a través de sus decisiones sobre el tema (ver sección 2.1 sobre decisiones de la COP). Si bien la mayoría de estos recursos han estado dirigidos al desarrollo de acciones de preparación, algunas iniciativas de pagos por resultados han empezado a operar en años recientes para iniciar experiencias piloto en algunos de los países y regiones con mayores avances en la implementación de actividades REDD+. Estas iniciativas incluyen, por ejemplo, el Fondo de Carbono del FCPF, el programa REDD Early Movers de Alemania y los acuerdos firmados por el gobierno de Noruega con el estado de Acre y con los gobiernos de Guyana, Indonesia y Perú, a las que próximamente se podría sumar el Fondo Verde para el Clima de la CMNUCC.

Para tomar parte en dichas iniciativas, los países en desarrollo participantes han tenido que establecer fondos específicos o diseñar fondos existentes con la capacidad y credibilidad suficientes para actuar como receptores, administradores y distribuidores de los recursos obtenidos por medio de pagos por resultados para actividades REDD+. El presente capítulo presenta una revisión bibliográfica y un análisis de los principales instrumentos financieros de pagos por resultados para el fomento de actividades REDD+ que se han implementado en el mundo, identificando para ello: i) su estructura; ii) su alcance; iii) sus limitaciones; iv) sus fortalezas y potencial; v) las condiciones necesarias para su implementación exitosa. Los instrumentos revisados incluyen:

1. El Fondo Amazonia de Brasil;
2. El Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) de Costa Rica;
3. El Fondo Forestal de la Cuenca del Congo (FFCC), organizado por el Banco Africano de Desarrollo (BAD);
4. El Fondo Fiduciario de Indonesia para el Cambio Climático (FFICC); y
5. El Fondo de Inversión para REDD+ de Guyana (GRIF, por sus siglas en inglés)

Los resultados de este examen sirven para informar el diseño del instrumento financiero para pagos por resultados por REDD+ en México en capítulos subsiguientes, en los que se rescatan elementos de los fondos analizados cuando se considera que pueden ser adecuados en el contexto mexicano actual (tomando en cuenta, por ejemplo, el marco institucional y legal, las capacidades existentes, y la factibilidad social, económica y política de cada instrumento).

3.1 Lecciones aprendidas en el diseño y operación de fondos REDD+ a nivel internacional

3.1.1 El Fondo Amazonia

Objetivo

El Fondo Amazonia tiene como finalidad captar donaciones para inversiones no reembolsables en acciones de prevención, monitoreo y combate a la deforestación, y de promoción de la conservación y del uso sostenible de las selvas en el bioma amazónico, con arreglo al Decreto n° 6.527 del 1° de agosto de 2008⁷⁹.

Estructura y funcionamiento

El Fondo Amazonia es administrado por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) que también se ocupa de la captación de recursos, de la contratación y del monitoreo de los proyectos y acciones apoyadas. El Fondo cuenta con una estructura de gobernanza en la que participan representantes del gobierno federal, de los gobiernos de los estados de la Amazonía legal brasileña involucrados en el combate a la deforestación, de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, pueblos indígenas y sector empresarial) y de la comunidad científica, además de auditores independientes responsables de

⁷⁹ Disponible en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6527.htm

verificar la adecuada aplicación de los recursos donados, según ilustra la Figura 3.1 a continuación:



Figura 3.1: Estructura de gobierno del Fondo Amazonia

El Fondo Amazonia cuenta con un Comité Directivo y un Comité Técnico. El Comité Directivo (COFA), tiene la atribución de determinar sus directrices y dar seguimiento a los resultados obtenidos. Al COFA le corresponde además la responsabilidad de velar por la credibilidad de las iniciativas apoyadas por el Fondo Amazonia, por la determinación de directrices de aplicación de los recursos en conformidad con las metas, compromisos y políticas del Plan de Prevención y Control de la Deforestación en la Amazonia Legal (PPCDAM), y de las directrices estratégicas del Plan Amazonia Sostenible (PAS) (ver Cuadro 3.1).

El COFA es un comité tripartita, compuesto por tres bloques: gobierno federal, gobiernos estatales y sociedad civil. Cada bloque tiene derecho a un voto en las deliberaciones. Cada miembro tiene derecho a un voto dentro de su bloque. Los bloques están compuestos por los actores siguientes:

- Gobierno Federal: Ministerio del Medio Ambiente (Presidente), BNEDES (Secretaria), Ministerio de Desarrollo, Industria e Comercio, Ministerio de las Relaciones Exteriores,

Ministerio de la Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, Ministerio del Desarrollo Agrario, Ministerio de la Ciencia y Tecnología, Gabinete de Ministros, y Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República

- Gobiernos Estatales: Integran el Comité los representantes de los gobiernos de los nueve estados de la Amazonia Legal, aunque sólo tienen derecho a voto los que hayan elaborado sus planes de prevención y combate a la deforestación: Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondonia, Roraima, y Tocantins.
- Sociedad Civil: El Foro Brasileño de ONGs y Movimientos Sociales para el Medio Ambiente y el Desarrollo (FBOMS) – del cual forma parte el Instituto Socioambiental (ISA), la Coordinación de las organizaciones indígenas de la Amazonia brasileña (Coiab), la Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura (Contag), la Sociedad Brasileña para el Progreso de la Ciencia (SBPC), la Confederación Nacional de la Industria (CNI), y el Foro Nacional de las Actividades de Base Forestal (FNABF).

Por su parte, el Comité Técnico del Fondo Amazonia (CTFA) es nombrado por el Ministerio del Medio Ambiente y certifica los cálculos presentados por el mismo en lo referente a las reducciones efectivas de emisiones de carbono causadas por la deforestación, evaluando las metodologías de cálculo del área de deforestación y la cantidad de carbono por hectárea utilizada en la estimación de las emisiones. El CTFA se reúne ordinariamente una vez al año y está compuesto por seis especialistas de notorio saber técnico científico designados por el Ministerio del Medio Ambiente, tras consultar al Foro Brasileño de Cambio Climático. Tiene un mandato de tres años, prorrogable una vez por igual período. La participación en el CTFA es considerada de interés público y no implica ningún tipo de remuneración.

Cuadro 3.1. El Plan de Prevención y Control de la Deforestación en la Amazonia Legal y el Plan Amazonia Sostenible

El Plan de Prevención y Control de la Deforestación en la Amazonia Legal implementado por el Gobierno de Brasil desde el año 2004 busca reducir la tala ilegal de los bosques mediante una estrategia estructurada en torno a tres grandes ejes: 1) ordenamiento territorial y del uso del suelo, 2) monitoreo y control ambiental y 3) fomento de actividades productivas sostenibles. El PPCDAM es liderado por 13 ministerios que en un principio estaban bajo la coordinación directa de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia y que más recientemente fue transferida al Ministerio de Medio Ambiente. Durante diez años consecutivos, se implementaron más de 200 medidas en la región, como la creación de áreas protegidas, la demarcación de tierras indígenas, la lucha contra la corrupción en agencias gubernamentales y empresas, el combate de la “ocupación ilegal” de terrenos públicos (usurpación territorial), la transparencia en el control medioambiental, la participación de diferentes fuerzas policiales y el mejoramiento de sistemas de vigilancia por satélite.

El Plan Amazonia Sostenible establece objetivos y líneas estratégicas con base en un diagnóstico actualizado de la Amazonía contemporánea y sus desafíos. Esto lleva a un nuevo modelo de desarrollo en el que las soluciones económicas también son ambientalmente sostenible. El PAS define siete ejes de actuación en la Amazonia brasileña:

- *Regularización agraria rural y urbana;*
- *Políticas de control de la deforestación;*
- *Actividades tecnológicas y de Emergencia Económica de extracción de productos no maderables;*
- *Reorganización de la agricultura e intensificación de la ganadería en zonas alteradas;*
- *Red de centros industriales;*
- *infraestructura ambientalmente sostenible: transporte intermodal;*
- *Ciencia, tecnología e innovación.*

La Figura 3.2 presenta en manera esquemática como se inserta el Fondo Amazonia en la estructura financiera nacional de Brasil (TNC 2012).



Figura 3.2 El Fondo Amazonia en la arquitectura financiera nacional de Brasil

Fuente: The Nature Conservancy, 2012.

Actividades apoyadas

Los proyectos susceptibles de apoyo deben contribuir directa o indirectamente a la reducción de la deforestación en la Amazonia. El Fondo Amazonia apoya proyectos en las siguientes áreas:

1. Gestión de los bosques públicos y áreas protegidas;
2. Control, monitoreo y fiscalización ambiental;
3. Manejo forestal sostenible;
4. Actividades económicas desarrolladas a partir del uso sostenible de los bosques;
5. Zonificación ecológica y económica, ordenamiento territorial y regularizaron agraria;
6. Conservación y uso sostenible de la biodiversidad; y
7. Recuperación de áreas deforestadas.

Además de lo anterior, el Fondo puede apoyar el desarrollo de sistemas de monitoreo y control de la deforestación en otros biomas brasileños y en otros países tropicales. Los proyectos deberán coincidir con las líneas de apoyo del Fondo y ser presentados por instituciones públicas, compañías del Estado u organizaciones no gubernamentales.

Aunque opera por medio de recursos no reembolsables, el Fondo Amazonia sigue las reglas generales adoptadas para los proyectos financiados por el BNDES. Las iniciativas elegibles deben estar alineadas con el Plan Amazonía Sostenible, el Plan de Acción para Prevención y Control de la Deforestación en Amazonía Legal, los planes estatales de Prevención y Combate a la Deforestación, las directrices y los criterios del COFA, y las políticas operacionales del BNDES.

Fuentes de financiamiento

El patrimonio del Fondo Amazonia puede estar constituido por donaciones de diversas fuentes nacionales e internacionales, públicas y privadas, incluyendo gobiernos extranjeros, empresas, instituciones multilaterales, organizaciones no gubernamentales y personas físicas. Con base en los datos de reducción de las emisiones logradas, el BNDES está autorizado para captar donaciones para el Fondo Amazonia, por medio de la emisión de diplomas equivalentes a las toneladas de carbono correspondientes al valor de la contribución financiera para el Fondo. Esos diplomas son nominales, intransferibles y no generan derechos o créditos de ninguna naturaleza, y por ende no pueden negociarse en mercados de carbono.

La captación de recursos para el Fondo Amazonía está condicionada a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero generadas por la deforestación, dado que las donaciones se reciben contra reducciones de emisiones verificadas. Para el cálculo del límite de captación anual del Fondo Amazonia, se optó por un método simple y conservador, que asegura que los valores de reducción de las emisiones no sean sobreestimados. De manera condensada, el cálculo para lograr los valores de reducción de las emisiones de carbono por deforestación resulta de la diferencia entre la tasa media histórica de deforestación y el área deforestada efectivamente en el año en evaluación (tasa media histórica de deforestación – tasa de deforestación anual confirmada por el Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE)), multiplicándose ese resultado por la cantidad de carbono presente en la biomasa, en toneladas de carbono por hectárea conforme a una metodología definida por el Ministerio del Medio Ambiente.

Es competencia del Ministerio del Medio Ambiente definir la metodología de cálculo del límite de captación anual del Fondo Amazonía y corresponde a los expertos del Comité Técnico del Fondo Amazonía comprobar la reducción efectiva de emisiones de carbono por deforestación, evaluando la metodología de cálculo del área de deforestación y la cantidad de carbono por hectárea utilizada en el cálculo de las emisiones. Con base en los datos de reducción de las emisiones, calculados por el Ministerio del Medio Ambiente y validados por el CTFA, el BNDES está autorizado a captar donaciones y emitir diplomas de reconocimiento por la contribución de los donantes al Fondo (ver Figura 3.3).

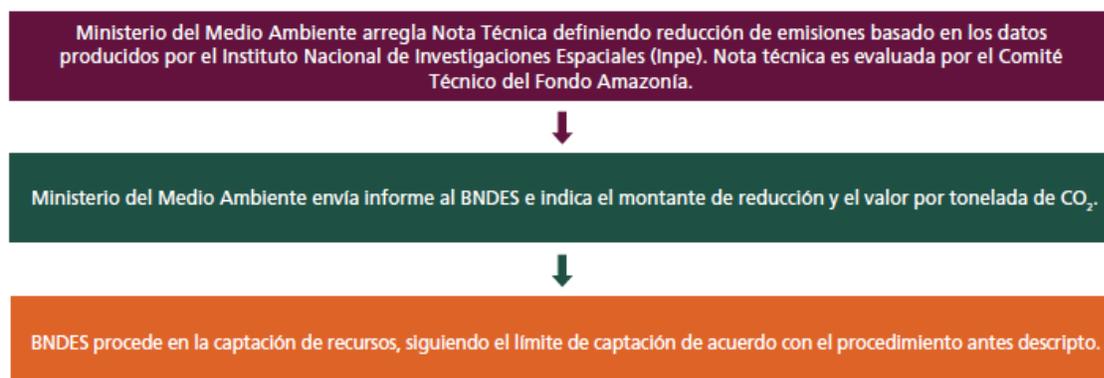


Figura 3.3 Flujo de captación de recursos

Durante el primer período de captación de recursos, correspondiente a las emisiones reducidas en el año 2006, el Fondo aplicó un precio de cinco dólares por tonelada de bióxido de carbono equivalente. En el futuro este precio podría cambiar de acuerdo con la dinámica del Fondo, en particular en lo que respecta a la demanda de proyectos propuestos, de tal forma que se pueda asegurar un flujo de recursos adecuado para incrementar las iniciativas de reducción de emisiones.

Hasta la fecha, el Fondo Amazonia ha recibido contribuciones de los gobiernos de Noruega y Alemania, así como de Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), por un total de \$787 millones de dólares. La Tabla 3.1 detalla los montos recibidos por donante desde el inicio del Fondo en 2009

hasta marzo de 2014. Como puede observarse, la contribución del gobierno noruego representa el 96.7% del total de donaciones, seguido por la aportación de Alemania con 2.8% y Petrobras con 0.5%.

Tabla 3.1 Donaciones totales recibidas por el Fondo Amazonia

Donante	R\$	USD\$
Gobierno de Noruega	1,653,944,934.43	758,589,348.12
Gobierno de Alemania	48,779,500.00	22,937,514.42
Petrobras	9,168,517.62	5,124,044.90
Total	1,711,892,952.05	786,650,907.44

Fuente: Fondo Amazonia.

Manejo financiero

Los recursos de los donantes son depositados en una cuenta específica en el Banco de Brasil de la cual es titular el BNDES. Todas las transacciones que afectan dicha cuenta se realizan cumpliendo con todas las leyes financieras del país, estando por tanto condicionadas al total cumplimiento de estándares internos y externos con el fin de evitar fraudes y lavado de dinero. De esta forma se garantiza además el acceso a todos los registros de operación a auditores externos.

Con el fin de incrementar la transparencia del Fondo Amazonia, su contabilidad se lleva por separado de la del BNDES y todos sus estados financieros siguen los Estándares Internacionales de Reporte Financiero (IFRS, por sus siglas en inglés). Los impuestos sobre las donaciones recibidas pero aún no desembolsadas, tales como la contribución al Programa de Integración Social/Fondo para Servidores Públicos (PIS/PASEP) y la contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS) quedan suspendidos hasta por dos años. Después de que las donaciones han sido pagadas a los proyectos del Fondo, las tasas de los impuestos se reducen a cero. Si los fondos no se desembolsan en su totalidad en este período, el BNDES carga con el pago de dichos impuestos, más intereses y multas, tal y como lo establece la Medida Provisional no. 438 del 1º de agosto de 2008.

La compensación al BNDES para cubrir sus costos de operación y gastos, incluyendo los del Fondo Amazonia (los relacionados con el Comité Directivo, el Comité Técnico y los servicios de

auditoría) es del 3% del volumen de las donaciones recibidas por el Fondo, de acuerdo con el Decreto 6,527 del 1º de agosto de 2008.

Las disponibilidades del Fondo (i.e. los montos de las donaciones recibidas pero aún no transferidas a los proyectos) se depositan en un fondo de inversión fija llamado Fondo Gaia, establecido en septiembre de 2008 y manejado por BB Gestão de Recursos - Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. (BBDTVM), una subsidiaria del Banco de Brasil. El Fondo Gaia tiene como único accionista al BNDES y opera únicamente con el Fondo Amazonia. BBDTVM es responsable del manejo del portafolio, el control y la custodia del Fondo Gaia, y el Banco de Brasil es responsable de la distribución de valores, los registros contables y los servicios de tesorería. La compañía auditora KGPM Auditores Independientes está a cargo de auditar el Fondo Gaia y de emitir reportes sobre sus estados financieros. El objetivo del Fondo Gaia es buscar la rentabilidad de sus valores por medio de la aplicación de sus fondos en activos financieros y/o modalidades operativas disponibles en el mercado financiero siguiendo las directrices de la Comisión Brasileña de Valores (Comissão de Valores Mobiliários (CVM)).

Los fondos para los proyectos aprobados son transferidos directamente a las instituciones promoventes de proyectos, de acuerdo con los procedimientos operativos del Fondo. La definición de las directrices del Fondo es responsabilidad de su Comité Directivo, el cual debe presentar periódicamente un grupo de prioridades para la aplicación de recursos. Dichas directrices incluyen las modalidades de aplicación, restricciones, límites y contrapartes, así como las prioridades del Fondo.

Las modalidades incluyen la transferencia de recursos a los beneficiarios para la implementación de las iniciativas propuestas en los proyectos, la transferencia a otros fondos para promover el apoyo a iniciativas con las áreas temáticas, las directrices y prioridades del Fondo, así como para el pago de servicios ambientales, entre otras que pueden ser consideradas por el Comité Directivo. Las restricciones pueden usarse para eliminar ciertos tipos de proyectos que el Comité Directivo considere que deben ser explícitamente inelegibles. Pueden también dejar fuera cierto tipo de gastos, aún si éstos son permitidos por los fondos de contrapartes ofrecidos para la implementación de los proyectos. Ejemplos de esto son las restricciones de pagos a servidores públicos, el pago de impuestos no relacionados directamente con las actividades de los proyectos, y los gastos que están prohibidos legalmente.

Procedimientos para la presentación de proyectos

El ciclo completo de un proyecto en el BNDES, incluyendo los del Fondo Amazonia comprende las etapas de encuadre, análisis, aprobación, contratación y desembolso. La conducción y la responsabilidad de esas etapas recaen en dos unidades del BNDES – el Departamento de Prioridades (DEPRI) y el Departamento de Gestión del Fondo Amazonia (DEFAM) –, integrantes del Área de Planificación y del Área de Medio Ambiente, respectivamente. Las evaluaciones técnicas son sometidas en momentos distintos a dos órganos colegiados, el Comité de Encuadre y Crédito y la Dirección del BNDES.

Las solicitudes de apoyo financiero al Fondo Amazonia inician con la presentación de una Consulta Previa, usando para ello un modelo suministrado por el BNDES para la presentación de propuestas que sirve como un guía de la información requerida para la evaluación inicial de los proyectos, su consonancia con las directrices y los objetivos del fondo. Las consultas previas son recibidas y evaluadas por el Departamento de Prioridades, que verifica la documentación preliminar y la adecuación del proyecto a las directrices y a los criterios aplicables al Fondo Amazonia. En la Consulta Previa, son presentadas las características básicas de la institución proponente y del proyecto para el cual se solicita el apoyo financiero. Con base en esa información se realiza una pre evaluación de la institución proponente, que incluye su capacidad gerencial, su currículo de proyectos realizados y su clasificación catastral, entre otros aspectos. En esa etapa, también son consultadas las áreas de Crédito y de Medio Ambiente del BNDES.

Se entiende como institución proponente a la persona jurídica que somete una Consulta Previa al Fondo Amazonia y firma el contrato de colaboración financiera no susceptible de reembolso con el BNDES. El proponente es responsable, ante el BNDES, de la ejecución del proyecto y de todas las demás obligaciones asociadas, como el envío de informes sobre el desarrollo del proyecto y el apoyo al acompañamiento a ser ejercido por el BNDES relativo a la ejecución físico-financiera del proyecto.

Después del encuadre de la solicitud de colaboración financiera, el proponente debe presentar el proyecto de manera detallada. Tiene lugar entonces la fase de análisis por el equipo del Departamento de Gestión del Fondo Amazonia, que incluye visitas técnicas, reuniones y demás intercambios para la definición de los costos involucrados y del cronograma de ejecución, de los conceptos financiables, de la presentación de contrapartidas y de las condiciones de contratación y de liberación de los recursos, entre otros aspectos definidos de común acuerdo con los proponentes. Finalizado el análisis, el departamento operacional hace la recomendación

técnica en cuanto al apoyo financiero al proyecto, la cual será deliberada por la Dirección del BNDES. En caso de ser aprobado, el proyecto podrá ser contratado.

Tras la firma del contrato se inicia la fase de ejecución del proyecto. Los desembolsos de los recursos son realizados en partes, de acuerdo con los términos del contrato firmado y conforme al cronograma físico-financiero acordado y a la evolución de la ejecución del proyecto, a ser comprobada por el acompañamiento técnico realizado por el equipo del BNDES/Fondo Amazonia.

La Figura 3.4 condensa las etapas y sus respectivos registros protocolarios durante la tramitación de proyectos descrita anteriormente, desde la presentación de la Consulta Previa. Los registros corresponden a:

- 6 - En Perspectiva: Registro de recepción de una Consulta Previa.
- 5 - Consulta Previa: Toda la documentación e información solicitada está completa.
- 4 - Encuadramiento: El Comité de Encuadramiento y Crédito del BNDES aprueba la Consulta Previa.
- 3 -En Análisis: Toda la información adicional está completa y se inicia el análisis del Departamento de Gestión del Fondo Amazonia.
- 2 - Aprobada: Finaliza la evaluación y el proyecto es aprobado.
- 1 - Contratada: Después de la firma del contrato se inicia la etapa de ejecución del proyecto.

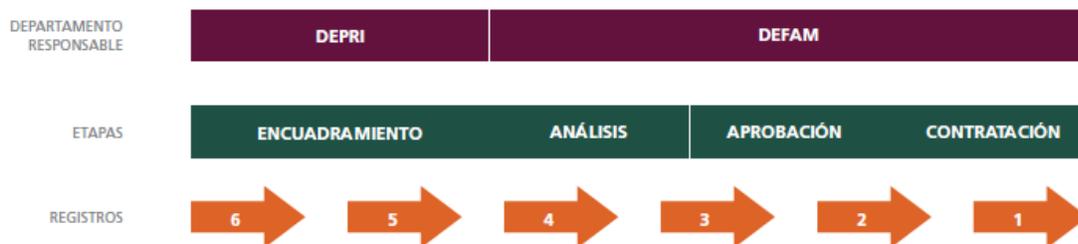


Figura 3.4 Etapas operativas del BNDES

El seguimiento por el BNDES comprende, entre otros procedimientos, la verificación de la ejecución física y financiera del proyecto, incluyendo visita al lugar del proyecto, si fuera necesario; el análisis de los datos financieros del beneficiario; y verificación del cumplimiento de las condiciones especificadas en el contrato. Cada liberación de fondos está sujeta al examen del cumplimiento de las normas pertinentes y los términos del contrato.

Salvaguardas

Las salvaguardas ambientales y sociales aplicables al Fondo Amazonía se basan, para su organización conceptual, en los ocho principios establecidos en el documento “Las Salvaguardas Ambientales Sociales de REDD+”, trabajo de construcción colectiva consolidado por IMAFLORA en 2010, una iniciativa que incluye el sector privado, organizaciones ambientalistas, representantes de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los agricultores y las instituciones de investigación, como una subvención para el desarrollo de políticas públicas relacionadas con REDD +. Las salvaguardas son:

- Cumplimiento legal
- Reconocimiento y garantía de derechos
- Distribución de beneficios
- Sostenibilidad económica y reducción de la pobreza
- Conservación y recuperación ambiental
- Participación
- Supervisión y transparencia
- Gobernanza

Desafíos y lecciones aprendidas

El desempeño y manejo del Fondo Amazonia fueron recientemente analizados por un grupo de investigadores de la Universidad de São Paulo, quienes lograron identificar sus fortalezas y debilidades en cinco áreas clave: i) gobernanza y estructura, ii) portafolio de proyectos, iii) comunicación y transparencia, iv) monitoreo y evaluación y v) captación de fondos y

sostenibilidad financiera. A continuación se resumen los principales hallazgos de este análisis en cada una de estas áreas.⁸⁰

Gobernanza y estructura

Como se mencionó anteriormente, la estructura de gobierno del Fondo Amazonia incluye un Comité Directivo que incluye al gobierno federal, a los estados que comprenden el bioma amazónico y a la sociedad civil. Este comité es responsable de definir las directrices y criterios para la inversión de recursos. El Comité Técnico, por su parte, está formado por expertos a cargo de certificar las emisiones causadas por la deforestación de acuerdo con los cálculos realizados por el Ministerio del Medio Ambiente de Brasil con base en información provista por el INPE.

El personal del Fondo Amazonia, un equipo de 20 profesionales bien entrenados y que incluye un director y cinco divisiones, reporta a la División de Medio Ambiente del BNDES. El BNDES provee la infraestructura y recursos necesarios (tales como el sueldo del equipo del Fondo Amazonia, por ejemplo) sin cargar costos al presupuesto del Fondo. Únicamente los gastos directos y exclusivos de las actividades del Fondo se contabilizan como parte de los costos de operación del mismo.

Este modelo de manejo con múltiples actores es considerado innovador, ya que incluye a entidades de la sociedad civil y a representantes de instituciones con conocimientos diversos, los cuales contribuyen a directrices definidas dentro de un marco institucional. Esto permite que los miembros del COFA y el CTFA provean una evaluación técnica profunda y efectiva del portafolio de proyectos. En la práctica, sin embargo, las oportunidades disponibles para hacer un mejor uso de los conocimientos de los miembros de los comités aún no se han explotado en su totalidad.

Otro aspecto importante de la gobernanza del Fondo Amazonia es la alineación e integración de los objetivos del administrador del Fondo, el BNDES, del Ministerio del Medio Ambiente, responsable de la política pública ambiental y de los del presidente del COFA, una entidad clave para delinear la dirección y áreas prioritarias del Fondo. La operación efectiva del Comité de

⁸⁰ Los métodos y resultados de este estudio se describen en el documento Amazon Fund: financing deforestation avoidance. Jacques Marcovitch and Vanessa Cuzziol Pinsky. Rev. Adm. (São Paulo) vol.49 no.2 São Paulo Apr./June 2014. http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0080-21072014000200006&script=sci_arttext#1

Dirección y su efectividad gerencial depende de cómo se conduzca. En este sentido, es importante notar que el COFA no fue convocado por el Ministerio del Medio Ambiente en 2012, por lo que aún existe potencial para mejorar el desempeño del Comité, el cual es actualmente visto como una imposición de la estructura establecida.

BNDES y el Ministerio del Medio Ambiente podrían mejorar la alineación de las prácticas de manejo del Fondo con las prioridades de las políticas públicas enfocadas en la región norte. Por un lado, el BNDES es visto como burocrático con respecto al manejo del Fondo Amazonia, y por el otro, la participación del Ministerio del Medio Ambiente podría ser considerablemente más efectiva. En 2013, ambos actores establecieron un grupo de trabajo para discutir temas relacionados con el portafolio de proyectos del Fondo. Esta iniciativa ha provisto una contribución significativa y positiva a la revisión del portafolio de proyectos del Fondo.

Por otra parte, los esfuerzos del BNDES para supervisar el manejo eficiente del Fondo son notables. Dado que los conocimientos y experiencia del banco se centran en el financiamiento de grandes proyectos del sector privado y del gobierno con inversiones reembolsables respaldadas por garantías reales, los equipos técnicos del Fondo Amazonia tuvieron que adaptar los procesos para evaluar proyectos financiados con recursos no reembolsables. Consecuentemente, la curva de aprendizaje del BNDES explica la tardanza para el inicio de operaciones, incluyendo la definición de criterios y procesos operativos del Fondo, así como para la composición del portafolio.

Otro aspecto importante a considerar es la diferencia en las culturas institucionales entre el BNDES y los proponentes del Fondo Amazonia, las cuales, durante la fase inicial de la curva de aprendizaje generaron conflictos. Dichos conflictos surgieron de la falta de un entendimiento más profundo por parte del personal del banco sobre los temas y la experiencia de campo, y por parte de los proponentes, a una falta de comprensión de las restricciones impuestas al banco por parte de la Corte Federal de Cuentas de Brasil. Idealmente, debería existir mayor flexibilidad para la contratación de profesionales con conocimientos y experiencia reconocidos sobre la región norte para apoyar al equipo del BNDES. A este respecto, la cooperación con la GIZ es digna de mencionarse, ya que dicha institución ha establecido una oficina en Río de Janeiro con un equipo de expertos dedicados al Fondo y al BNDES. Su área de atención prioritaria ha sido ofrecer orientación a los estados del bioma amazónico sobre estrategias de financiamiento, y el desarrollo de talleres sobre cómo apoyar la implementación de elementos estratégicos tales

como un Catastro Ambiental Rural. GIZ contrata además expertos para educar al personal del Fondo en temas específicos.

Portafolio de proyectos

La creación del portafolio de proyectos del Fondo Amazonia requirió superar una curva de aprendizaje de los dominios temáticos del BNDES a los temas del Fondo. Fue necesario entender mejor la demanda antes de que pudiera darse un incremento en el número de proyectos aprobados. Por lo tanto, se presentó un retraso en la construcción inicial del portafolio, lo cual es comprensible considerando que se trata de una iniciativa muy específica con un volumen significativo de recursos financieros e inversiones.

El portafolios actual es diverso y el equipo del Fondo tiene capacidad limitada para evaluar la información que le es presentada y los resultados e impactos futuros de las iniciativas que buscan apoyo. Los proyectos actuales no interactúan entre ellos y existe poca evidencia de poder escalar, replicar o consolidar metodologías innovadoras para lograr una mayor diseminación de iniciativas. La percepción es que el Fondo podría hacer mucho más si existieran sinergias entre los proyectos.

De acuerdo con datos del BNDES, en enero de 2014 el portafolio del Fondo Amazonia contaba con 52 proyectos, representando una inversión de alrededor de 350 millones de dólares. El primero proyecto inició en diciembre de 2009, y la mayor concentración de proyectos se encuentra en el estado de Pará, representando 25% del portafolio. El 56% de los recursos brindados a proyectos se encuentra en iniciativas lideradas por estados, mientras que las ONGs han obtenido el 28% de dichos recursos.

Hasta enero de 2014, de un portafolio aprobado de R\$ 821 millones, sólo R\$ 227 millones (unos 97 millones de dólares) había sido desembolsado a 35 de los 52 proyectos apoyados. De acuerdo con el BNDES, es posible que una parte de los proyectos aprobados no reciba pagos debido a la falta de capacidad de implementación por parte de sus promoventes o por no cumplir con la documentación requerida.

Como puede verse, el volumen actual del portafolio del Fondo es significativo; sin embargo, el número proyectos que han recibido desembolsos es aún pequeño comprado con el potencial del fondo. Para enero de 2014, sólo el 13% de los recursos disponibles del Fondo habían sido desembolsados. Esto refleja la poca capacidad del Fondo para ejecutar los recursos.

Los procesos internos del BNDES han sido identificados como un motivo clave para explicar los retrasos tanto en el uso de los recursos del Fondo como para la expansión de su portafolio de proyectos. Además, los complejos criterios de evaluación y la amplia lista de documentos obligatorios requeridos a los promoventes de proyectos resultan en que muchas propuestas sean abandonadas o rechazadas. Actualmente, se requiere un mínimo de 210 días para la evaluación de propuestas. El análisis de propuestas implica el procedimiento de rutina del BNDES, que tiene cuellos de botella en varias etapas del proceso. El BNDES no tiene tiempos límite para cada etapa del proceso de evaluación, y el COFA no puede interferir en los tiempos del banco, lo cual se traduce en retrasos en la clasificación de propuestas y en el otorgamiento de fondos.

Por otra parte, los criterios de aprobación y desembolso de recursos siguen las reglas del BNDES, siguiendo sus políticas de operación. Por lo tanto, existe el riesgo de que el equipo del BNDES no cuente con las calificaciones profesionales requeridas para la evaluación de proyectos complejos. El uso de fondos no reembolsables hace que las propuestas presentadas al Fondo sean aún más inusuales para el equipo del BNDES.

Las causas principales identificadas para el rechazo de un gran número de propuestas incluyen la falta de cumplimiento con las directrices y criterios del Fondo, la solicitud de fondos por encima de los límites pre-establecidos, la falta de capacidad técnica probada para la implementación del proyecto, que el proyecto no esté relacionado con la misión organizacional del promovente, la calidad deficiente de la propuesta, la inclusión de información incompleta o dudosa en las propuestas, que las propuestas sean presentadas por consultores a nombre de los municipios, entre otras.

Además de las causas identificadas previamente, las diferentes características institucionales entre el BNDES – uno de los bancos de inversión pública más grandes financiados por la Tesorería Nacional de Brasil – y las instituciones proponentes de proyectos (normalmente pequeñas ONGs, pequeños municipios, y gobiernos estatales de la distante región norte) tienen también como consecuencia en que muchas propuestas sean rechazadas. La forma en la que las propuestas están redactadas y la comprensión de las prioridades y de las relaciones de causa y efecto de acciones contra la deforestación son sujeto de diferentes interpretaciones por parte de los proponentes y del BNDES.

Comunicación y transparencia

Las relaciones institucionales y la comunicación del Fondo, en particular su sitio de internet, han demostrado ser adecuados y transparentes. La comunicación del Fondo con los actores interesados incluye informes anuales y mensuales, así como actualizaciones trimestrales del portafolio de proyectos. El personal del Fondo recibe continuamente visitas de delegaciones internacionales, investigadores, donantes potenciales, periodistas, funcionarios de gobierno y representantes de la sociedad civil. Organiza y participa además en eventos nacionales e internacionales para promover el Fondo.

Dos áreas de mejora identificadas se relacionan con los procesos de comunicación y transparencia con respecto a los procedimientos de aprobación, y en particular sobre la retroalimentación a los proponentes sobre propuestas no aceptadas. La opinión técnica del BNDES sobre las causas de rechazo de proyectos no aprobados es importante, especialmente cuando se trata de un fondo que usa recursos que provienen de acuerdos internacionales. Además, contar con estos veredictos técnicos permitirían a los proponentes elaborar mejores propuestas en el futuro. Los requisitos del BNDES con respecto a la estructura de las propuestas, la amplia documentación solicitada y las estrictas fechas límite para presentar cualquier aclaración o documentación adicional requieren tiempo, implican costos financieros y dedicación por parte de los proponentes durante un período de tiempo largo. Es por lo tanto legítimo que los proponentes puedan recibir una opinión técnica, y que el Fondo Amazonia actúe como calificador y a la vez contribuya a mejorar la calidad de las propuestas presentadas.

Monitoreo y evaluación

Aunque la deforestación en la Amazonía observó un incremento en el 2013, el INPE reportó una reducción de la deforestación de 29% de agosto de 2011 a julio de 2012.⁸¹ No obstante, es difícil determinar si esta reducción fue causada por los proyectos financiados por el Fondo Amazonia o no. Los medios para medir la efectividad de las acciones apoyadas por el Fondo deben aún concebirse y establecerse, idealmente por un tercero independiente. La reducción de la deforestación está relacionada con varios factores en la región: la inspección, la creación de áreas protegidas, la regulación de tierras, los incentivos económicos sostenibles y la adaptación de actividades agrícolas. Un modelo para evaluar la efectividad del Fondo debería tomar en cuenta estos factores.

⁸¹ Datos obtenidos del INPE en enero de 2014, disponibles en: <http://www.obt.inpe.br/prodes/index.php>

El monitoreo y evaluación de proyectos aprobados con fondos no reembolsables llevó al personal del Fondo a desarrollar un marco para el monitoreo de resultados. Se trata de una herramienta de gestión que se utiliza para asegurar que las acciones financiadas por el Fondo contribuyan a su objetivo general.

La creación de un programa efectivo de monitoreo y evaluación es crucial para el éxito del Fondo. Poner énfasis en la orientación y sistematización de soluciones exitosas puede volverse una referencia para futuros proyectos. En este sentido, un programa robusto para evaluar resultados e impactos contribuiría a mejorar la definición de responsabilidades con base en resultados concretos y contribuyendo a la consolidación de la iniciativa. Consecuentemente, el énfasis del monitoreo debería centrarse en mejorar la implementación del proyecto. El monitoreo y evaluación deberían representar las bases para ajustar las prioridades y actividades del Fondo y para sistematizar las soluciones innovadoras que muestren potencial de replicarse.

La necesidad de que el Fondo provea asistencia técnica tanto en la preparación de propuestas como en el monitoreo de las iniciativas aprobadas es evidente. La mayoría de los estados del bioma amazónico necesitan desarrollar capacidades técnicas para concebir propuestas e implementar programas robustos para la reducción de la deforestación y la promoción del desarrollo sostenible en las economías locales. El Fondo Amazonia debería promover la implementación, monitoreada cuantitativamente y con base en metas nacionales e integrada en las cadenas de distribución locales. Esto implica una gobernanza nueva, un programa integrado más que proyectos individuales, en una mayor escala, con resultados expandidos y con un compromiso político que induzcan acciones a los niveles municipal, estatal y federal.

Por lo tanto, existe la oportunidad de que el Fondo Amazonia mejore el monitoreo de sus proyectos y establezca indicadores que permitan la comparación entre iniciativas y escale sus resultados a través de un enfoque programático.

Captación de recursos y sostenibilidad financiera

Como se mencionó previamente, la captación de recursos del Fondo Amazonia está condicionada a la reducción de emisiones por deforestación. El modelo de captación del Fondo es considerado robusto, transparente y basado en resultados comprobados; sin embargo, si el Fondo quiere conseguir más fondos y atraer a más donantes será necesario que adopte procesos de monitoreo y evaluación efectivos que sean adecuados para proyectos que produzcan una

reducción convincente de la deforestación en la Amazonía. Este factor impacta directamente la capacidad del Fondo para atraer nuevos recursos.

Además, el escenario económico global actual resulta poco favorable para la captación de recursos ya que los países donantes enfrentan más dificultades para proveer apoyos, y en el caso de Brasil (como en el de México) la dificultad para captar fondos de donantes se ha incrementado en los últimos años debido al cambio en la percepción internacional del país como una economía emergente.

Por otra parte, la sostenibilidad financiera del Fondo no está asegurada, y muestra una enorme dependencia de tres donantes (Noruega, Alemania y Petrobras), y el Ministerio de Medio Ambiente y el BNDES no han logrado movilizar aún recursos de otras fuentes.

Cabe mencionar que los principales factores que llevaron al gobierno de Noruega a apoyar el Fondo son que es un mecanismo para la captación de recursos condicionado a la reducción de emisiones por deforestación estimada con base en observaciones terrestres realizadas por el INPE; las directrices del Fondo, establecidas por el COFA para contribuir a los objetivos de desarrollo sostenible, y a los mecanismos de rendición de cuentas del CTFA. En general, la evaluación del gobierno noruego con respecto a los resultados de reducción de deforestación han sido positivos. Sin embargo existe la expectativa de alcanzar una mayor eficiencia por medio de proyectos de calidad. Dicha evaluación concluyó que el manejo del Fondo podría mejorarse en los siguientes aspectos:

- Ajustar los procedimientos de aprobación de proyectos al objetivo del Fondo. Estos ajustes deberían aclarar las responsabilidades de gobernanza y mejorar la eficiencia del manejo del Fondo;
- Aclarar la estrategia del Fondo para promover el desarrollo sostenible en la región amazónica; y
- Asegurar que proyectos importantes con efectos positivos demostrables sean desarrollados por actores clave.

3.1.2 Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) de Costa Rica

Objetivo

El Fondo Nacional de Financiamiento Forestal se creó mediante la Ley Forestal 7575 del 16 de abril de 1996. Su objetivo es financiar, mediante créditos u otros mecanismos de fomento del manejo del bosque, intervenido o no, los procesos de forestación, reforestación, viveros forestales, sistemas agroforestales, recuperación de áreas denudadas y los cambios tecnológicos en aprovechamiento e industrialización de los recursos forestales para beneficio de pequeños y medianos productores. También tiene como objetivo captar financiamiento para el pago de los servicios ambientales que brindan los bosques, las plantaciones forestales y otras actividades necesarias para fortalecer el desarrollo del sector de los recursos naturales.

En el marco del Plan Estratégico Institucional 2012-2021 los objetivos Estratégicos Institucionales del Fondo son:

- Financiar a productores forestales mediante la consolidación e innovación de mecanismos de fomento que contribuyan a la conservación y producción de los bienes y servicios forestales.
- Propiciar la sostenibilidad de los programas sustantivos que brinda FONAFIFO, mediante una estrategia de corto, mediano y largo plazo que permita la atracción de recursos financieros de fuentes nacionales e internacionales.
- Mejorar la prestación de los servicios que ofrece el FONAFIFO a sus clientes, por medio de un cambio tecnológico integral, que brinde facilidades de interacción, acceso y oportunidad.

Estructura y funcionamiento

La administración de FONAFIFO se realiza con la participación de una Junta Directiva, compuesta por cinco miembros (dos representantes del sector privado y tres del sector público) cuyo nombramiento es por un período de 2 años. Para llevar a cabo su accionar, el FONAFIFO cuenta con una organigrama aprobado por el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAE) según resolución MINAE R-536-2007 y publicado en la Gaceta N° 13 del 18 de enero del 2008 que incluye la Dirección General y cinco direcciones subordinadas, a saber: Dirección de Servicios Ambientales, Dirección de Fomento Forestal,

Dirección de Desarrollo y Comercialización de Servicios Ambientales, Dirección de Asuntos Jurídicos y Dirección Administrativa Financiera. Estas Direcciones se desagregan en Departamentos y Unidades, y también cuenta con nueve Oficinas Regionales con el fin de propiciar funcionalidad y efectividad a la institución.

Según la misma resolución, las principales funciones de la Junta Directiva del FONAFIFO son:

- Velar por el cumplimiento de las funciones determinadas por ley para el FONAFIFO.
- Otorgar el financiamiento mediante créditos u otros mecanismos de fomento del manejo del bosque, intervenido o no, los procesos de reforestación, forestación, viveros forestales, sistemas agroforestales, recuperación de áreas denudadas y los cambios tecnológicos en aprovechamiento e industrialización de los recursos forestales.
- Captar financiamiento para el pago de los servicios ambientales que brindan los bosques, las plantaciones forestales y otras actividades necesarias para fortalecer el desarrollo del sector de recursos naturales.
- Velar por la transparencia, oportunidad, legalidad de los actos y procedimientos administrativos que realice la Dirección General.
- Conocer y aprobar el informe de labores que el Director General deberá presentar según el plazo establecido por la Junta Directiva.
- Autorizar las contrataciones que realice la Dirección General y velar por la transparencia de las mismas.
- Aprobar el Plan Anual Operativo así como su expresión financiera traducida en el presupuesto de ingresos y gastos anual del FONAFIFO.

En el Nivel Ejecutivo presenta la figura de una Dirección General como la máxima autoridad administrativa de FONAFIFO, quien depende de la Junta Directiva y es quien ejecuta los acuerdos y directrices que emanen del ente colegiado.

La estructura administrativa antes comentada se representa en el siguiente organigrama:

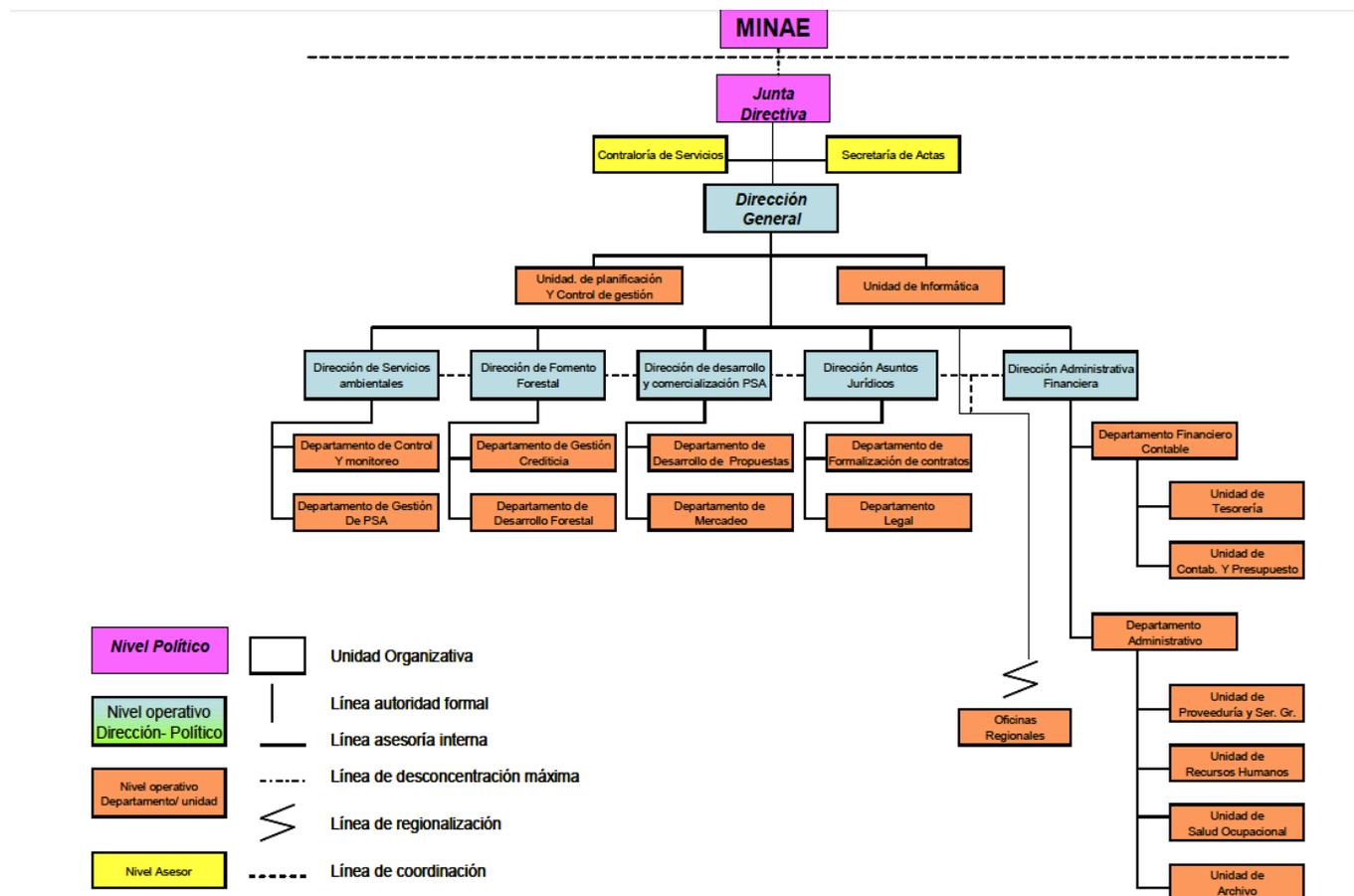


Figura 3.5: Estructura organizativa de FONAFIFO.

Según lo establecido en el artículo 38 de la reglamentación de la ley 7575 (reformado por Artículo 1º del Decreto Ejecutivo N° 30762 del 23 de agosto del 2002) la Junta Directiva debe presentar cada año, para la aprobación del Ministro del Ambiente y Energía, una propuesta donde se establezcan las áreas prioritarias a intervenir, la cantidad de hectáreas y monto a pagar por los servicios ambientales en las diferentes modalidades, con base en el presupuesto asignado y a los criterios de priorización definidos previamente por el Ministro, considerando las políticas nacionales de conservación que ejecuta el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y la sostenibilidad social y financiera del Sistema de Pago por Servicios Ambientales que ejecuta FONAFIFO. Una vez aprobada la propuesta por el Jeraarca Ministerial, el Poder Ejecutivo mediante Decreto Ejecutivo establecerá cada año, la cantidad de hectáreas disponibles, el monto por hectárea y el mecanismo de pago. Los reglamentos y procedimientos para ejecutar el pago

de servicios ambientales, son emitidos por FONAFIFO, bajo los lineamientos debidamente establecidos.

Actividades apoyadas

De conformidad con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 7575, corresponde a FONAFIFO la ejecución del programa de compensación de los servicios ambientales de mitigación de emisiones de gases con efecto invernadero y protección y desarrollo de la biodiversidad.

El Programa de PSA consiste en un reconocimiento financiero por parte del Estado, a través del FONAFIFO, a los (las) propietarios(as) y poseedores(as) de bosques y plantaciones forestales por los servicios ambientales que éstos proveen y que inciden directamente en la protección y mejoramiento del medio ambiente.

La ley 7474 define los servicios ambientales como: *los que brindan el bosque y las plantaciones forestales y que inciden directamente en la protección y el mejoramiento del medio ambiente* definiendo los cuatro servicios ambientales que el FONAFIFO está habilitado a pagar:

1. mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (fijación, reducción, secuestro, almacenamiento y absorción),
2. protección del agua para uso urbano, rural o hidroeléctrico,
3. protección de la biodiversidad para conservarla y uso sostenible, científico y farmacéutico, investigación y mejoramiento genético, protección de ecosistemas, formas de vida,
4. belleza escénica natural para fines turísticos y científicos.

En la actualidad las modalidades admitidas para el Pago de Servicios Ambientales se encuentran establecidas en la siguientes categorías:

1. Protección de Bosque
2. Protección de Recurso Hídrico
3. Protección de Bosque en Vacíos de Conservación
4. Protección de Dentro de Áreas Silvestres Protegidas
5. Reforestación
6. Reforestación con Especies Nativas en Vías de Extinción
7. Reforestación en Áreas de Protección
8. Segundas Cosechas
9. Regeneración Natural en Tierras Kioto
10. Regeneración Natural en Potreros
11. Regeneración Natural con Potencial Productivo
12. Sistemas Agroforestales
13. Sistemas Agroforestales en Café
14. Sistemas Agroforestales con Especies en Extinción
15. Sistemas Agroforestales con Especies Nativas

16. Manejo de Bosques

Fuentes de financiamiento

En el marco de la Ley Forestal 7575 y su Reglamento, FONAFIFO tiene como uno de sus objetivos la captación de recursos financieros para el pago por servicios ambientales y el fortalecimiento del sector recursos naturales, para tal efecto, se encuentra autorizado para realizar todo negocio lícito, comercializar los servicios ambientales generados en las fincas inscritas en el Programa de PSA, y desarrollar proyectos a ser financiados por organizaciones nacionales o internacionales.

Inicialmente, la principal fuente de financiamiento del Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA) era una fracción (un tercio) de los recursos generados por el impuesto de consumo a los combustibles destinada a dicho programa de conformidad con el artículo 69 de la Ley 7575. Posteriormente, este impuesto fue modificado por la Ley de Simplificación Tributaria, creándose el impuesto único a los combustibles, del cual un 3,5% es destinado al PPSA.

El mismo marco legal vigente (Ley Forestal) establece en su artículo 47, otras fuentes potenciales de recursos para fortalecer los programas que desarrolla la institución, tales como:

1. Aportes financieros recibidos del Estado, mediante presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República u otros mecanismos.
2. Donaciones o créditos que reciba de organismos nacionales e internacionales.
3. Créditos que el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal obtenga, así como recursos captados mediante la emisión y colocación de títulos de crédito.
4. Recursos provenientes de la conversión de la deuda externa y del pago por los servicios ambientales que, por su gestión, realicen organizaciones privadas o públicas, nacionales o internacionales.
5. Recursos provenientes de la recuperación de préstamos o créditos de desarrollo que otorgue.
6. Productos financieros que se obtengan de las inversiones transitorias que se realicen.
7. El cuarenta por ciento (40%) del monto de los ingresos provenientes del impuesto a la madera.
8. Las emisiones de bonos forestales aprobados y las que se emitan en el futuro. Con estos bonos se podrá pagar todo tipo de impuestos o tributos, salvo el impuesto forestal.
9. Otros recursos que pueda captar para cumplir con sus fines.

Para el cumplimiento de esta función el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal tiene las siguientes facultades:

- A. Para la venta de proyectos ya ejecutados o en ejecución: FONAFIFO podrá comercializar los derechos derivados de la cesión de los servicios ambientales ya ejecutados o en ejecución, asociados o individualmente, para ello deberá aplicar el procedimiento que al efecto establezca

la Junta Directiva del Fondo, pero el precio de venta no podrá ser inferior al precio pagado por el FONAFIFO para generar el servicio ambiental correspondiente.

- B. Para la venta de proyectos futuros: FONAFIFO podrá brindar servicios, comercializar y suscribir contratos o convenios de compra venta de servicios ambientales de cualquier tipo que a su juicio permitan financiar la conservación del bosque y los procesos de forestación, estas negociaciones al ser materia ordinaria para FONAFIFO podrán realizarse en forma directa.

Adicionalmente el FONAFIFO ha propiciado la participación de entes internacionales como el Banco Mundial y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, por medio del Proyecto Eco mercados y del Gobierno Alemán, a través del KfW que aporta recursos para el Programa Forestal Huetar Norte. Sin embargo, hasta la fecha los recursos disponibles para la inversión no han sido suficientes para abastecer la creciente demanda. Ante esto, el FONAFIFO ha desarrollado mecanismos y convenios con la empresa privada local como la Compañía Nacional de Fuerza y Luz o la Hidroeléctrica Platanar, para generar fuentes alternas de financiamiento para el Programa de PSA.

Estas nuevas modalidades dieron lugar a los “Certificados de Servicios Ambientales” (CSA). Con este instrumento se captan fondos de las empresas privadas e instituciones, entregándoles un certificado por el monto equivalente a la cantidad de hectáreas que deseen proteger. Las áreas incluidas son zonas que brindan servicios ambientales y los recursos captados son trasladados a los propietarios de los bosques en esas áreas para que los sigan conservando. Asimismo, en cumplimiento de la normativa del mercado doméstico de carbono, la institución provee de unidades costarricenses de compensación a las organizaciones interesadas en compensar su huella de carbono.

Manejo financiero

Desde su creación mediante la ley 7575, FONAFIFO se ha operado a través de la figura de fideicomisos, inicialmente en BANCOOP y a raíz de su quiebra, en el Banco Nacional de Costa Rica. Dentro de estos fideicomisos, la estructura administrativa ha sido muy sencilla, conformada por un nivel superior jerárquico (Junta Directiva), una Unidad Ejecutora al mando de un Director Ejecutiva y cinco mega procesos: Servicios Ambientales, Crédito, Gestión de Recursos, Legal y Administrativo.

Según lo expresado en la resolución MINAE R 536 del año 2007 hasta esa fecha estos procesos fueron apoyados por la estructura del Banco Nacional de Costa Rica. Por esa razón en la estructura no se contemplaban unidades como tesorería, contabilidad, formalización de créditos, cobro administrativo y judicial, ejecución de inversiones, auditoría interna,

administración de activos y otros servicios. Este esquema de funcionamiento, ha permitido el cumplimiento eficiente de los objetivos establecidos por Ley, a un costo que, al menos hasta entonces, no había superado el 7% de las asignaciones presupuestarias anuales del Programa de Pago por Servicios Ambientales.

FONAFIFO destina hasta un 21% del total de los ingresos presupuestados para el pago de Servicios Ambientales para financiar los gastos administrativos y técnicos. Adicionalmente, aporta 1.33% al SINAC para la ejecución y operación de la Estrategia de Seguimiento y Fomento al Programa de Pago de Servicios Ambientales, elaborada por el SINAC y 0.67% a la Oficina Nacional Forestal, para ejecutar acciones contenidas en el plan de trabajo elaborado por ésta, con el fin de coadyuvar al fomento del programa de servicios ambientales. También tiene la facultad para negociar, en los convenios o contratos de compra y venta de servicios ambientales, un porcentaje de gastos administrativos y técnicos de acuerdo a la naturaleza de las obligaciones adquiridas en ellos.

Procedimiento para la presentación de proyectos

Dentro del MINAE, el FONAFIFO trabaja en coordinación con el SINAC; de esta manera se integra la Administración Forestal del Estado (AFE), donde se definen las políticas nacionales para la inversión de recursos en áreas prioritarias en el PPSA. Además, se toman en cuenta elementos derivados del marco del Corredor Biológico Mesoamericano- Sección Costa Rica, así como otros compromisos de conservación de ecosistemas y biodiversidad.

En los proyectos de pago por servicios ambientales, el FONAFIFO establece a favor de los beneficiarios montos diferenciados de los pagos de servicios ambientales, según la zona, importa la definición de zonas prioritarias, las capacidades del uso del suelo de las tierras, la actividad económica actual, la proyección urbana, modalidad, oferta y demanda.

La diferenciación se realiza cada año a través de un decreto ejecutivo publicado en los primeros meses del año siguiendo un patrón (modalidades, montos, y periodicidad y distribución de los desembolsos) año con año con algunas variaciones en las modalidades. En esos decretos se definen los criterios de priorización que establece FONAFIFO para asignar las áreas que recibirán el PSA en ese año hasta agotar los fondos presupuestados. Además de los elementos referidos a priorización, el decreto también establece los montos que se pagarán por hectárea y su periodicidad de pago.

Todos aquellos que se acojan al pago de los servicios ambientales ceden sus derechos por fijación de bióxido de carbono al FONAFIFO. No se permite optar por incentivos fiscales y pago de servicios ambientales en forma simultánea.

En el programa de PSA se consideran beneficiarios (as) todas aquellas personas físicas o Jurídicas, propietarios (as), arrendatarios, usufructuarios de inmuebles inscritos en el Registro Nacional o poseedores que gozan del Pago de los Servicios Ambientales en las diversas modalidades, mediante los contratos PSA.

Como se comentó anteriormente, FONAFIFO tiene la facultad de emitir los Manuales y/o Procedimientos necesarios para la ejecución del Programa de Pago de Servicios Ambientales (PSA), mismos que deberán ajustarse, entre otras, a las siguientes disposiciones descritas en el artículo 39 de la ley:

a) De las solicitudes de ingreso al Programa de Pago de Servicios Ambientales

- I. El Fondo Nacional de Financiamiento Forestal establecerá un período para que las personas físicas y jurídicas presenten las solicitudes de ingreso de sus inmuebles al Programa de Pago de Servicios Ambientales.
- II. Excepcionalmente y mediante acuerdo razonado emitido por la Junta Directiva del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal podrá abrir un período extraordinario de recepción de solicitudes cuando la cantidad de solicitudes presentadas sea inferior al área asignada de acuerdo al presupuesto respectivo.
- III. La determinación del período de recepción de solicitudes se publicará en el Diario Oficial La Gaceta y en al menos un diario de circulación nacional.

b) Del Procedimiento de recepción de solicitudes.

- I. Los interesados e interesadas en ingresar al Programa de Pago de Servicios Ambientales, deberán solicitar una cita para la presentación de sus solicitudes.
- II. Las citas se solicitarán durante el período habilitado por FONAFIFO, ya sea por vía telefónica, por medio del sitio Web de FONAFIFO o apersonándose el o la solicitante a la Oficina Regional del FONAFIFO, donde se le facilitará la obtención de la cita por los medios indicados.
- III. En la fecha y hora de la cita asignada, el o la solicitante o su representante, deberá acudir en forma personal a la Oficina Regional de FONAFIFO respectiva a presentar su solicitud.
- IV. El funcionario o funcionaria encargada, verificará que la solicitud cumpla con los requisitos establecidos en el presente artículo y en el Manual de Procedimientos para el Pago de Servicios Ambientales publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 46 del 6 de

marzo del 2009 y sus reformas, en cuyo caso imprimirá en la solicitud el número asignado a la misma, la fecha y hora de su presentación.

- V. Las Oficinas Regionales de FONAFIFO no recibirán solicitudes que no cumplan con los requisitos establecidos en el presente artículo o en el Manual de Procedimientos para el Pago de Servicios Ambientales.
- VI. No se recibirán solicitudes remitidas vía fax, por correo electrónico, ni por correo certificado o que se pretenda presentar sin la respectiva cita, fuera de la fecha y hora asignada en ella, o en otra Oficina Regional de FONAFIFO que no sea la indicada en la cita.

c) De los requisitos que debe cumplir la solicitud.

- I. Las solicitudes de ingreso al Programa de Pago de Servicios Ambientales deberán contener, bajo pena de no ser recibidas, los siguientes requisitos de información: a) Nombre, calidades completas y domicilio del o la solicitante, b) Número de cédula o documento oficial de identificación, c) Si se tratara de una persona jurídica deberá indicarse el nombre completo, calidades, número de cédula de identidad o documento oficial de identificación y domicilio de su representante legal, d) Número de matrícula de Folio Real o citas de inscripción del inmueble que se pretende ingresar al Programa PSA. d) Número de Plano Catastrado del inmueble objeto de la solicitud, e) La pretensión de la solicitud, que deberá incluir el área o árboles a someter, la modalidad y la indicación de si se trata de un inmueble sin inscribir, f) Indicar si se trata de un proyecto de reforestación por adelantado, g) Lugar para recibir notificaciones. Si se tratara de un domicilio u oficina, éste deberá ubicarse dentro de un radio de dos kilómetros de la Oficina Regional de FONAFIFO, respectiva.
- II. Las solicitudes deberán presentarse debidamente firmadas por el propietario o propietaria, poseedor o poseedora, arrendatario o arrendataria (o) sus apoderados.
- III. Adicionalmente, a la solicitud deberá adjuntarse los siguientes documentos: a) Fotocopia legible en hoja completa de la cédula de identidad vigente del o la solicitante u otro documento oficial de identidad, b) Copia visible en hoja completa por ambos lados del plano catastrado del inmueble que se pretende ingresar con su ubicación en la hoja cartográfica, escala 1:50 000.
- IV. Las Oficinas Regionales de FONAFIFO no recibirán solicitudes incompletas o que no cumplan con los requisitos de admisión establecidos en el presente artículo y/o en el Manual de Procedimientos para el Pago de Servicios Ambientales.

d) De los trámites y plazos de valoración de las solicitudes.

- I. Recibidas las pre-solicitudes por parte de las Oficinas Regionales de FONAFIFO, se procederá a la digitalización y ubicación de los planos en el Sistema de Información Geográfica. Si se determina la existencia de algún traslape con cualquier otro plano, u otro inconveniente, el Jefe Regional por medio de un oficio, notificará a los interesados para que aclaren la información aportada en un plazo no mayor a diez días hábiles.

- II. Si vencido el plazo otorgado no se presentan las correcciones y/o aclaraciones, o se presentan nuevamente incorrectas, el Jefe Regional procederá al archivo de la solicitud.
- III. Las Oficinas Regionales de FONAFIFO disponen de hasta sesenta días naturales para la valoración de las solicitudes de acuerdo a una matriz de calificación que se establecerá en el Manual de Procedimientos para el Pago de Servicios Ambientales, la cual incorpora las prioridades a que se refiere el artículo 38 del Reglamento a la Ley Forestal.
- IV. Terminada la etapa de calificación, indicada en el punto anterior, las Oficinas Regionales de FONAFIFO remitirán las solicitudes a la Dirección Jurídica de FONAFIFO, en estricto orden de calificación o puntuación. Solamente en caso de que la calificación de las solicitudes refleje un empate entre dos o más de ellas, se remitirán a la Dirección Jurídica de acuerdo al principio de primero en tiempo primero en derecho.
- V. La Dirección Jurídica de FONAFIFO dispondrá de hasta treinta días naturales para la valoración de cada solicitud. Si se determina que la misma no cumple con los requisitos o condiciones legales establecidas al efecto, la Dirección Jurídica emitirá un documento con los requisitos faltantes y lo remitirá junto con los antecedentes a la Oficina Regional de FONAFIFO la cual concederá a el o la solicitante un plazo de hasta 20 días hábiles para corregir y /o completar los requisitos legales. Si vencido el plazo otorgado, el o la solicitante no han cumplido en su totalidad con lo prevenido, o se presenta se debe emitir el auto o resolución de archivo debidamente firmada por el Jefe Regional.
- VI. Si las solicitudes cumplen con los requisitos y condiciones legales y técnicas se comunicará al solicitante por resolución firmada por el jefe Regional o por el Director Ejecutivo de FONAFIFO que su solicitud fue aprobada y que puede proceder a elaborar el estudio técnico, según los procedimientos establecidos en el Manual de Procedimientos para el Pago de Servicios Ambientales.
- VII. Concluido todo el proceso de aprobación de solicitudes, las Oficinas Regionales de FONAFIFO, mediante resolución razonada firmada por el Jefe Regional, procederán al archivo de todas aquellas solicitudes que por falta de recursos económicos, no fueron tramitadas y/o no aprobadas en ese período.

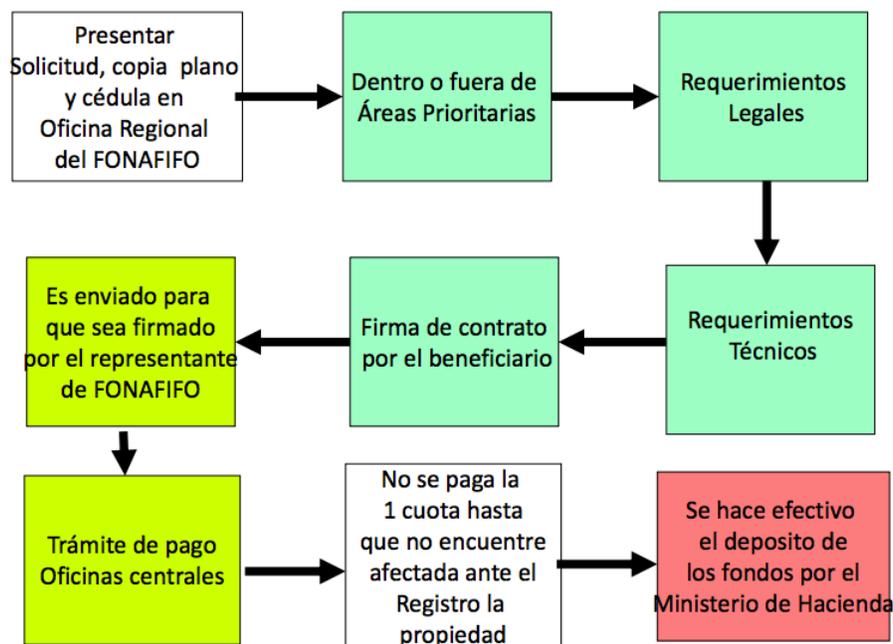


Figura 3.6 Esquema resumen del proceso para ingresar al sistema

Presentado el estudio técnico debidamente firmado por un profesional forestal incorporado al Colegio Profesional respectivo, con los requisitos que reglamentariamente exige el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, este revisará y aprobará o no la solicitud. En caso de aprobarse la solicitud, con el estudio técnico respectivo, FONAFIFO procederá a elaborar el contrato correspondiente, el cual deberá ser suscrito por el Jerarca Ministerial o a quién este delegue oficialmente su firma y por FONAFIFO para lo cual contará con un plazo de hasta treinta días naturales desde la presentación del estudio técnico

Concluido el trámite y firmado el contrato entre el Ministerio del Ambiente y Energía y el Oferente, se entregará una copia del expediente al Área de Conservación correspondiente, y FONAFIFO ejercerá el control y seguimiento de los proyectos aprobados. El SINAC podrá efectuar el seguimiento y control del programa según la estrategia de control que establezca.

El Ministerio del Ambiente y Energía, a través de FONAFIFO por sí o por solicitud fundamentada, podrá solicitar la suspensión de la aplicación de los pagos por servicios ambientales, e iniciar gestiones administrativas y legales correspondientes para declarar el incumplimiento contractual e iniciar la recuperación de los recursos económicos aplicados,

previo garantizar el derecho de defensa y debido proceso, a fin de determinar lo que corresponda en derecho. Por lo que respecta a la aplicación de incentivos forestales le corresponderá al SINAC su resolución todo de conformidad con la normativa existente.

Lecciones aprendidas y desafíos

A nivel general, en la bibliografía consultada se destacan algunas limitantes legales de algunos beneficiarios para ingresar al programa, la necesidad de mejorar las mediciones de los impactos del PSA y la falta de una adecuada contabilidad para registrar en el Producto Interno Bruto la importancia del PSA y el Sector Forestal en general.

Con base en el documento realizado por RedLAc en el año 2010 para diferentes Fondos Ambientales y Pagos por Servicios Ambientales se destacan para el caso del FONAFIFO los siguientes retos y algunas opciones para superarlos:

- **Discriminación regulatoria.** Los participantes en el programa de PSA se vuelven inelegibles para otros programas públicos, como los subsidios a la vivienda. De igual forma, los beneficiarios de programas de reforma agraria no son elegibles para el programa de PSA, incluso si su tierra contiene un bosque o es adecuada para las actividades forestales.
- **Tenencia informal o insegura de la tierra.** En Costa Rica, el marco legal prohibía el uso de fondos públicos para pagar a propietarios que no tuvieran un título formal de su propiedad. Como una primera solución, se crearon contratos paralelos, similares a los del programa de PSA, financiados por compradores de servicios para propietarios sin título. En una región particular, Platanar, se cubrían sólo la mitad de los pagos a propietarios y el FONAFIFO pagaba el resto. Esto liberaba fondos para pagarle a los propietarios sin título que de otra forma no serían elegibles para recibir financiamiento. Actualmente, la ley ha sido modificada para permitir el pago a propietarios sin título.
- **Costos de transacción.** Negociar con 100 pequeños proveedores de servicio acarrea muchos más costos de transacción que negociar con uno o dos grandes terratenientes que manejen una porción de tierra equivalente. El programa de PSA de Costa Rica ha desarrollado un sistema de contratos colectivos a través del cual los pequeños agricultores pueden participar en el programa de manera colectiva en lugar de llevar negociaciones individuales, con el fin de repartir los costos de transacción en un grupo grande.
- **Retos científicos.** Existen grandes dificultades para establecer asociaciones definitivas de causalidad entre mayores flujos de agua o un decremento en la deforestación y propietarios particulares o actividades de manejo forestal; incluyendo un riesgo de fugas.
- **Retos de financiamiento.** Existen dificultades para mantener un flujo suficiente de proyectos y, con ellos, de financiamiento.

Otro análisis realizado en el año 2012 por FONAFIFO, la Comisión Nacional Forestal (Programa de Pagos por Servicios Ambientales del Bosque) y el Ministerio de Medio Ambiente del Ecuador

(programa Socio Bosque) estableció una serie de lecciones aprendidas para REDD+ desde los programas de pago por servicios ambientales e incentivos para la conservación que se presentan a continuación:

Acuerdos de participación :

- Proporcionar un marco institucional claro que facilite la cooperación entre sectores.
- Usar contratos simples, reforzados por directrices de programa que sean claras y fáciles de referenciar.
- Invertir en capacitaciones legales y apoyo técnico.
- Explorar opciones para superar las barreras de participación en aspectos de tenencia de la tierra. Establecer la duración del contrato con base en la necesidad relativa de certeza del suministro de servicios ambientales con respecto a la flexibilidad en las propiedades inscritas.
- Hacer pagos directa o indirectamente condicionales al suministro de servicios ambientales.
- Diseñar actividades de programa para minimizar los costos de participación permitiendo que ocurran actividades productivas paralelas a REDD+.
- Incorporar directrices robustas y transparentes para el monitoreo y la verificación.
- Proporcionar sanciones claras, transparentes y aplicables por el no-cumplimiento, en combinación con mecanismos de gestión de riesgos.

“Equidad” u objetivos sociales :

- Fortalecer el marco legal, de políticas y gobernanza correspondiente.
- Apoyar la implementación con buena gobernanza y las instituciones apropiadas en múltiples niveles.
- Adoptar un enfoque basado en los derechos que respete salvaguardas acordadas internacionalmente.
- Usar divulgación y capacitaciones selectivas y controlar los costos de transacción para superar los obstáculos para la participación, en particular para las personas pobres o marginadas.
- Incorporar un monitoreo creíble de los resultados e impactos sociales.

“Trade-offs” y sinergias entre beneficios múltiples :

- Responder a beneficios múltiples al dirigir pagos o incentivos.
- Usar múltiples criterios para minimizar “trade-offs” y fortalecer las sinergias al seleccionar actividades y participantes elegibles.
- Considerar explícitamente beneficios múltiples o co-beneficios al evaluar resultados.
- Evaluar sinergias y “trade-offs” con otras políticas y programas de desarrollo ambiental y económico.
- Utilizar pagos diferenciados para reconocer y recompensar las acciones que realcen las sinergias entre múltiples servicios ambientales.

Financiamiento sostenible en PSA / REDD+ :

- Entender las ventajas y desventajas de los sistemas de MRV de PSA, teniendo en cuenta las diferencias clave en cuanto a la escala, el alcance y los objetivos que distinguen los requisitos para MRV de REDD+.
- Utilizar un diseño efectivo de MRV para lograr y atribuir reducciones de emisiones adicionales.
- Diseñar sistemas de MRV para rastrear las fugas, para así mejorar la eficiencia del desempeño del programa con respecto a los objetivos de REDD+.
- Para poder evaluar —y administrar de manera adaptable— el desempeño sobre salvaguardas sociales y ambientales, hay que establecer metas y bases claras, y medir y evaluar regularmente los indicadores relevantes.
- Identificar oportunidades de rentabilidad de MRV identificando “trade-offs” entre el costo y la exactitud o la precisión. Invertir en capital humano y en capacitaciones en ambos “extremos” del pago.

3.1.3 Fondo Forestal de la Cuenca del Congo (FFCC)

Objetivo

El Fondo Forestal de la Cuenca del Congo, organizado por el Banco Africano de Desarrollo, fue lanzado en el año 2008 por el Reino Unido y Noruega, junto con los ministerios forestales de los Estados miembros de la Comisión de Bosques de África Central (CBAC o COMIFAC, por sus siglas en inglés). Su objetivo general es aliviar la pobreza y combatir el cambio climático por medio de la reducción de la tasa de deforestación. Para ello se definieron las siguientes metas principales i) reducir y eventualmente revertir la tasa de deforestación en la Cuenca del Congo; ii) proveer mecanismos de apoyo para la conservación de los bosques; iii) mantener beneficios para las comunidades locales; y iv) movilizar recursos financieros adicionales para apoyar las acciones requeridas.

Estructura y funcionamiento

El FFCC es administrado por el Banco Africano de Desarrollo y está comprendido por un Consejo de Administración (CA) y su Secretaría, encabezada por el Coordinador, que depende del Director del Departamento de Agricultura y Agroindustria (OSAN, por sus siglas en inglés) del Banco Africano de Desarrollo. El Directorio del Banco también toma ciertas decisiones vinculadas FFCC (ver Figura 3.7).

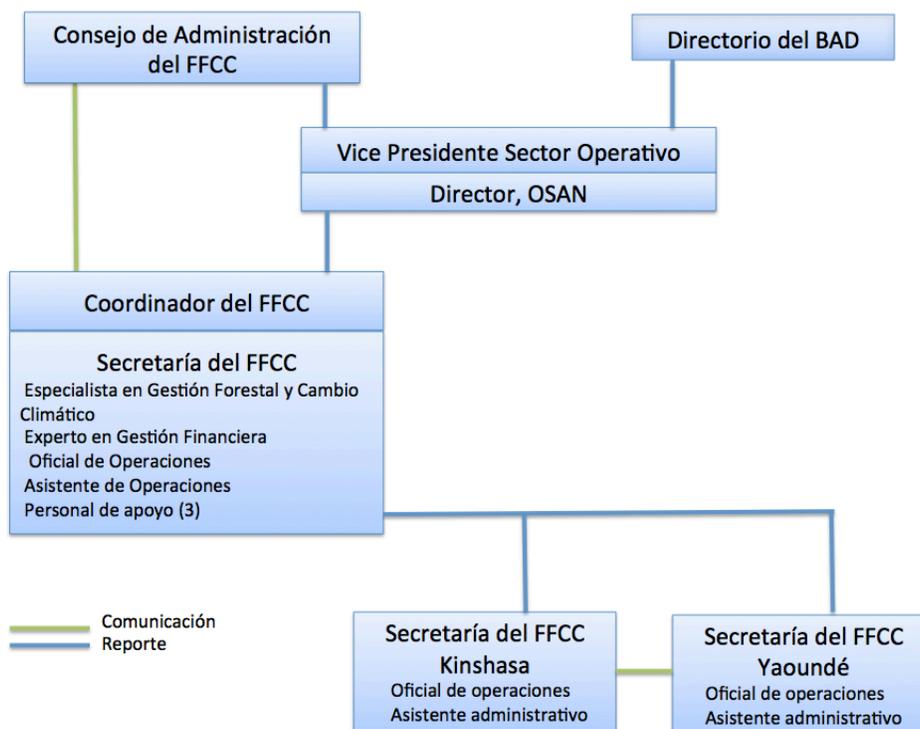


Figura 3.7: Organigrama del FFCC y vínculos con el BAD.

La Secretaría comprende otros ocho puestos: el Coordinador; un Especialista en Gestión Forestal y Cambio Climático; tres Oficiales de Operaciones, todos basados en las oficinas locales del Banco en Camerún y la República Democrática del Congo (RDC); un Experto en Gestión Financiera y un Asistente de Operaciones y tres oficiales de apoyo. Dos de los Oficiales de Operaciones tendrán base en las oficinas regionales del BAD en Yaoundé y Kinshasa para realizar revisiones iniciales de las solicitudes de financiamiento así como acciones de supervisión de los proyectos financiados.

El Consejo de Administración comprende cinco miembros con derecho a voto y cinco sin derecho a voto. Los miembros votantes incluyen: un representante de alto rango del BAD quien oficia de Vice-Presidente; un representante de los donantes del FFCC (en forma rotativa); un representante de la sociedad civil de la región de la Cuenca del Congo; el Secretario General de la Comunidad Económica de África Central (CEAC) y el Presidente de la Comisión de Bosques de África Central. Los miembros no votantes son: el enviado especial del Reino Unido para el Congo en el sector forestal; el Secretario Ejecutivo de la COMIFAC; el representante del

Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) que también representa el Programa de Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal en los Países en Desarrollo (UN-REDD), un representante de los donantes del FFCC (en forma rotativa); y un representante de la Asociación de los Bosques de la Cuenca del Congo (ABCC).

El Consejo de Administración tiene las siguientes funciones y mandatos:

- i. Establecer la dirección estratégica del Fondo;
- ii. El establecimiento de objetivos y metas;
- iii. La supervisión financiera y la revisión de las propuestas presupuestarias para garantizar la coherencia con la dirección estratégica;
- iv. Examinar los proyectos propuestos por la Secretaría para su inclusión en el plan de trabajo, incluyendo la aprobación y control del presupuesto de la Secretaría;
- v. Fomentar la coherencia entre las partes interesadas;
- vi. Contribuir a la promoción y el impulso de las iniciativas destinadas a la movilización de recursos con la finalidad de asegurar las contribuciones con el fondo; y
- vii. Aprobar el presupuesto anual y los estados financieros del FFCC.

El CA se reúne al menos dos veces al año, tratando de reunirse al menos una vez al año en la región de la Cuenca del Congo. Las decisiones se toman por consenso o por votación de mayoría simple de los miembros cuando el consenso no puede alcanzarse. Asimismo, provee orientación estratégica, y asegura una participación amplia y en estrecha colaboración con gobiernos, comunidades económicas regionales, donantes y otras iniciativas, organizaciones gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado para identificar las prioridades regionales y nacionales y las cuestiones que podrían ser potencialmente financiadas.

La Secretaría es responsable de la operación diaria del Fondo y de la evaluación inicial de las propuestas. Administrativamente, el Coordinador informa al Director del OSAN sobre cuestiones administrativas y operacionales del FFCC.

Actividades apoyadas

Todos los proyectos apoyados se rigen por la planificación incluida en el documento marco para la creación del FFCC. La Secretaría y el Consejo de Administración, en consulta con el Grupo de Referencia, revisa periódicamente las áreas de intervención y los resultados de la planificación como parte de los programas operativos plurianuales.

El Grupo de Referencia está constituido por las partes interesadas de la Asociación Forestal de la Cuenca del Congo. Su rol es actuar como un foro para las consultas en torno a las operaciones del Fondo, proporcionar oportunidades para el intercambio de información y el aprendizaje en relación con las operaciones del Fondo y actividades similares o relacionadas que tiene lugar dentro de la Cuenca del Congo.

Las áreas de intervención de los apoyos del FFCC son principalmente las que disminuyen la tasa de deforestación, reducen la pobreza entre los habitantes del bosque y contribuyen a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero mientras se maximiza el almacenamiento de carbono. Dentro del contexto de sus objetivos, el CBFF ha identificado una serie de áreas temáticas clave, a saber:

- Manejo forestal sostenible.
- Desarrollo económico y formas de sustento.
- Monitoreo, Reporte y Verificación.
- Beneficios provenientes del mercado de carbono y del pago por servicios ambientales.
- Creación de capacidades para REDD+, monitoreo, evaluación y verificación y manejo forestal sostenible.

Son elegibles todos los países de la región miembros del Banco, su gobierno central y local e instituciones u organismos de la misma, así como los organismos o instituciones regionales que trabajen en temas de conservación y manejo forestal de la Cuenca del Congo. La elegibilidad se extiende también a organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, así como organizaciones de investigación y formación e instituciones del sector privado.

A nivel de proyecto las propuestas o iniciativas para ser financiadas deben cumplir con los siguientes criterios:

1. Tender a disminuir la tasa de deforestación;
2. Contribuir al alivio de la pobreza ;
3. Ofrecer alguna contribución a la estabilización del clima y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero ;
4. Cumplir con el Plan de Convergencia de la COMIFAC ;
5. Contribuir a la preparación y ejecución de las estrategias REDD nacionales y regionales o actividades similares ;
6. Contribuir a abordar las áreas temáticas del FFCC;
7. Ser innovadoras y transformadoras ;
8. Ser sensibles a las cuestiones de género ;
9. Garantizar la sostenibilidad ; y

10. Ser sinérgicas y estar bien coordinadas con las actividades previstas y en curso, especialmente con otras iniciativas bilaterales / multilaterales del programa ONU REDD y el FCPF.

Como criterios adicionales de elegibilidad se consideran los siguientes:

1. Mostrar impactos positivos sobre los beneficiarios y socios,
2. Demostrar alta calidad y excelencia,
3. Demostrar gran capacidad de gestión,
4. Demostrar haber realizado una evaluación de los riesgos medioambientales, económicos y sociales, así como de medidas adecuadas de mitigación y contar con el apoyo de las estrategias nacionales de lucha contra la deforestación. Los proyectos elegibles deberán, en lo posible, llevarse a cabo en cooperación con los beneficiarios locales y las partes interesadas,
5. Demostrar participación en los costos de implementación de los proyectos por parte de la contraparte beneficiaria en la ejecución,
6. Demostrar relación calidad-precio y
7. Demostrar sensibilidad ante las situaciones de conflicto.

El FFCC financia proyectos entre un monto mínimo de 200.000 euros y un límite máximo de 8.000.000 de euros. Sin embargo, sujeto a la disponibilidad de fondos, y basado en la dirección estratégica proporcionada por el Consejo de Administración, el Fondo podrá ocasionalmente considerar las solicitudes de financiamiento por montos superiores al límite máximo o mínimo.

La financiación del FFCC se brinda en forma de donaciones no reembolsables y los períodos iniciales de desembolso están limitados a tres años, con opciones de extensión sujeta a representación de una propuesta de proyecto y la aprobación por el Consejo de Administración. En el año 2013 se definió extender la duración de los proyectos futuros a 5 años.

Fuentes de financiamiento

Los recursos del fondo se componen de las contribuciones de los donantes, así como cualquier ingreso recibido de operaciones previamente financiadas por el Fondo. La contribución en especie del banco incluye el uso de su organización, servicios, instalaciones, los oficiales y el personal. El FFCC fue financiado inicialmente por una donación de 50 millones de libras del gobierno británico y de una contribución de 500 millones de coronas del Gobierno de Noruega (totalizando 119 millones de euros). El gobierno canadiense prometió una donación de CAD\$ 20 millones adicionales en 2012, que fue iniciada en 2013.

Manejo financiero

El BAD es el Fideicomisario del Fondo y en calidad de tal, custodia los fondos, activos e ingresos que constituyen los recursos del Fondo, los gestiona y aplica de acuerdo a las disposiciones establecidas en el Documento Marco para el establecimiento del FFCC. El Banco conserva los recursos del Fondo separados y aparte de todas las demás cuentas y activos del, o administrados por, el mismo.

El Banco administra el Fondo a través de su propia organización, los servicios, las instalaciones, los funcionarios, el personal y los demás expertos y consultores de ser necesario. El Banco no puede delegar la responsabilidad de la administración del Fondo. Además, debe en todo momento, mantener, utilizar o invertir los recursos del Fondo en forma independiente de los recursos del propio Banco, o de cualquier otro recurso confiado al mismo para su administración.

El Banco está obligado a adoptar medidas para evitar compromisos que excedan de los recursos disponibles del Fondo, y debe mantener los costos administrativos a un mínimo.

El Coordinador del FFCC es responsable por la realización de las operaciones del Fondo de conformidad con las disposiciones establecidas en el Instrumento, el documento Marco y los Procedimientos del Fondo. De acuerdo con el Documento Marco, el FFCC se establece para durar hasta 2018 a menos que el Consejo de Gobierno decida otra cosa.

El Fondo está sujeto a los procedimientos de auditoría interna y externa del Banco, incluyendo la auditoría anual por los auditores externos del Banco.

Por razones operativas, hay dos rutas propuestas de financiación: proyectos con un monto de financiación igual o mayor a € 2,5 millones que serán gestionados directamente por el Banco Africano de Desarrollo, mientras que proyectos con montos iguales o por encima de € 80.000 serán gestionadas bajo un acuerdo entre el Banco y el Agente de Administración del Fondo (AAF) contratado por la Secretaría, de conformidad con los procedimientos del Banco, y sujeto a la aprobación del Consejo de Gobierno. Los pagos de los proyectos gestionados por el AAF se producirán a partir de una cuenta bancaria independiente gestionada por la AAF.

Los mecanismos de desembolso y los procedimientos de presentación de informes en el marco del Fondo se diseñaron específicamente para la recepción rápida de fondos por parte de los beneficiarios, al tiempo que satisfaga los requisitos fiduciarios de los destinatarios, el FFCC y el

país destinatario. Los procedimientos propuestos se ajustan y se aplican de acuerdo con los requisitos del Manual de Desembolsos del Banco.

Los desembolsos cubren todos los costos asociados con el proyecto, incluyendo los costos directos y administrativos.

Los desembolsos se realizan usando uno de los cuatro métodos que se resumen a continuación:

- 1) El Reembolso a los destinatarios de los gastos elegibles ya incurridos y pagados por el destinatario de sus propios recursos;
- 2) Garantía de Reembolso donde el Banco proporciona un compromiso irrevocable de reembolsar al banco comercial de los pagos efectuados o que se harán a un proveedor frente a una carta de crédito.
- 3) Fondo Rotatorio o cuenta especial donde el Banco hace un desembolso anticipado de la cuenta de donación en una cuenta especial que se utilizará exclusivamente para la parte de los gastos elegibles del Banco;
- 4) Pago directo donde el Banco, a petición del destinatario, paga directamente a un proveedor designado.

Los métodos de desembolso seleccionados serán acordados entre el FFCC y el destinatario y figurarán en el Acuerdo de Donación. Los métodos de desembolso se basarán en las características del proyecto, las categorías de gastos a ser financiados, y la capacidad del destinatario para administrar los recursos del proyecto. La combinación de métodos y / o su revisión, durante la implementación es posible con la aprobación previa de la División de Desembolsos del Banco.

Para lograr desembolsos ágiles, la responsabilidad de asegurar que los fondos se han utilizado en conformidad con el acuerdo de financiación es en parte transmitida al beneficiario de los fondos de la donación. Como resultado, todas las actividades, proyectos y programas financiados por el Fondo se someten a una evaluación exhaustiva de gestión financiera para asegurar que los promotores del programa tienen la capacidad adecuada para gestionar los fondos de la donación. Esta evaluación de capacidades es llevada a cabo por la Secretaría del FFCC basado en la documentación detallada explicativa presentada por los beneficiarios.

Además, el FFCC requiere que la revisión de los documentos vinculados a los gastos como otros documentos de apoyo sea realizada y certificada por un auditor independiente a intervalos predeterminados para asegurar que los fondos fueron utilizados en línea con el acuerdo de subvención.

Procedimiento para la presentación de proyectos

Para la identificación de los proyectos se aplican dos procedimientos: 1) una convocatoria de concurso ordinario para propuestas y 2) proyectos iniciados por el Consejo de Administración del FFCC, el Grupo de Referencia y otras partes interesadas en respuesta a las brechas identificadas o necesidades no cubiertas en las propuestas presentadas durante las convocatorias de concurso.

Las propuestas de proyectos reflejan una serie de requisitos estandarizados en un documento que incluye:

- Objetivos y resultados e impactos esperados, incluyendo indicadores y puntos de referencia para evaluar los impactos;
- Descripción de los componentes del proyecto;
- El costo de los componentes del proyecto;
- Calendario de ejecución del proyecto y sus componentes individuales;
- Los modos de adquisición y el calendario de actividades de adquisición;
- Lista de las acciones de desembolso, incluyendo fuentes de fondos adicionales a la donación;
- Provisión para la contabilidad de las finanzas del proyecto, incluyendo la presentación de informes y auditoría;
- Las contribuciones de los beneficiarios;
- Impacto Ambiental y Social;
- Cuestiones de género;
- La gestión del riesgo; y
- Referencia / desempeño de las agencias de implementación.

Las notas conceptuales, así como las propuestas de proyecto, son evaluadas por la Secretaría del FFCC. Para las propuestas de más de 2,5 millones de euros, el proceso de evaluación se hará de acuerdo con los procesos de evaluación del Banco (por ejemplo, la revisión por pares, revisión y aprobación por parte de un equipo del país). Todas las propuestas pasan primero una evaluación frente a los objetivos y criterios del FFCC, las propuestas que requieren de mayor información son sometidas a una evaluación en el país, la cual puede ser realizada por la Secretaría del FFCC, los miembros del Banco y/o consultores. Ambos tipos de evaluaciones son documentadas de acuerdo con los formularios del FFCC.

En resumen, el ciclo de proyecto se inicia con la elaboración de los proyectos por las partes interesadas (gobiernos, ONG's, la sociedad civil, entidades del sector privado, entidades de investigación, socios técnicos), y su presentación ante la Secretaría del FFCC, quien selecciona una serie de proyectos candidatos y los presenta al Consejo de Administración para sus

observaciones. Posteriormente, son revisados por el BAD para su aprobación financiera, y finalmente los proyectos candidatos se envían a la aprobación del nivel correspondiente (Director, Vice - Presidente, el Presidente o el Consejo), dentro del banco para proceder a la firma de acuerdos con los proponentes (ver Figura 3.8).



Figura 3.8: Ciclo de proyecto

Como se mencionó previamente, los proyectos con financiamiento superior a los 2,5 millones de euros son gestionados bajo un acuerdo entre el BAD y una Agencia de Administración del Fondo (AAF) que es contratada para la valoración técnica, la evaluación del desempeño, la divulgación y la administración cotidiana de las subvenciones FFCC. Las actividades propias del AAF son:

- ofrecer seminarios de sensibilización a los solicitantes potenciales y entrenamiento en la gestión en el ciclo del proyecto para los beneficiarios;
- proporcionar asesoramiento y orientación a los titulares de los subsidios para la preparación de propuestas de proyectos y para cumplir con los requerimientos de implementación;
- realizar la evaluación profesional (técnica y financiera) de todos los documentos de síntesis;
- realizar la evaluación profesional (técnica y financiera) de todas las propuestas (incluyendo presupuestos y marcos lógicos);
- proporcionar recomendaciones de financiamiento a la Secretaría del BAD, que a su vez presentará recomendaciones al Consejo de Administración del FFCC;
- proporcionar comentarios constructivos a los solicitantes rechazados;
- preparar y acordar presupuestos detallados de los proyectos para todos los candidatos aprobados;
- administrar los acuerdos de subvención;
- comprobar, autorizar y emitir el pago de las subvenciones;
- desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación que captura el progreso y el cambio frente a los objetivos individuales del proyecto así como los objetivos generales del FFCC;
- recibir seis informes mensuales de avance y dar retroalimentación y asesoramiento a los titulares de las subvenciones;

- revisar todos los informes anuales de los proyectos, informes de evaluación y los informes finales de los programas;
- presentar a la Secretaría del FFCC un informe anual sobre la labor de la AAF;
- mantener una base de datos completa y registros financieros de todas las subvenciones y las aplicaciones;
- preparar y presentar actualizaciones sobre los proyectos a la Secretaría del FFCC para su publicación en el sitio web del FFCC.

El Acuerdo de Donación indica la finalidad de la subvención del FFCC, el total de fondos comprometidos con el beneficiario, el régimen de adquisiciones y desembolsos acordados, y los términos y condiciones que rigen la subvención y que deben ser cumplidos por el FFCC y el beneficiario.

El sistema de monitoreo y evaluación facilita el acceso a la información física y financiera sobre el avance de las actividades, y realiza una evaluación de la economía y la eficiencia de los procesos de adquisiciones. El personal del Departamento de Operaciones del Banco ayuda al FFCC en la supervisión de las actividades. Para la evaluación de los progresos realizados hacia las metas y objetivos del FFCC se usa una serie de indicadores entre los que se encuentran:

- Reducir la tasa promedio de deforestación en la cuenca del Congo de 0,19% a 0,10% anual hasta la finalización del FFCC ;
- Aumentar los ingresos de los habitantes de los bosques por lo menos la tasa de crecimiento del PIB por año ;
- Reducir la tasa de aprovechamiento de 0,5 a 4 árboles por hectárea a 0,5 a 2 árboles por hectárea sujeta a la determinación de las líneas de base y un análisis económico y científico completo ;
- Duplicar la cantidad de tierras forestales de propiedad y bajo la administración de la comunidad en la cuenca, sujeto a establecimiento de líneas de base, modelos robustos y una evaluación positiva del impacto económico, social y ambiental; y
- Introducción de al menos dos medidas de política para reducir las pérdidas de ingresos relacionados con los bosques en un 50% durante el período del programa con base en los niveles actuales de \$ 25,000,000 USD (€ 20 millones) por año.⁸²

Salvaguardas

⁸² Fuente : Congo Basin Forest Fund - Operational Procedures. ADB/BD/WP/2009/180/Rev.1/Approved 27 Octubre de 2009.

El FFCC no tiene salvaguardas específicas, pero adhiere a las definidas por el BAD. El BAD cuenta desde el año 2004 con una Política sobre el Medio Ambiente que no tiene ninguna orientación específica sobre REDD+ pero pone de relieve la necesidad de integrar las preocupaciones sociales y medioambientales en las políticas de desarrollo económico para reducir las externalidades negativas. Asimismo, en diciembre de 2013 el BAD aprobó el Sistema Integrado de Salvaguardas (SIS) (Figura 3.9).



Figura 3.9 Estructura del SIS

Como puede observarse, el SIS consta de cuatro componentes relacionados entre sí:

1. Declaración de Política de Salvaguardas: Describe los objetivos comunes de las salvaguardas del Banco y establece los principios de política. Está diseñada para ser aplicada a las modalidades de financiamiento actuales y futuras, y tiene en cuenta las distintas capacidades y necesidades de los países miembros en los sectores público y privado.
2. Salvaguardas Operativas (SO): Es un conjunto de cinco requisitos de salvaguardas que se espera que los clientes del Banco cumplan al abordar los impactos y riesgos sociales y ambientales. El Banco aplica el proceso de debida diligencia (*due diligence*), revisión y supervisión para asegurar que los clientes cumplan con estos requisitos durante la preparación y ejecución del proyecto. Con el tiempo el Banco podrá adoptar nuevos requisitos de salvaguardas o actualizar los requisitos existentes para mejorar la eficacia, responder a las necesidades cambiantes, y reflejar la evolución de las mejores prácticas. Las 5 salvaguardas operacionales son:

- i. Evaluación ambiental y social
 - ii. Reasentamiento involuntario, adquisición de tierras, desplazamiento de la población y compensación
 - iii. Biodiversidad y servicios ecosistémicos
 - iv. Prevención y control de la contaminación, materiales peligrosos y eficiencia en el uso de los recursos
 - v. Condiciones de trabajo, salud y seguridad
3. Procedimientos de evaluación ambiental y social: Proporcionan orientación sobre los procedimientos específicos que el Banco y sus prestatarios o clientes deben seguir para asegurarse de que las operaciones del Banco cumplen los requisitos de las salvaguardas operativas en cada etapa del ciclo de proyecto.
 4. Evaluación Integrada de Impacto Ambiental y Social: Se espera que las Notas de Orientación proporcionen directrices técnica a los prestatarios o clientes del Banco en materia de normas sobre temas sectoriales, tales como carreteras y ferrocarriles, energía hidroeléctrica o la pesca, o sobre los enfoques metodológicos que los clientes o prestatarios deben adoptar a cumplir con los estándares de las salvaguardas operativas.

Desafíos y lecciones aprendidas

En el reporte anual para el año 2013 se identifican algunos de los problemas que ha encontrado el Fondo en sus primeros años de funcionamiento, así como las soluciones aplicadas o posibles para abordarlos. Entre ellos destacan por su importancia los siguientes:

- El FFCC no logró cumplir con su objetivo de desembolsar 17 millones de euros previsto para el año 2013, logrando un desembolso de tan sólo 9,7 millones de euros. Las medidas tomadas por la Secretaría para mejorar el logro de los objetivos de desembolso incluyeron la contratación de un consultor a largo plazo especializado en temas de desembolsos; esfuerzos conjuntos de la Secretaría, la AAF y los auditores para garantizar la calidad y el cumplimiento con los plazos de los informes de auditoría; y una decisión corporativa para resolver las situaciones en cuanto a los desembolsos para ciertas organizaciones no gubernamentales internacionales que no habían sido capaces de cumplir con las reglas y regulaciones de desembolso del BAD.
- El informe identificó además retrasos en la ejecución de los proyectos apoyados debidos tanto al éxito limitado de la AAF en la construcción de la capacidad técnica y financiera de los beneficiarios como al mal aprovechamiento de las herramientas de planificación, incluyendo los marcos lógicos basados en resultados, planes de adquisiciones y planes de trabajo y presupuestos anuales. Estos problemas han resaltado la importancia de encontrar una solución de compromiso entre la complejidad de trabajar con pequeñas ONG con capacidad limitada y la necesidad de seguir trabajando con ellas, dada la limitada disponibilidad de financiamiento alternativo de estas ONG y debido a su capacidad para conducir las políticas gubernamentales en campo; la necesidad de encontrar arreglos institucionales apropiados para trabajar con las ONG de pequeño tamaño; la importancia del seguimiento y apoyo específico para asegurar el desempeño del proyecto; y la utilidad de contar con un grupo de trabajo multi-disciplinario interno para proporcionar un refuerzo adicional para proyectos problemáticos.

- El FFCC también ha enfrentado desafíos externos relacionados con el riesgo como la inestabilidad política, la violencia civil y la falta de voluntad política, todo lo cual ha dado lugar a la suspensión de algunas de sus operaciones en la República Centroafricana y la República Democrática del Congo. En el futuro, será muy importante para el FFCC gestionar los riesgos externos y analizar detalladamente durante el proceso de identificación de proyectos sobre la probabilidad de ocurrencia de estos riesgos en vista de lograr el equilibrio deseado entre los proyectos de bajo, medio y alto riesgo.
- Otro punto identificado como crítico para asegurar la implementación exitosa del Fondo es la comunicación efectiva con los beneficiarios de proyectos.

3.1.4 Fondo Fiduciario de Indonesia para el Cambio Climático (FFICC)

Objetivo

El Fondo Fiduciario de Indonesia para el Cambio Climático tiene su origen en el año 2009 como un fondo fiduciario nacional (en concordancia con el Acuerdo de Yakarta del 2008) cuyo fin es atraer, gestionar y movilizar inversiones financieras en las áreas de mitigación y adaptación al cambio climático.⁸³ Sus dos objetivos principales son:

- Lograr los objetivos de Indonesia con respecto a alcanzar una economía baja en carbono y una mayor resiliencia al cambio climático.
- Permitir al Gobierno de Indonesia aumentar la eficacia y el impacto de su liderazgo y gestión para hacer frente a los problemas del cambio climático.

El FFICC también pretende ser un importante foro de diálogo político para los socios de Instituciones de Desarrollo y el Gobierno de Indonesia sobre los temas relacionados con el cambio climático. Los principios rectores del FFICC incluyen integrar el desarrollo sostenible, la integración de la buena gobernanza, y la incorporación de la participación de la sociedad civil y el empoderamiento de las comunidades locales.

Estructura y funcionamiento

La base legal del FFICC es el Decreto Ministerial de BAPPENAS N° 44/M.PPN/HK/09/2009 y su revisión N° 59/M.PPN/HK/09/2010. En Noviembre del 2011 el Gobierno de Indonesia promulgó la Regulación Presidencial (Perpres) N° 80/2011 como el marco legal para fondos fiduciarios, el cual deberá cumplir el FFICC para recibir nuevos fondos en la etapa posterior al 2014.

El FFICC funcionó hasta el 2014 bajo el esquema descrito en el "Acuerdo Preparatorio para el Fondo Fiduciario de Indonesia sobre Cambio Climático" (PREP-FFICC), un proyecto del Gobierno de Indonesia facilitado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

⁸³ Texto completo del acuerdo disponible en http://pendanaan.bappenas.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=22

Durante esa etapa, la Agencia Nacional de Planificación y Desarrollo de Indonesia (BAPPENAS por sus siglas en Indonesio) estuvo a cargo de la administración y el PNUD actuó como administrador fiduciario interino.

Para apoyar el establecimiento de un fondo administrado a nivel nacional y totalmente operativo, el proyecto PREP-FFICC se centró en 1) la prestación de apoyo a iniciativas prioritarias de cambio climático; 2) llevar a cabo el diálogo sobre las políticas e incrementar el conocimiento sobre el FFICC; y 3) apoyar el desarrollo de capacidades del Gobierno de Indonesia para la ejecución eficiente y eficaz de FFICC.

En la fase PREP-FFICC se destinaron los fondos recibidos a donaciones para proyectos piloto, propuestos y administrados por cinco ministerios de gobierno con el fin de ganar experiencia en la colaboración inter institucional y construir capacidades para la gestión de proyectos dentro de los ministerios.

En 2014 BAPPENAS emitió una nueva Regulación Ministerial (Permen) No 10/2014 sobre el Fondo Fiduciario Nacional (LWA) como la nueva base legal del FFICC. En la etapa anterior la estructura contaba con un Comité Directivo (CD) responsable de políticas y directrices operacionales, de la gestión y del seguimiento y evaluación y un Comité Técnico (CT) cuyo objetivo era asesorar al Comité Directivo en todos los asuntos técnicos: evaluación de propuestas de proyectos en términos de elegibilidad, viabilidad, sostenibilidad e impacto en el medio ambiente, la sociedad y la economía, basada en los criterios aprobados por el CD. Los miembros del CT eran de BAPPENAS, Ministerio de Finanzas y otros ministerios. Para el nuevo período el CD y el CT éstos se fusionaron para formar la Junta Directiva, conocida como MWA, que es una entidad gubernamental del sistema presupuestario estatal. Además, en la nueva estructura el Banco Mandiri actúa como Gestor del Fondo (PDA) y se establece una unidad de apoyo (KPA).

Bajo esta nueva estructura, la Junta Directiva (MWA) está a cargo, entre otras cosas, de:

- a. Recaudar, recibir y erogar los fondos para financiar actividades y programas de cambio climático.
- b. Cumplir con todos los decretos, normas, acuerdos y convenciones del FFICC, incluyendo la implementación de los Acuerdos de Donación del FFICC;
- c. Refrendar Estatutos de Ejecución;
- d. Definir el Gestor del Fondo Fiduciario (PDA);
- e. Seleccione y nombrar al Director Ejecutivo;
- f. Definir los planes de trabajo y el presupuesto anual;
- g. Definir el plan de negocios y el cumplimiento de objetivos al 2020;
- h. Proveer dirección estratégica a la Secretaría del FFICC relativa a la canalización de fondos y ejecución de los proyectos;
- i. Presentar un documento de ratificación del Presupuesto del Estado (APBN) al Ministerio de Finanzas y un reporte financiero al Ministro de Planificación del Desarrollo Nacional / Director de la Agencia Nacional de Planificación y Desarrollo y al Ministerio de Finanzas;
- j. Presentar informes anuales sobre el desarrollo de la ejecución de los programas y la gestión del Fondo Fiduciario al Ministerio de Planificación del Desarrollo Nacional / Director de la Agencia Nacional de Planificación del Desarrollo y Ministro de Finanzas;
- k. Establecer la aprobación del financiamiento para las propuestas de financiación;
- l. Llevar a cabo las actividades y administrar los fondos acordados en el Acuerdo de Donación;
- m. Preparar los reportes financieros del FFICC;
- n. Hacer retiros de la subvención del PDA;
- o. Realizar adquisiciones de bienes / servicios;
- p. Establecer los Procedimientos Operativos Estándar;
- q. Proteger, preservar y administrar todos los activos del FFICC y asegurar el uso de los fondos FFICC para los fines previstos;
- r. Asegurar que las auditorías regulares del FFICC realizadas por auditores independientes se realizan sobre una base anual;
- s. La Junta Directiva establece a la Secretaría como una unidad de trabajo que apoya las tareas y responsabilidades de operación del FFICC;
- t. Las funciones y responsabilidades de la Junta Directiva listadas en los puntos k, l, m, n, o, p y q podrían ser asignadas al Director Ejecutivo.

Por su parte, el Gestor del Fondo (PDA) tiene las siguientes responsabilidades:

- a. Gestionar la administración financiero del FFICC de acuerdo a los principios administrativos y financieros acordados en el Acuerdo de Donación del FFICC.
- b. Reportar la gestión financiera del FFICC a la Junta Directiva.
- c. Asegúrese de que el pago de las partes pertinentes basado en los Procedimientos Operativos Estándar.
- d. Informar de la recepción y los gastos del FFICC en forma mensual, trimestral y anual.

- e. En el desempeño de sus funciones, el Gestor del Fondo trabajará con la Secretaría y ser coordinado por la Junta Directiva.

La Unidad de Apoyo está a cargo de la gestión del Presupuesto del Estado en relación con los gastos de funcionamiento de la Secretaría y de la Unidad de Apoyo. Es además la responsable de la notificación de todas las operaciones FFICC a los sistemas de Presupuestos del Estado (APBN) incluyendo fondos de subvenciones recibidas como establece el Reglamento del Ministerio de Finanzas, y trabaja conjuntamente con la Secretaría del FFICC en la preparación de todos los requisitos de información y reporte.

La Secretaría del FFICC es la responsable principal de la ejecución y gestión operativa del FFICC y desempeña sus funciones bajo la dirección y supervisión del Junta Directiva. Las principales tareas de la Secretaría son:

- a. Ocuparse de la administración, adquisición de bienes / servicios, monitoreo y evaluación rendición de cuentas, plan de trabajo, la auditoría y la gestión del personal de acuerdo con los Procedimientos Operativos Estándar
- b. Preparación, revisión y entrega del Plan de Trabajo Anual, a ser presentado y aprobado por la Junta Directiva;
- c. Brindar aportes a la Junta Directiva en los asuntos que requieran la aprobación / orientación de la Junta Directiva;
- d. Realizar la reunión con los actores interesados al menos una vez al año con respecto al progreso de FFICC;
- e. Brindar asistencia a la unidad de soporte KPA en la preparación de los informes de la aprobación de la recaudación y el gasto de los fondos;
- f. Apoyar al Secretario en el desempeño de sus funciones;
- g. Realizar las actividades y la gestión de los fondos como se acordó en el Acuerdo de Subvención;
- h. Preparación y establecimiento de Procedimientos Operativos Estándar;
- i. Proteger, preservar y administrar todos los activos del FFICC y asegurar el uso de los fondos FFICC para los fines previstos;
- j. Asistir a la Junta Directiva en la recaudación, recepción y el gasto de los fondos en programas y actividades relacionadas con la lucha contra el cambio climático.

La Secretaría está dirigida por un Director Ejecutivo, quien es responsable ante el Presidente y el Secretario de la Junta Directiva. Cuenta con el apoyo de Director Adjunto de Operación, Director Adjunto del Programa, Director Adjunto de Recaudación de Fondos, el personal del programa, personal administrativo, de finanzas expertos y demás personal necesario.

Actividades apoyadas

Para la etapa preparatoria del FFICC el Gobierno de Indonesia identificó una serie de sectores primarios y secundarios para priorizar las actividades de inversión del Fondo, los cuales se describen en la Tabla 3.2 a continuación. Definió además tres ventanas de financiamiento prioritarias: i) Mitigación con base en el uso de la tierra, ii) Energía y iii) Adaptación y resiliencia.

Tabla 3.2 Áreas prioritarias del FFICC

Sectores	Mitigación	Adaptación
Primario	Energía y Minería, Forestación	Agricultura, Zonas Costeras (incluyendo islas pequeñas, la vida marina y la pesca)
Secundario	Infraestructura vial, Agua, Salud, Transporte, Industria, Manejo de Residuos	

La primera fase de ejecución del proyecto (2010- 2014) mostró que dentro de las dos grandes áreas prioritarias de apoyo - mitigación y adaptación – el FFICC necesitaba ajustar su perfil temático y sectorial con el fin de aumentar las competencias básicas creíbles, conocimiento y relaciones de cooperación. Para ello, el FFICC ha sido objeto de un proceso de revisión con los interesados clave del gobierno, el sector privado y los asociados para seguir especificando los tipos de proyectos, así como los sub-sectores y temas.

Consecuentemente, dentro de estas dos áreas de apoyo se han distinguido entre tres y cinco tipos de proyectos, así como una lista de sub-sectores y temas en los que el FFICC tiene la intención de centrarse. El objetivo es desarrollar una relativamente pequeña cartera de actividades de proyecto pero con escala.

Fuentes de financiamiento

Como parte de su adhesión a los compromisos de Yakarta, el Gobierno de Indonesia utiliza la ayuda financiera externa para complementar los recursos nacionales. El FFICC actúa como un portal financiero para recibir y distribuir recursos de fondos internacionales, de otros gobiernos,

entidades de desarrollo y otros mecanismos de financiamiento para combatir el cambio climático (p. ej. el Fondo de Adaptación y el Fondo Global de Eficiencia de Energía Renovable de la Unión Europea). El FFICC ha recibido financiamiento de entidades internacionales, incluyendo contribuciones no reembolsables en forma de concesiones de donantes bilaterales que actúan a través de sus organismos de ayuda al desarrollo. El financiamiento también se ha canalizado multilateralmente a través del PNUD.

En la Tabla 3.3 se presenta el estado financiero y la distribución de fondos para el período 2010-2014. En el año 2013, BAPPENAS declaró oficialmente su intención de asignar 30-50 millones de dólares de financiación estatal (APBN) en el año fiscal 2014 para las operaciones del FFICC en el año 2015. Asimismo, DANIDA, la Agencia Internacional Danesa de Desarrollo confirmó el aporte de USD 65,000 dólares para la operación del FFICC. Estos fondos serán transferidos directamente al Banco Mandiri. DANIDA también se convertirá en miembro de la Junta Directiva del FFICC.

El Gobierno Alemán también ha realizado una aportación de fondos de asistencia técnica por un valor de 3,5 millones de euros (o aproximadamente USD 4,82 millones), repartidos en 4 años (2014-17). Con este apoyo el FFICC podrá mejorar su desarrollo organizacional a través de la asistencia técnica y una variedad de actividades de desarrollo de capacidades de importancia estratégica entre el 2014 y el 2018.

Tabla 3.3 Asignación de fondos y balance

Contribuciones		Total (USD)
Contribuciones totales al Fondo		11,727,394
DFID/UKCCU	9,507,403	
AusAID	1,415,184	
SIDA (Suiza)	309,502	
PNUD (TRAC)	179,835	
Ganancias por intereses	315,470	

Contribuciones y desembolsos totales para 2010-2014	11,392,988
Total desembolsados para 2010-2013	8,913,025
Plan de presupuesto total para 2014	2,479,963
Saldo (aún no asignado)	334,407

Fuente: ICCTF Business Plan 2014 – 2020.

Manejo financiero

El Banco Mandiri, el Fiduciario Nacional, actuará como el agente de pago para los proyectos financiados por el FFICC y el FFICC como fondo fiduciario nacional que administra los fondos. Los activos del FFICC se mantienen por separado y no se mezclan con los del Banco Mandiri.

Los fondos recibidos de los socios de desarrollo y otros fondos no APBN (presupuesto estatal), pueden ser transferidos directamente a cuentas de depósito específicas del Banco Mandiri. Los fondos transferidos a la cuenta de depósito se mantendrán separados de los fondos que el FFICC recibe del gobierno (fondos del presupuesto estatal APBN).

Lo más importante y de más alta prioridad en el área de manejo financiero es lograr un exacto, transparente y rápido registro de las transacciones financieras, pagos, desembolsos y balances con controles adecuados. Para lograr esto el fondo quiere contar con un sistema computarizado e integrado de manejo financiero que se vincule y controle la información financiera de la Secretaría y de todos los niveles de proyecto. En este sentido el FFICC invertirá en una herramienta comercial de planificación de recursos empresariales (ERP).

Dicha herramienta permitirá la inclusión de módulos para apoyar la gestión del presupuesto, adquisiciones, gestión de contratos, gestión de subvenciones, gestión de inversiones, gestión de activos y gestión de informes en una interfaz dentro de los fondos fiduciarios nacionales.

Procedimiento para la presentación de proyectos

Los distintos pasos del ciclo del proyecto en el marco de la nueva organización del Fondo se describen a continuación:

Etapa 1: proceso y criterios de selección

El FFICC ha desarrollado dos conjuntos separados de criterios de selección de las propuestas de proyectos de mitigación y adaptación presentadas por las instituciones gubernamentales y por Organizaciones de la Sociedad Civil (ONG, universidades y organizaciones de investigación privada sin fines de lucro). Los criterios incluyen la propuesta para la estrategia de inversión del FFICC, preparación de la organización, gobierno de la organización, la sustancia del proyecto (originalidad, con la promesa de aprendizaje, el impacto, y otros) y la claridad propuesta.

Los criterios de selección fueron desarrollados teniendo en cuenta los Planes de Acción Nacionales y Locales para la Reducción de Gases de Efecto Invernadero (RAN/RAD-GRK 2011), el Plan Nacional de Acción para la Adaptación (RAN-API), la estrategia de inversión del FFICC (2010), el Marco para las Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas (2013) y el Plan de Negocios (2011). Se da prioridad a las actividades que (i) responden a los riesgos urgentes e inmediatos del cambio climático; (ii) son programáticas y orientadas a la obtención de impacto; (iii) son innovadoras; y (iv) permiten el aprendizaje y la ampliación de escala.

Los criterios de selección para las actividades de mitigación incluyen la elegibilidad, relevancia para la estrategia de inversión del FFICC, preparación de la organización, gobierno de la organización, la sustancia del proyecto (originalidad, transferencia de conocimiento, el impacto, y otros) y la claridad de la propuesta.

La revisión de los proyectos de adaptación sigue un enfoque similar a los de mitigación, siendo los criterios de selección de las actividades de proyecto diferentes:

1. Potencial de Adaptación (haciendo uso de indicadores cualitativos y cuantitativos);
2. Costo de Adaptación;
3. Contrapartida presupuestaria potencial (apoyo financiero interno, sistema de incentivos, modelo de negocio);
4. Aplicación de preparación (el conocimiento, la tecnología, los recursos humanos, las barreras, institucional);
5. Potencial de aumentar la escala;
6. Co-beneficios del proyecto (sociales, económicos, ambientales)
7. Viabilidad del proyecto (metodología, el acceso a datos precisos, tecnología, etc.)
8. Cumplimiento con las regulaciones.

La propuesta debe ser presentada al Equipo de Coordinación Nacional de Cambio Climático (CCNCT) a través de la Secretaría del RAN-GRK. El Centro Nacional para el Desarrollo de las NAMA como una unidad de apoyo adscrita a la Secretaría del GRK RAN evaluará la propuesta sobre la base de los criterios descritos y también apoyará el proponente del proyecto para mejorar la propuesta en caso de necesidad. La evaluación incluye la revisión de las posibles fuentes de financiamiento complementarias para la ejecución. Las propuestas que cumplan con los criterios de los proyectos serán enviadas al FFICC para mayores revisiones externas.

Durante la evaluación de la propuesta realizada por la Secretaría del FFICC también se analiza el riesgo fiduciario de las agencias de implementación; el resultado se discute con expertos independientes y es sometido al MWA para su aprobación. El FFICC recibe la lista de propuestas de la Secretaría del CCNCT.

Etapa 2: Ejecución del proyecto

Durante la fase de ejecución del proyecto, el FFICC y el Banco Mandiri, como Fiduciario Nacional, coordinarán los desembolsos de fondos que fueron aprobados por la Junta Directiva. Esta etapa requiere una estrecha coordinación y cooperación entre la gestión financiera y la división de seguimiento y evaluación dentro del FFICC.

Etapa 3: Revisión del proyecto

El objetivo de este procedimiento es fomentar una cultura de continua revisión y resolución de problemas, y la retroalimentación constructiva dentro de los equipos de proyecto y entre los socios e inversionistas, así como con los contratistas y consultores externos, con la intención de mejorar la eficiencia y eficacia del proceso y por lo tanto, garantizar la alta calidad del proyecto resultante.

El Proceso de Revisión de Calidad del proyecto se refiere principalmente a la revisión y mejora de la prestación mediante la realización continua de evaluaciones de proceso, revisiones operativas y funcionales, y revisiones técnicas y de desempeño. Se llevan a cabo en determinados intervalos y se realizan revisiones internas y externas. Las revisiones internas se centran en las lecciones aprendidas y las mejores prácticas.

Etapa 4: Aportes para la estrategia de inversión y selección de proyectos futuros

Esta etapa es el fin y el comienzo del ciclo del proyecto. Los aportes de la estrategia de inversión permiten ajustar el ciclo de proyecto. Los proyectos bien desarrollados pueden ser extendidos,

los nuevos proyectos serán evaluados y se terminarán los proyectos de bajo rendimiento. La estrategia de inversión repercute favorablemente en la gestión de proyectos es de suma importancia para apalancar fondos cuando sea posible y aumentar la escala de las actividades del proyecto en una relativamente pequeña cartera de proyectos.

Salvaguardas

Los Procedimientos Operativos Estándar del FFICC buscan asegurar la calidad de las operaciones. La responsabilidad fiduciaria y la diligencia debida del FFICC requieren que todo el personal y partes asociadas firmen el Pacto Anticorrupción y de Integridad.⁸⁴ El Fondo también lleva a cabo inspecciones periódicas al azar y mantiene una comunicación regular con la Unidad de Gestión de Proyectos. Una vez que el MWA esté operativo, su presidente será responsable de garantizar que la Secretaría haga el seguimiento de los resultados y hallazgos de las auditorías. La respectiva inspección de cada organismo de ejecución también lleva a cabo una auditoría interna anual, lo cual es útil para el seguimiento y evaluación. Sin embargo, la eficacia de estas actividades en la mitigación de los riesgos de fraude y corrupción, o en la mejora de la rendición de cuentas, es menos claro. De hecho, la falta de transparencia en la gestión financiera y la falta de claridad sobre los procesos para hacer frente a posibles incidencias de fraude fue una de las áreas de interés marcadas por el Comité de Acreditación del Fondo de Adaptación.

En este sentido, y con el objetivo de acreditarse frente al Fondo Verde para el Clima el FFICC deberá aplicar y ajustarse al marco de referencia que contiene los procedimientos para la acreditación de las Entidades Nacionales de Implementación incluyendo principios y normas y salvaguardas sociales.

Desafíos y lecciones aprendidas

⁸⁴ Fuente : Bappenas-ICCTF. (2011c). Indonesia Climate Change Trust Fund Investment Strategy. Jakarta. Citado por Aidy Halimanjaya, Smita Nakhoda and Sam Barnard. Overseas Development Institute. The effectiveness of climate finance: a review of the Indonesia Climate Change Trust Fund. 2014.

A continuación se presenta un resumen de las lecciones aprendidas durante la implementación de la etapa preparatoria PREP-FFICC:⁸⁵

- **Gestión de Proyectos:** la gestión de proyectos se facilita por la regularidad de las operaciones, como la convocatoria y desarrollo de propuestas de proyectos. Garantizar la convocatoria regular y bien comunicada de propuestas contribuye a la calidad de los proyectos financiados más adelante y ayuda a la gestión al anticipar la carga de trabajo y potenciales nuevos desafíos. Contar con operaciones bien financiadas es una condición previa para la estabilidad y la regularidad de las operaciones.
- **Visión estratégica:** Sólo el gobierno central puede establecer la visión de largo plazo para el establecimiento de un fondo fiduciario nacional. La asistencia externa puede proporcionar los conocimientos técnicos para hacerlo, pero los elementos que permiten una sostenibilidad duradera como el presupuesto del Estado y la asignación de recursos humanos deben integrarse en el plan de trabajo nacional de la institución anfitriona.
- **Institucional:** La construcción de la credibilidad y la confianza de una nueva institución entre las partes interesadas es un elemento clave de la sostenibilidad institucional. Crear un buen historial de una nueva entidad debe mantenerse como una prioridad y requiere funciones de apoyo sólidas. La gestión financiera, de comunicación, seguimiento y presentación de informes son aspectos que mejoran la reputación de una institución y permiten lograr la movilización de fondos.

Algunas lecciones adicionales fueron identificadas recientemente por el ODI (*Overseas Development Institute*) como parte de la revisión del período de preparación del FFICC, entre las cuales destacan las siguientes:

- El lento proceso de hacer operativo el fondo y llegar a un acuerdo sobre los procedimientos y directrices se han traducido en procesos de toma de decisiones poco eficientes. La necesidad de que los representantes ministeriales de alto nivel firmen las decisiones clave también ha dado lugar a retrasos. La capacidad del fondo para funcionar eficazmente en el largo plazo va a depender de una mejora en la capacidad de la Secretaría del FFICC, la cual se ha visto obstaculizada por la falta de recursos y la alta rotación de su personal. Se han tomado medidas para fortalecer la Secretaría a través de la contratación de directores ejecutivos, expertos internacionales en gestión de fondos, y la introducción de una nueva estructura de gobierno.
- Es importante para la gestión de fondos en mayor escala definir las prioridades de gasto vinculadas a los objetivos del fondo más claramente y aportar una mayor transparencia sobre cómo se han priorizado los programas.
- Es necesario incrementar la información pública y la transparencia de los sistemas de gestión financiera.

⁸⁵ Fuente: Indonesia Climate Change Trust Fund Annual Report 2013.

- Se requieren sistemas de gestión de riesgo más robustos y mejores capacidades para la nueva fase del Fondo, en la cual abordarán programas de mayor escala y se participará con otros actores del sector público y privado.
- El FFICC tendrá que establecer políticas de salvaguardas adecuadas si desea acceder a fondos internacionales como el Fondo de Adaptación, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, e incluso el Fondo Verde para el Clima, ya que los tres requieren contar con organismos de ejecución para cumplir las normas mínimas de salvaguardas.
- Si bien el FFICC tiene un mecanismo de evaluación de impacto ex-post, el marco de resultados hasta ahora parece centrarse en el proceso y los insumos, en lugar de tratar de medir el impacto de los programas de desarrollo compatible con el clima de Indonesia.
- El establecimiento de la FFICC como fondo fiduciario nacional, y como un foro que permite a la deliberación de múltiples partes interesadas, es en sí mismo una innovación significativa. Muchos de estos arreglos son incipientes, sin embargo, y aún está por verse si la LWA efectivamente se transforma en un foro en el que las partes interesadas participen de forma más activa.
- La experiencia práctica del FFICC sugiere una necesidad vital para crear sistemas robustos e incentivos para involucrar a los actores clave en la financiación climática nacional en el diseño y puesta en funcionamiento del fondo.

3.1.5 Fondo de Inversión REDD+ de Guyana

Objetivo

El Fondo de Inversión REDD+ de Guyana (*Green REDD+ Investment Fund*, GRIF por sus siglas en inglés) es un fideicomiso de múltiples contribuyentes que tiene como meta financiar las actividades identificadas por el gobierno de dicho país en su Estrategia para un Desarrollo Bajo en Carbono (EDBC).⁸⁶

El GRIF se estableció en octubre de 2010 mediante el Acuerdo Administrativo entre Noruega y la Asociación del Banco Mundial; el cual estaba propuesto y contemplado en el Memorando de Entendimiento y la Nota de Idea Conjunta firmadas por el Gobierno de Guyana y el Gobierno de Noruega en noviembre de 2009.

Sus objetivos principales son i) recibir pagos por los servicios climáticos prestados por los bosques de Guyana, y ii) la transferencia de estos pagos y cualquier ingreso obtenido por estos pagos (netos de los gastos de funcionamiento de la Fiduciaria y la Secretaría y las tasas administrativas a las Entidades Socias) para proyectos y actividades que apoyen la implementación la Estrategia de Desarrollo Baja en Carbono de Guyana.

El GRIF también está diseñado para apoyar los esfuerzos mundiales para idear un mecanismo REDD+ en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. El GRIF pretende ser un modelo para REDD+ de pago por resultados, y para aprender lecciones sobre la naturaleza financiera de REDD+.

Estructura y funcionamiento

La estructura GRIF incluye un Comité Directivo, una Secretaría, un Fiduciario, Entidades Socias/Asociadas y varias Entidades de Implementación, las cuales se vinculan según se ilustra en la Figura 3.10.

⁸⁶ Para mas información sobre la Estrategia de Desarrollo Baja en Carbono de Guayana visitar <http://www.lcds.gov.gy/>



Figura 3.10 Estructura del GRIF

Como puede observarse, el Comité Directivo actúa como órgano supervisor y de toma de decisiones que revisa y aprueba los proyectos y lleva a cabo revisiones independientes del GRIF y del Fiduciario (el Banco Mundial). El gobierno de Guyana preside este Comité, integrado actualmente por representantes del Gobierno de Noruega y de Guyana. Los representantes de contribuyentes futuros, si los hubiera, se integrarían también al Comité Directivo. Además de los contribuyentes, las organizaciones de la sociedad civil y las entidades del sector privado son invitadas por el Comité para participar como observadores.

Las responsabilidades del Comité Directivo incluyen la aprobación del Manual de Operaciones, establecer las normas fiduciarias, salvaguardas y normas de funcionamiento y un proceso para la acreditación de las entidades socias que están fuera de las agencias especializadas de Naciones Unidas o del BID. El Comité Directivo también revisa y aprueba las propuestas de proyectos elaboradas por las Entidades de Gobierno y por entes asociados y aprueba las tasas administrativas para la Secretaría, el Fiduciario y las Entidades Asociadas (EA).

Inicialmente, la Secretaría del Fondo estuvo a cargo del Gobierno de Guyana y de Noruega como miembros provisionales, proporcionando apoyo el administrativo necesario para el Comité Directivo y para el funcionamiento del GRIF. A partir de marzo de 2012, el Instituto Meridian ha asumido la Secretaría provisional hasta que los Gobiernos de Guyana y Noruega seleccionen una entidad permanente. La función de la Secretaría incluye la preparación de manuales operativos y de procedimientos, facilita las reuniones del Comité Directivo, el manejo de las propuestas de proyectos y la supervisión de la comunicación pública. También coordina con el Fiduciario para compartir información a las Entidades Asociadas respecto de los requisitos del GRIF.

La Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial (AIF) fue invitada por Guyana y Noruega para actuar como fiduciario y es responsable de la prestación de servicios financieros al GRIF. El fiduciario recibirá fondos de los contribuyentes, y los gestionará dentro de un fondo fiduciario a nombre de Guyana y luego transferirá los montos aprobados por el Comité Directivo a las Entidades Asociadas responsables de la aplicación de proyectos. El fiduciario es responsable de presentar informes periódicos del estado financieros al Comité Directivo de acuerdo con el Acuerdo Administrativo entre el Depositario y los Contribuyentes.

El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y cualquier otro programa o agencia especializada de Naciones Unidas que sea miembro del Grupo de Desarrollo de Naciones Unidas es elegible para actuar como Entidad Asociada, la cual realiza acuerdos con Entidades Implementadoras, a las cuales entregan los fondos y quienes son responsables de la implementación del proyecto o actividad apoyados. La Entidad Asociada debe utilizar todos los fondos transferidos para la ejecución del proyecto de acuerdo con sus propias políticas y procedimientos, incluyendo la adquisición de bienes y servicios, la gestión financiera, las salvaguardas sociales y ambientales, modalidades de información y su marco de lucha contra el fraude y la corrupción.

El otro papel de la Entidad Asociada es asegurar que cualquier propuesta de proyecto que se prepara y presenta está de acuerdo con las actividades establecidas por los EDBC e incluye un "marco de resultados robustos" tal como fue decidido por la entidad colaboradora y el Gobierno de Guyana. Por último, las entidades asociadas deben facilitar al Comité Directivo un informe anual sobre el estado de ejecución del proyecto, los resultados alcanzados y también un informe financiero de cada proyecto ejecutado.

Las Entidades de Implementación incluyen al Gobierno de Guyana o a una entidad elegible para recibir fondos de acuerdo con las directrices y procedimientos de la Entidad Asociada. La Entidad de Implementación y la Entidad Asociada firmarán acuerdos de subvención para la provisión de recursos del GRIF de acuerdo con las propuestas de proyectos y actividades aprobados por el Comité Directivo. Las Entidades de Implementación tienen que rendir cuentas a las Entidades Asociadas de acuerdo a lo establecido en el acuerdo de subvención.

Actividades apoyadas

El GRIF financia proyectos identificados en la EDBC, entre ellos:

- a) La inversión en infraestructura para una economía baja en carbono, como la energía renovable y de tecnologías de información y comunicaciones;
- b) La inversión en desarrollo y nuevas oportunidades económicas para las comunidades Amerindias,
- c) Inversión en capital humano, a través de educación y la formación, la expansión del empleo, y proporcionar oportunidades económicas a las pequeñas empresas y los grupos vulnerables;
- d) La inversión en sectores económicos bajos en carbono, incluida la agricultura a gran escala, la acuicultura, la externalización de procesos empresariales y el ecoturismo,
- e) La inversión en fortalecimiento institucional y
- f) Reformar sectores existentes dependientes del bosque, tales como la silvicultura y la minería, para que sean coherentes con la visión de bajas emisiones de carbono de Guyana.

Fuentes de financiamiento

Las contribuciones al GRIF pueden ser proporcionadas por gobiernos soberanos, socios del sector privado, fundaciones, organizaciones internacionales, gobiernos locales, y organizaciones no gubernamentales pueden contribuir también recursos para el Fondo, sujeto a los términos y condiciones acordados por el Fiduciario y el Comité Directivo .

El importe total de las contribuciones que se pueden poner a disposición del GRIF anualmente será determinado por los resultados obtenidos por Guyana en evitar las emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de la deforestación y degradación de los bosques, así como otros indicadores verificados a través de una evaluación independiente como se describe en el Marco de Verificación del GRIF.

De acuerdo con la información disponible,⁸⁷ en junio de 2013 se esperaba que el GRIF recibiera USD 250 millones del gobierno de Noruega, a través de pagos basados en resultados, hasta el 2017, con base en la verificación independiente de las tasas de deforestación y degradación forestal de Guyana y el avance del país en actividades de preparación para REDD+. Al 30 de junio de 2013, el total de las contribuciones al GRIF ascendía a USD 254.1 millones de dólares, de los cuales las contribuciones no recibidas equivalían a 184.3 millones y las recibidas a 69.8 millones .

Procedimiento para la presentación de proyectos

A continuación se presentan los pasos a seguir para el desarrollo de proyectos bajo el GRIF. Cabe aclarar que la presentación de un Documento de Síntesis del Proyecto (DSP) y la solicitud de asignación y aprobación de la tasa administrativa (Pasos 1 a 6) previo a la presentación de una propuesta de proyecto completa, son opcionales y están a discreción de la Entidad de Implementación y la Entidad Asociada correspondiente.

1. La Entidad Asociada junto con la Entidad de Implementación y el Gobierno de Guyana, desarrollan el Documento de Síntesis del Proyecto y lo envían a la Secretaría.
2. La Secretaría provisional publica en la página web del GRIF el DSP por un mínimo de diez días para recibir comentarios del público, luego coteja todas las observaciones para su examen por la EA, EE y el Gobierno de Guyana.
3. Tras la revisión de los comentarios públicos y cualquier cambio en el DSP, la Secretaría Provisional comparte el DSP con el Comité Directivo para su revisión.
4. Si no hay correcciones al DSP por el CD, el CD da a la Secretaría aprobación definitiva del DSP.
5. La EA solicita fondos al CD para las actividades de preparación de la Propuesta de Proyecto.
6. El CD a través de la Secretaría provisional solicita que el fiduciario emita una "carta de compromiso" para la EA de la tasa administrativa por las actividades de preparación de la Propuesta de Proyecto.
7. La EA, junto con la Entidad Implementadora y el Gobierno de Guyana, preparan el documento de Propuesta de Proyecto para su aprobación final por el CD.
8. La Secretaría provisional publica en la página web del GRIF la Propuesta de Proyecto por un mínimo de veinte días para recibir comentarios del público, luego coteja todas las observaciones para su examen por la EA, El y el Gobierno de Guyana
9. Tras la revisión de los comentarios públicos y cualquier cambio en la Propuesta de Proyecto, la Secretaría Provisional comparte dicho documento con el Comité Directivo para su revisión.
10. Si no hay revisiones al PP por el CD, el CD da a la Secretaría aprobación definitiva del PP.

⁸⁷ Fuente : Guyana REDD-Plus Investment Fund Trust Fund Financial Report. As of June 30, 2013. Prepared by the World Bank Group.

11. La EA solicita fondos al CD para las actividades de preparación de la Propuesta de Proyecto
12. El CD a través de la Secretaría provisional solicita que el Fiduciario emite una "carta de compromiso" a la EA para las actividades relacionadas con el proyecto, y gastos administrativos.

Salvaguardas

El GRIF ha decidido utilizar las salvaguardas de las Entidades Asociadas hasta que la CMNUCC establezca un sistema de salvaguardas internacionalmente aceptado para las actividades de REDD+.

Lecciones aprendidas y desafíos

De acuerdo al análisis realizado por Frankfurt School y UNEP Collaborating Centre for Climate & Sustainable Energy Finance en el año 2012, las principales lecciones aprendidas del GRIF hasta ahora son:

- **Las políticas gubernamentales deben estar definidas para sentar las bases para el establecimiento de fondos nacionales de financiamiento para el cambio climático y los mecanismos de financiamiento, como el GRIF:** El Gobierno de Guyana tiene establecidos desde hace tiempo los marcos normativos propicios que integran las actividades de REDD+ para la protección y conservación de los bosques en su estrategia climática nacional. Estas políticas ayudan a simplificar las actividades REDD+ a través de las agencias y departamentos gubernamentales.
- **El establecimiento de un mecanismo de financiamiento público para el cambio climático lleva tiempo:** Desde su creación en 2009, se ha alcanzado un progreso significativo por parte de Guyana y Noruega para probar cómo mecanismos como el GRIF pueden ser canales efectivos de financiamiento basado en el desempeño. Sin embargo, el proceso llevó más tiempo de lo esperado y estuvo marcado por los retrasos. Esto se debe principalmente al tiempo necesario para que los Documentos de Síntesis del Proyecto y los Documentos de Proyecto avancen a través de las etapas de aprobación interna de las Entidades Asociadas. Para que el GRIF pueda recibir fondos de Noruega para apoyar cualquier proyecto, el proyecto debe ser aprobado por su Comité Directivo. Para obtener la aprobación el Documento de Síntesis del Proyecto debe ser de calidad aceptable y debe asegurarse de que el proyecto cumplirá con las normas ambientales, sociales y fiduciarias de las Entidades Asociadas. La construcción de las capacidades necesarias para cumplir con estos estándares y conseguir a los actores adecuados para redactar Documento de Síntesis del Proyecto y Documento de Proyecto bien diseñados es un proceso lento que requiere coordinación y planificación.
- **Los acuerdos formales de cooperación entre los países pueden permitir el uso de modelos innovadores y con visión de futuro, como el financiamiento basado en el desempeño de las actividades de REDD+:** El Memorando de Entendimiento y la Nota Conjunta firmada entre Noruega y Guyana estableció un marco para la cooperación en la ejecución de los proyectos y programas descritos en la EDBC. Estos acuerdos marco bien definidos sirven como guía para la

cooperación entre los dos países. El Gobierno de Guyana ha buscado crear un marco administrativo y una gobernanza eficaz para el GRIF con el objetivo de agilizar las medidas presentadas en estos acuerdos.

- **Un mecanismo para canalizar los pagos basados en resultados debe ser transparente, basado en normas y debe incluir un sistema robusto de gobernanza forestal, contabilidad y cumplimiento:** Estas características se describen en la Nota Conjunta donde está permitido el uso estratégico de algunas áreas forestales para la actividad económica de alto valor, aunque cabe destacar que Guyana sería penalizada si hubiese un aumento de la deforestación por encima de un nivel acordado.
- **Hasta el establecimiento de un modelo acordado internacionalmente, los modelos de ayuda oficial para el desarrollo tradicionales deben evolucionar para adaptarse a los pagos para REDD+:** El retraso en los pagos de Noruega al GRIF para las actividades REDD+ verificadas de forma independiente, reveló que las alternativas a la ODA de los modelos tradicionales necesitan evolucionar para permitir pagos por servicios ambientales. Guyana entiende que los pagos REDD+ deben estar en línea con las normas fiduciarias y ambientales internacionales, sin embargo, es crucial poder acceder al financiamiento de manera oportuna a fin de evitar los cuellos de botella y asegurar que REDD+ se convierta en una opción viable para el financiamiento para el desarrollo.
- **Los mecanismos y los fondos para combatir el cambio climático deben ser diseñados para cumplir con las salvaguardas financieras, ambientales y sociales reconocidas internacionalmente:** El GRIF está diseñado para cumplir con los estándares de las entidades asociadas y otros bancos de desarrollo y agencias internacionales pertinentes. Este diseño añade credibilidad a los proyectos y programas y también allana el camino para que el GRIF pueda recibir flujos de financiamiento adicionales de otros donantes y fuentes.
- **La participación de la sociedad civil y de las personas que residen y dependen de los bosques para su sustento es clave para el éxito a largo plazo de cualquier programa REDD+.** En su Declaración Conjunta de 2009 Guyana y Noruega reconocen esto y han trabajado para implicar a los Amerindios, la sociedad civil y grupos de intereses especiales durante todo el desarrollo de la EDBC y el GRIF a través de consultas de múltiples partes interesadas y la inclusión de estos actores en calidad de observadores en el Comité Directivo del GRIF.
- **Los programas REDD+ deben reconocer legalmente la propiedad de la tierra y los recursos naturales y los derechos de los pueblos indígenas que residen en o cerca de los bosques:** Este reconocimiento legal debe ir acompañado de la demarcación de tierras y actividades de titulación y de la protección contra la intrusión de los mineros, madereros y colonos. A través del proyecto Titulación y Demarcación de Tierras Amerindias Guyana está trabajando para asegurar los derechos territoriales de las personas que residen en el bosque y son tradicionalmente responsables de su conservación.
- **Un sistema internacionalmente reconocido de medición, reporte y verificación que contenga escenarios de referencia plausibles es crucial para los sistemas de financiamiento basados en resultados como REDD+:** Guyana ha trabajado con agencias internacionales y empresas consultoras de renombre para crear un sistema de MRV creíble. Esto sirve para informar al diálogo internacional sobre el establecimiento de un estándar global para MRV que pueda ser usado por otros países con alta cobertura forestal hasta que la CMNUCC establezca una norma internacional para el MRV. El caso de Guyana también muestra que los países pueden construir de manera continua su capacidad para MRV mientras reciben pagos basados en resultados.
- **Lograr la transparencia con respecto al financiamiento y el uso de los fondos es importante para que REDD+ gane credibilidad frente al público y la sociedad civil:** Ha habido mucha

controversia sobre estos temas en la prensa nacional e internacional desde el inicio de la EDBC y el GRIF. Algunas de estas controversias se pueden disminuir ofreciendo acceso a información transparente sobre los contribuyentes al GRIF y a la EDBC de Guyana. Para facilitar la transparencia, el Gobierno de Guyana ha creado un sitio web que muestra los compromisos de financiamiento internacional relacionados con las actividades de REDD+, los importes desembolsados y los detalles sobre los proyectos y programas de la EDBC apoyados. Este tipo de acciones puede ayudar en el largo plazo a construir la credibilidad y el apoyo a los programas REDD+ entre críticos y defensores por igual.

- **Un reto para cualquier programa REDD+ es proveer incentivos para las actividades económicas alternativas a la madera y la extracción de minerales:** A través de distintos proyectos, Guyana está trabajando para crear oportunidades alternativas de subsistencia para comunidades dependientes de los bosques y para las que se dedicaban previamente a la extracción de madera y la extracción de minerales en los bosques de Guyana. La EDBC de Guyana también sirve para conectar las actividades económicas del país con la EDBC y para garantizar las prácticas forestales y uso de la tierra sostenibles y económicamente viables.
- **Por último, el caso del GRIF demuestra que los mecanismos y los fondos pueden ser diseñados para recibir diferentes fuentes de financiamiento de múltiples fuentes:** Guyana y Noruega han declarado que el GRIF podría evolucionar para cubrir todo tipo de financiación para mitigación y adaptación del cambio climático incluyendo los posibles pagos futuros para REDD+ que se rigen por la CMNUCC. Este diseño contribuye a la sostenibilidad a largo plazo del GRIF.

3.2 Lecciones para el diseño de un instrumento financiero para pagos por resultados por REDD+ en México

A partir de los estudios de caso presentados a lo largo de la sección previa, se identifican a continuación algunas recomendaciones a considerar en el diseño del IF-REDD+ de México :

1. La estructura de gobernanza del Fondo Amazonia puede resultar un ejemplo interesante a seguir en el diseño del IF-REDD+. Por una parte, la división de funciones entre un Comité Directivo (el COFA) y un Comité Técnico, que es una medida acertada para dar credibilidad al sistema – ya que quien recibe y maneja los pagos es una entidad independiente de quien verifica las reducciones de emisiones –, así como para asegurar que las decisiones sobre financiamiento y las decisiones técnicas sean tomadas por separado y por individuos capacitados en cada una de estas áreas. Por otra parte, la idea de que el COFA sea un comité tripartita en el que estén representados equitativamente (y con derecho a voto) el gobierno federal, los gobiernos estatales y la sociedad civil concuerda con el esquema propuesto en la ENAREDD+ para la toma de decisiones sobre la distribución de beneficios. Además, la idea de que en el bloque de los gobiernos estatales sólo tengan derecho a voto los que hayan elaborado sus planes de prevención y combate a la deforestación puede ser útil al idear un órgano para la toma de decisiones sobre cómo aplicar los fondos obtenidos por RE a nivel nacional en México (como en el Esquema B propuesto en el Capítulo 4 de este estudio). Podría proponerse, por ejemplo, que dentro del bloque de gobiernos estatales todos los estados pudieran participar,

pero sólo aquéllos donde se hubieran reducido emisiones tendrían derecho a voto, en el período durante el cual dichas reducciones hubieran ocurrido.

2. Del Fondo Amazonia resulta también interesante la idea de usar los recursos obtenidos por pagos por resultados para una variedad de acciones, y no únicamente aquellas que resulten de manera directa en reducciones de emisiones. En el esquema REDD+ propuesto por México, sería clave, por ejemplo, que al menos inicialmente la mayor parte de los esos recursos se destinaran a la creación y fortalecimiento de capacidades entre los diferentes actores involucrados a nivel estatal y local, de tal forma que se puedan ampliar las áreas de implementación de REDD+ por resultados y que los actores locales puedan tener un acceso directo creciente a las fuentes de financiamiento.
3. El ejemplo brasileño resalta además la necesidad de que los procesos para la presentación y evaluación de actividades apoyadas sean simples y expeditas, sin dejar de ser rigurosas. Esto puede ser un reto importante también en el caso de México, ya que las propuestas de planes de inversión tendrían idealmente que pasar procesos de revisión financiera y técnica para asegurar su robustez y credibilidad. Será importante, por lo tanto, asegurar que exista una comunicación continua y un conocimiento mínimo común sobre las actividades y el financiamiento basado en resultados por REDD+ tanto en los expertos financieros como en los técnicos que revisarán las propuestas, y en quienes las preparen y presenten.
4. Resulta también interesante para México el marco para el monitoreo de resultados desarrollado por el Fondo Amazonia para asegurar que las acciones que éste apoya contribuyan a la reducción de emisiones, pues podría ayudar a determinar, como parte del proceso de evaluación de resultados, la atribución de las reducciones de emisiones que ocurran en las áreas cubiertas por Planes de Inversión en el esquema propuesto en el ER-PIN. Como se ha visto en el caso del FA, demostrar convincentemente que las actividades desarrolladas resultan realmente en reducciones de emisiones adicionales puede ser un factor importante para la obtención de recursos.
5. Otra lección importante sobre la cual México debería tomar nota, es el reconocimiento de que la sostenibilidad del FA no se puede considerar garantizada, en parte por el hecho de que Brasil – al igual que México - es visto por los países donantes como una economía emergente y en parte por que hasta la fecha son contados los donantes de pagos por resultados para REDD+. Esto subraya el valor de cuestionarse la conveniencia de establecer, en el contexto actual, un fondo específico para este fin, y/o de promover un modelo que requiera una gran cantidad de recursos y personal para operar.
6. Resulta también valiosa, por otra parte, la decisión en el diseño del Fondo Amazonia de utilizar instituciones existentes siempre que sea posible. La canalización de los pagos de Noruega a través del BNDES fue percibida a nivel nacional e internacional como una medida que incrementó la legitimidad del Fondo.⁸⁸ En combinación con el COFA – un comité directivo independiente – BNDES maneja el FA con mecanismos creíbles para abordar los riesgos fiduciarios, ambientales y sociales. Otra ventaja de usar el BNDES es que éste accedió a cobrar costos de operación muy bajos para el Fondo (limitados al 3% de las contribuciones realizadas

⁸⁸ Fuente: « The Brazil-Norway Agreement with Performance-Based Payments for Forest Conservation: Successes, Challenges, and Lessons ». Nancy Birdsall, William Savedoff, and Frances Seymour CGD Climate and Forest Paper Series #4. Disponible en : www.cgdev.org/publication/brazil-norway-agreement-performance-based-payments-forest-conservation-successes.pdf

bajo el acuerdo con Noruega). Sin embargo, se ha observado también que al involucrar instituciones existentes debe tenerse cuidado para asegurar que su misión y procedimientos no limiten el uso innovador o sistemático de los fondos.

7. Por su parte, la experiencia del FONAFIFO en Costa Rica, si bien interesante, tiene limitaciones claras para el pago por resultados por REDD+ al ser un fondo limitado a acciones en el sector forestal (como el Fondo Forestal Mexicano) y con enfoque principalmente de proyecto más que territorial. No obstante, es importante resaltar el valor de establecer una variedad de fuentes de financiamiento que deban contribuir por Ley al patrimonio del Fondo, así como de vincular el pago por servicios ambientales a los sistemas nacionales de comercio de reducciones de emisiones por medio de unidades costarricenses de compensación de emisiones y de emitir Certificados de Servicios Ambientales para promover la participación de empresas e instituciones privadas a nivel nacional. Como en el caso anterior, cabe subrayar que a pesar de estos esfuerzos, se ha reconocido que FONAFIFO tiene dificultades para mantener un flujo suficiente de financiamiento.
8. La experiencia del Fondo Forestal de la Cuenca del Congo – e incluso la del GRIF de Guyana - demuestra el valor de los bancos regionales de desarrollo y del Banco Mundial para actuar como fondos para REDD+ en contextos en los que las fuentes de financiamiento no encuentran fondos locales que cumplan con sus estándares fiduciarios y salvaguardas, y al mismo tiempo muestra cómo la confianza de los donantes puede reforzarse otorgándoles un puesto de decisión en el órgano rector de dichos fondos. No obstante, en casos como el de México un esquema de este tipo no debería ser necesario ni deseable. Como se ha demostrado para el Fondo Amazonia, el liderazgo en los países REDD+ se incrementa cuando éstos asumen la responsabilidad total sobre el manejo de los recursos y sobre los fines a los cuales deben destinarse. En el caso del Fondo Amazonia, el gobierno noruego es consultado, pero no tiene un papel formal en la gobernanza del Fondo. Como resultado, el BNDEs en particular, y el gobierno de Brasil en general, han adquirido un gran interés y orgullo en crear e implementar el Fondo Amazonia.⁸⁹
9. De la mano del punto anterior es la necesidad, reconocida prácticamente en todos los estudios de caso, de que los fondos estén diseñados o adaptados para cumplir con las salvaguardas financieras ambientales y sociales reconocidas internacionalmente, de tal forma que resulten confiables para los donantes y otras fuentes de pagos por resultados para REDD+.

⁸⁹ Fuente: « The Brazil-Norway Agreement with Performance-Based Payments for Forest Conservation: Successes, Challenges, and Lessons ». Nancy Birdsall, William Savedoff, and Frances Seymour CGD Climate and Forest Paper Series #4. Disponible en : www.cgdev.org/publication/brazil-norway-agreement-performance-based-payments-forest-conservation-successes.pdf

4. Funciones y características deseables en un instrumento financiero para pagos por resultados por REDD+ en México

En este capítulo se presenta un análisis de las funciones que debería cubrir y las características con las que debería de contar el instrumento financiero para pagos por resultados por REDD+ en México en el contexto del enfoque REDD+ que se ha propuesto implementar en el país, en particular por lo que toca al esquema para la canalización y distribución de pagos por resultados. Este análisis sirve, además, para identificar una serie de funciones y criterios que se utilizarán para evaluar, en el siguiente Capítulo de este documento, la idoneidad de fondos existentes y la necesidad (o la falta de ella) de establecer uno nuevo para actuar como el Instrumento Financiero para pago por resultados por REDD+.

4.1 Esquemas para la canalización y distribución de pagos por resultados por REDD+ en México

Como se mencionó en el Capítulo 2, la ENAREDD+ define los requisitos generales que deberá cumplir el esquema para distribución de pagos por resultados que se aplicará en México, destacando entre ellos que:

- La distribución de beneficios a nivel nacional se hará considerando las reducciones efectivas de emisiones de bióxido de carbono a la atmósfera y el aumento de las reservas forestales de carbono derivados de actividades REDD+ en cada estado y región.
- El derecho a los beneficios provenientes de pagos por resultados de las emisiones evitadas corresponde a las personas propietarias y habitantes de las regiones que realicen los esfuerzos de mitigación bajo los mecanismos que se establezcan para ese fin, respetando en todo momento su derecho a la participación plena y efectiva en el diseño de mecanismos de distribución de beneficios y a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo. Cabe destacar la importancia de esta provisión en el contexto de este esquema, ya que implica que los pagos por resultados estarán ligados a la propiedad de los bosques a nivel regional y no a las actividades que generen las reducciones de emisiones o incrementos de acervos de carbono, de tal forma que en términos de distribución de beneficios se vuelve irrelevante el origen de los recursos utilizados para llevar a cabo dichas actividades (e.g. CONAFOR o SAGARPA).

- Los pagos por resultados que se asignen a cada estado y región deberán ser invertidos en acciones REDD+; estos recursos no podrán utilizarse como sustituto o duplicado de programas de subsidios de los gobiernos, sino que tendrán que aplicarse íntegramente para continuar y potenciar las actividades realizadas para detener la deforestación y la degradación forestal. Esto implica que la entidad nacional que distribuya los pagos por resultados REDD+, o, en su caso, cualquier otra entidad designada para tal fin, deberá dar seguimiento al uso de dichos recursos, ya sea con base en reportes sobre las reducciones de emisiones conseguidas subsecuentemente o sobre el avance en el desarrollo de actividades, o sobre ambos.
- Se propone diseñar instrumentos económicos (contemplados en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) y la Ley General de Cambio Climático (LGCC)), incluyendo mecanismos financieros estatales y regionales, donde se garantice la participación de los distintos niveles de gobierno y las personas con propiedades de terrenos forestales de forma colegiada en las decisiones de inversión, en apego al artículo 1° de la Constitución Mexicana.

Siguiendo estas líneas, el ER-PIN propone un esquema para la canalización y distribución de los pagos que se obtengan del Fondo de Carbono del FCPF que implica los siguientes procedimientos (también representado de manera simplificada en la Figura 4.1):

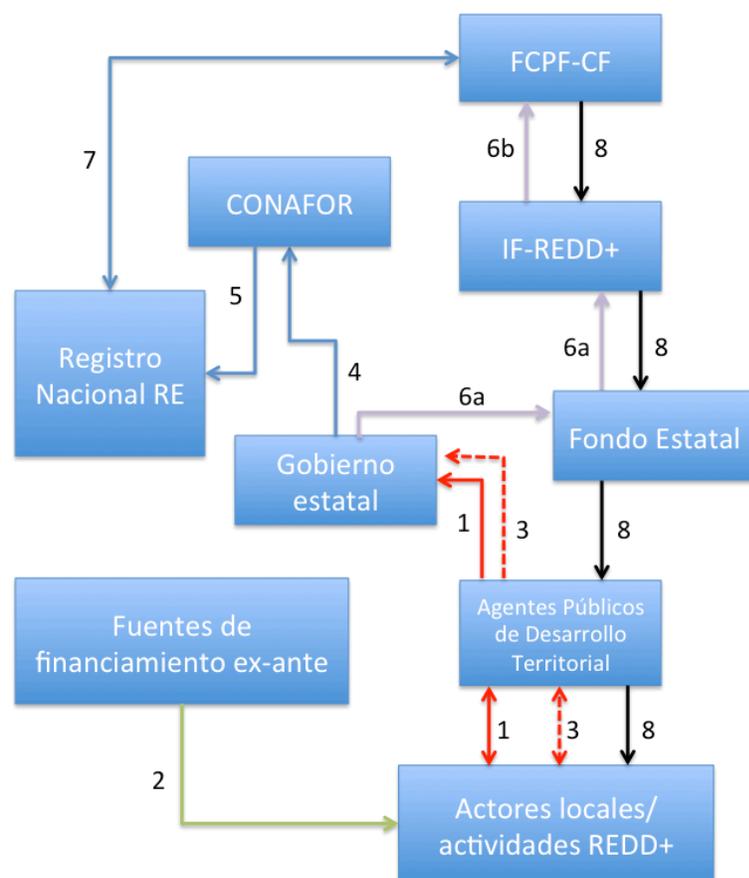
1. Los estados dentro de las AT-REDD+ que cumplan ciertos requisitos (contar con Programas de Acción Estatal Contra el Cambio Climático, con una Estrategia/ Visión REDD+, y con un Plan de Acción Estatal para la reducción de emisiones a largo plazo) pueden emitir convocatorias para que Agentes Públicos de Desarrollo Territorial (APDT) presenten Planes de Inversión de cinco años que resulten en reducciones de emisiones. Para esto, dichos Agentes realizarán procesos de planeación participativa con comunidades, ejidos y pequeños propietarios.
2. Los Planes de Inversión serán evaluados por un Comité de Adjudicación del estado (que deberá establecerse e incluir representantes de todos los actores involucrados, i.e. el gobierno federal, el gobierno estatal y los gobiernos municipales, y los representantes de actores sociales y de la academia) el cual dictaminará las propuestas que serán apoyadas. Las fuentes de financiamiento ex-ante para la implementación de las actividades (inversión inicial) serán los subsidios ya existentes u otros fondos para la preparación (sobre todo para fortalecimiento de capacidades). Actualmente la CONAFOR explora formas para garantizar que los subsidios lleguen a los territorios de acuerdo a lo establecido en los Planes de Inversión.
3. Al final de cada dos años de implementación de los Planes apoyados se realizará el reporte de resultados y la consiguiente verificación de las reducciones de emisiones conseguidas. Para esto, el Agente Público de Desarrollo Territorial presentará su reporte al gobierno del estado en términos de actividades realizadas e indicadores establecidos en el Plan de Inversión, quien a su vez elaborará un informe estatal de resultados incluyendo estimaciones sobre las reducciones de emisiones conseguidas en todo su territorio⁹⁰, el cual presentará a la CONAFOR. Finalmente, la CONAFOR verificará la reducción de emisiones y la reportará al Registro Nacional. .

⁹⁰ Cabe mencionar que aunque el gobierno estatal reporta sus resultados en reducciones de emisiones, no hay forma de garantizar que existe un vínculo entre el plan de inversión y estas reducciones, dado que los planes no se evalúan en términos

4. Una vez que las reducciones de emisiones hayan sido registradas, el fondo estatal o interestatal solicitará al Fondo para el Cambio Climático (FCC) (o a cualquier otro fondo que se designe para este fin) el pago por resultados correspondiente.
5. A su vez, el Fondo para el Cambio Climático⁹¹ o el fondo que sea designado para este fin realizará los trámites necesarios para que el Fondo de Carbono del FCPF le realice el pago correspondiente por las reducciones de emisiones, y canalizará dichos recursos al fondo estatal o interestatal.
6. El Fondo estatal o interestatal transferirá el recurso a las regiones para continuar la implementación de las actividades descritas en el plan de inversión. Los Agentes Públicos de Desarrollo Territorial colaborarán en el seguimiento del uso de estos recursos. Sobre este punto es importante subrayar que el recurso se ejecutará en las regiones a través del financiamiento de actividades “adicionales” (o sea, que no dupique apoyos existentes) en éstas, y no se transferirá en la forma de pagos.

de reducciones de emisiones si no en logro de sus objetivos y actividades. La hipótesis es que los planes de inversión generarán reducciones de emisiones dado que las actividades que se consideran tienen una cierta “efectividad climática”.

⁹¹ Es importante señalar que al momento de elaboración de este documento, no se ha tomado una decisión final el papel del Fondo de Cambio Climático y lo más probable que es que el para el pilotaje no sea utilizado. Sin embargo, la CONAFOR considera que para el financiamiento a través de la CMNUCC, México podría solicitar el pago al Fondo de Cambio Climático y de ahí canalizarlo a los fondos estatales.



1. Los APDT preparan PI junto con los actores locales en respuesta a la convocatoria del gobierno del estado.
2. Una vez aprobados los PI, los actores locales con ayuda de los APDT gestionan, reciben y aplican financiamiento ex-ante para el desarrollo de las actividades de los PI.
3. Cada dos años, los APDTs, junto con los actores locales, elaboran informes de avances y los transmiten al gobierno del estado.
4. El gobierno estatal estima las RE a nivel estatal y presenta su informe a la CONAFOR.
5. CONAFOR verifica las RE y las reporta al Registro Nacional.
6. Una vez registradas las RE, el gobierno estatal avisa al fondo estatal y éste solicita el pago al Instrumento Financiero REDD+ (6a). Entonces, el IF-REDD+ solicita el pago al FCPF-CF (6b).
7. Tras recibir el visto bueno del CF, el IF-REDD+ solicita al Registro Nacional de RE la transferencia de RE correspondiente al CF.
8. El CF realiza el pago al IF-REDD+, quien lo canaliza al Fondo Estatal y éste a su vez a las regiones para continuar la implementación de las actividades descritas en el PI.

Figura 4.1 Esquema de distribución de beneficios de acuerdo con la ENAREDD+ y el ER-PIN. Notas: APDT: *Agente Público de Desarrollo Territorial*; PI: *Plan de Inversión*; RE: *Reducción de Emisiones*; IF-REDD+: *Instrumento Financiero para el pago por resultados por REDD+ en México*; CF: *Fondo de Carbono del FCPF*.

En este contexto, el papel del instrumento financiero para pagos por resultados por REDD+ objeto de este estudio tendría la función principal de servir de puente entre las fuentes de financiamiento internacionales (el CF en este caso) y los fondos estatales o interestatales responsables de canalizar dichos recursos a los actores locales. Para esto, tendría, principalmente, que:

1. Poder recibir recursos internacionales;
2. Cumplir los requisitos fiduciarios y de salvaguardas de los fondos internacionales fuente de los pagos por resultados (ver Capítulo 2);

3. Recibir notificaciones del Registro Nacional sobre la generación de reducciones de emisiones por REDD+ en las áreas sujeto del acuerdo con los fondos internacionales y solicitar el pago correspondiente a dichos fondos;
4. Solicitar la transferencia de reducciones de emisiones al Registro Nacional de la cuenta del estado/plan de inversión generador de las mismas a la cuenta del fondo internacional correspondiente, o, en su caso, a la cuenta de cancelación o retiro aplicable dentro del mismo Registro;
5. Recibir los pagos de dicho fondo una vez que se hubieran transferido las reducciones de emisiones verificadas cubiertas por dichos pagos;
6. Transferir los pagos al fondo estatal o interestatal correspondiente. Cabe señalar que en el esquema presentado en la ER-PIN no se contempla que el FCPF-CF requiera el seguimiento de las actividades financiadas con los pagos por resultados.

Como puede observarse, bajo este enfoque de pago por resultados no sería necesario que el Instrumento Financiero para REDD+ en México (entendido como el mecanismo para recibir, gestionar y canalizar pagos por resultados para REDD+) hiciera un manejo de fondos más allá de su transferencia a fondos subnacionales. Por lo tanto, sus virtudes principales tendrían que ser la transparencia, buen manejo y agilidad en la transferencia de los recursos y el mantener costos de operación reducidos. Sobre este último punto es importante notar que el Instrumento tendría que financiarse por medio de un porcentaje de los fondos transferidos, o de una cuota fija – para lo cual tendría que tener una operación continua y relativamente significativa -, salvo que fuera subsidiado por el gobierno, o que estas funciones se integraran en un fondo ya existente que pudiera asumirlas sin incrementar sus gastos de operación significativamente⁹². Cabe mencionar que la toma de decisiones sobre la distribución de beneficios bajo este esquema no ocurriría dentro del IF-REDD+, sino que resultaría de i) la generación de RE a nivel estatal o interestatal (i.e. la atribución de pagos de acuerdo con la localización geográfica de las RE o de las actividades que probablemente las generaron); 2) las decisiones sobre elección de Planes de Inversión acordadas por el Comité de Adjudicación estatal o interestatal; 3) Las decisiones sobre cómo aplicar los recursos a nivel estatal; y 4) el diseño de Planes de Inversión por parte de los APDT en consulta con los actores locales relevantes.

Por otra parte, si la demanda de reducciones de emisiones por REDD+ se incrementara en el futuro, el esquema propuesto en la ER-PIN debería evolucionar para ampliar el desarrollo de

⁹² Debe notarse además que el carácter impredecible de los pagos por resultados hace cuestionarse la viabilidad financiera de establecer un instrumento dedicado exclusivamente a canalizar estos recursos.

actividades REDD+ a más estados, y para apoyarlas por medio de una mayor variedad de fuentes e instrumentos de financiamiento. Al revisar dicho esquema, podrían incorporarse además algunas modificaciones para abordar algunas debilidades que, de acuerdo con los expertos entrevistados para este proyecto y con un análisis posterior, sufre en su versión actual, entre ellas:

- Los costos de transacción potencialmente altos resultantes de involucrar a varios fondos en la canalización de los pagos;
- La debilidad de algunos fondos estatales del país y de los fondos locales, que en principio deberían cumplir con los mismos estándares fiduciarios y salvaguardas que el IF-REDD+;
- La escasez de APDTs, así como la necesidad de fortalecer a muchos de los existentes para poder incrementar la participación en esquemas de pagos por resultados por REDD+;
- La limitada capacidad de los gobiernos estatales para llevar a cabo, al menos en el corto plazo, estimaciones metodológicamente robustas de las reducciones de emisiones generadas en sus territorios y, en su caso, por los Planes de Inversión.
- La dificultad para identificar, en un período determinado, las reducciones de emisiones correspondientes a los Planes de Inversión de entre las reducciones totales producidas en un estado, y de idear mecanismos para recompensar a los Planes de Inversión exitosos (desde el punto de vista de mitigación) que se encuentren dentro de estados en los que se hubieran registrado emisiones netas por cambio de uso de suelo y que por lo tanto no calificarían para recibir pagos por resultados⁹³.

Idealmente, el Instrumento Financiero para pagos por resultados de REDD+ en México debería diseñarse tomando en cuenta la posible evolución del esquema de acceso a fondos y distribución de beneficios (incluyendo las acciones de respuesta a las limitaciones señaladas anteriormente), y no únicamente considerando los arreglos propuestos para la firma de un posible ERPA con el Fondo de Carbono del FCPF. Consecuentemente, a continuación se presentan algunas ideas sobre cómo podría evolucionar dicho esquema, originadas de las mencionadas entrevistas y su análisis:

Fuentes de financiamiento por resultados: La variedad de fuentes de financiamiento podría ampliarse para incluir pagos por resultados de otras fuentes, incluyendo el Fondo Verde para el Clima, posibles programas nacionales de pagos por resultados, fondos privados, etc. El

⁹³ Estas situaciones se han abordado como parte de la elaboración de estándares para esquemas anidados, como el propuesto por el Verified Carbon Standard (VCS), y podrían utilizarse como guía para el diseño de los esquemas estatales de contabilidad de carbono y distribución de beneficios.

punto clave a este respecto es que el IF-REDD+, y en su caso, los fondos que eventualmente tuvieran acceso directo a estas fuentes de financiamiento, cumplan con los estándares fiduciarios y salvaguardas establecidos por cada una de ellas.

Obtención de pagos por resultados por RE producidas en estados donde no se aplique aún el esquema de convocatorias para Planes de Inversión. Como se mencionó anteriormente, el esquema planteado en la ER-PIN se basa en el desarrollo de Planes de Inversión enfocados a reducir emisiones por medio de actividades de desarrollo rural sostenible, los cuales se suman a otros esfuerzos a nivel estatal y, en caso de generar reducciones de emisiones en su conjunto en el territorio del estado durante un período determinado, permiten al gobierno del mismo tener acceso a pagos por resultados. Este esquema puede ser adecuado si se logra establecer la atribución más o menos directa de las reducciones de emisiones producidas y de los pagos correspondientes a regiones o grupos específicos, garantizando así que se cumpla la premisa propuesta en la ENAREDD+ con respecto al reconocimiento de la propiedad del carbono. Por ejemplo, los gobiernos estatales podrían definir valores aproximados (“proxies”) de reducciones de emisiones asociados con cada tipo de práctica incluida en los Planes de Inversión desarrollados en sus territorios, y usarlos como parte de los cálculos para determinar la distribución de beneficios a las áreas cubiertas por dichos planes. Sin embargo, limitándose a este esquema el país perdería la oportunidad de obtener pagos por reducciones de emisiones que se pudieran producir en áreas fuera de los estados donde se lleven a cabo Planes de Inversión, ya que dichas reducciones no se registrarían ni se ofrecerían a fuentes de financiamiento basadas en resultados. En este caso, la CONAFOR podría solicitar el registro de estas reducciones de emisiones al Registro Nacional de RE tras verificarlas, y obtener por ellas pagos por resultados.

De esta forma podría establecerse un mecanismo similar al propuesto por el Fondo Amazonia a través del cual los estados en los que aún no se desarrollan Planes de Inversión podrían presentarle voluntariamente a la CONAFOR un plan de reducción de deforestación describiendo a grandes rasgos las acciones a desarrollar, y reclamar con base en él una parte de las reducciones registradas por la CONAFOR fuera de los estados con Planes de Inversión. Estos pagos podrían también ser utilizados para una serie de actividades de preparación y de reducción de emisiones adicionales, como por ejemplo, financiar un programa de fortalecimiento de capacidades en APDTs, gobiernos y fondos estatales, subsidiar créditos para Planes de Inversión aprobados, hacer contribuciones a fondos patrimoniales con este mismo fin, entre otros. Cabe señalar que esto no implicaría vulnerar el principio establecido en la

ENAREDD+ sobre la propiedad del carbono y la distribución de beneficios (“el derecho a los beneficios provenientes de pagos por resultados de las emisiones evitadas corresponde a las personas propietarias y habitantes de las regiones que realicen los esfuerzos de mitigación bajo los mecanismos que se establezcan para ese fin”), ya que 1) los propietarios y habitantes de los bosques en cuestión no habrían recibido ningún pago en el período de no ser por la intervención de la CONAFOR y/o del gobierno del estado, ya que no tuvieron la capacidad, interés u oportunidad de presentar un Plan de Inversión en dicho período; 2) la distribución de los pagos se puede realizar regionalmente, de acuerdo con la contribución de cada estado a las RE pagadas; y 3) la emisión de reducciones de emisiones para un área y un período determinados bajo este esquema no excluye en principio la posibilidad de que los habitantes y propietarios de los bosques hallados en dicha área puedan tener acceso a pagos por resultados por medio de Planes de Inversión en períodos subsiguientes.

Participación escalonada de fondos estatales: En principio, los fondos estatales a los que se canalicen los pagos por resultados deberían cumplir con los mismos estándares fiduciarios y salvaguardas que el Instrumento Financiero para pagos por resultados por REDD+. Sin embargo, de acuerdo con la opinión de los expertos entrevistados para este proyecto y de estudios recientes, los fondos forestales estatales suelen sufrir problemas de falta de transparencia, manejo irregular y distribución poco equitativa de recursos, y por lo general no son viables desde el punto de vista financiero (y podrían serlo menos aún si dependen de un flujo intermitente de recursos por pagos por resultados). Por lo tanto, se podría pensar en un enfoque escalonado para su participación en la distribución de pagos, de tal forma que por un lado se lleve a cabo un programa de apoyo para el fortalecimiento de dichos fondos y por el otro se vayan integrando al esquema de distribución una vez que cuenten con la capacidad necesaria. Mientras tanto, la canalización de pagos podría hacerse directamente a los beneficiarios por el mismo Instrumento Financiero para pagos por resultados por REDD+ o con la intermediación adicional de algún fondo o programa puente. Por ejemplo, podrían usarse fondos fiduciarios estatales (no forestales) existentes que demuestren un buen desempeño y puedan cumplir con los estándares fiduciarios y salvaguardas requeridos. El concepto de participación escalonada podría aplicarse también a la participación de los estados en la estimación y eventualmente la verificación de reducciones de emisiones, pudiendo cubrirse tanto las necesidades a este respecto como las relacionadas al manejo de fondos estatales en conjunto como parte del esfuerzo de creación y fortalecimiento de capacidades descrito anteriormente.

Acceso directo de otros actores a fuentes de financiamiento por resultados: Al incrementarse las capacidades de los fondos estatales, se podría considerar la posibilidad de que éstos accedan directamente (esto es, sin la intermediación del Instrumento Financiero) a las fuentes de financiamiento por resultados. Esta es una opción factible tanto bajo el Fondo Verde para el Clima como bajo el Fondo de Carbono (ver el Capítulo 2), y pudiera serlo también para otros donantes de pagos basados en desempeño. En este caso, el Registro Nacional de RE podría servir para asegurar que no se dé una doble venta de las mismas reducciones de emisiones y para brindar un seguimiento de las transacciones que ocurran en los distintos niveles de implementación.

Maximización del efecto de los pagos por resultados: Una desventaja de los pagos por reducciones de emisiones generadas a través de actividades REDD+ es su naturaleza impredecible, ya que dependen del logro de resultados y de que las fuentes de dichos pagos existan, y su volumen puede variar dependiendo del interés político que suscite REDD+, del valor o precio por tonelada de CO₂e mitigada que establezca la fuente de los pagos o, en su caso, el mercado, entre otros. En consecuencia, es riesgoso contar de manera exclusiva con dichos pagos para financiar el desarrollo o continuación de actividades clave de programas de desarrollo rural sostenible (planes de inversión). En este sentido, se podría plantear que los pagos por resultados (como flujos de recursos futuros) se usen junto con recursos ex-ante (e.g. subsidios) como base para la obtención de créditos, con lo cual el financiamiento disponible para el desarrollo de dichos planes se multiplicaría, y la permanencia de las reducciones de emisiones sería más factible (para obtener el crédito, el plan de inversión tendría que ser robusto y rentable). El principal reto en este esquema es que la entidad que otorgue el crédito acepte los flujos potenciales de recursos por resultados – con la incertidumbre que éstos implican – al otorgar los créditos. También se podría considerar el formar, con la suma de recursos ex-ante y por resultados combinados, fondos patrimoniales que pudieran financiar actividades en un plazo mayor.

Las Figuras 4.2a y 4.2b son complementarias e ilustran cómo podría evolucionar el esquema tomando en cuenta estas consideraciones. La Figura 4.2a (o “Esquema A”) presenta algunos ejemplos sobre la posible evolución del esquema basado en convocatorias para Planes de Inversión. Dicho esquema se puede entender también como un enfoque escalonado en el que, a medida que se fortalezcan las capacidades de los fondos locales y privados (considerando la preferencia de algunos donantes de usar fondos privados para evitar la politización o derroche de los recursos), se incremente su acceso directo a las fuentes de financiamiento (de tal forma

que se agilice la transferencia de recursos y se reduzcan los costos de transacción). Cabe notar que varias de las fases del esquema podrían coincidir en el tiempo, reflejando las diferentes capacidades existentes en distintas zonas del país.

Cabe destacar que el esquema que presenta la Figura 4.2a difiere del propuesto en la ER-PIN en que se complementa el papel de los fondos estatales con el establecimiento de programas de pagos por resultados y con la participación de fondos privados, suponiendo que estas alternativas pudieran aplicarse en estados en los que los fondos estatales no estuvieran suficientemente preparados para participar desde un inicio. Un punto clave en el esquema es que supone que los Agentes Públicos de Desarrollo Territorial sí cuentan con la capacidad requerida, aunque en muchos casos la realidad puede ser otra. Esto resalta la urgencia de fortalecer a dichos actores en el corto plazo y de multiplicar su número, dada su importancia crítica en el esquema territorial adoptado por la ENAREDD+. Para esto, podría usarse, entre otras fuentes de recursos, una proporción de los pagos que se pudieran recibir por reducciones de emisiones logradas fuera de los estados con áreas cubiertas por Planes de Inversión a través del mecanismo descrito en la Figura 4.2b (“Esquema B”). Aunque en la Figura 4.2a no se hace explícito por cuestiones prácticas, todos los casos ilustrados asumen que los APDTs presentan Planes de Inversión en respuesta a convocatorias publicadas por la entidad correspondiente, o que (en el caso ilustrado a la extrema derecha de la Figura) generan sus propios planes y los presentan directamente a fuentes de financiamiento ex-ante y ofrecen las RE resultantes a fuentes de pagos por resultados. De igual manera, se supone que la CONAFOR lleva a cabo la verificación de RE y que el Registro Nacional interviene tanto en su registro como en su transferencia a fuentes de pagos por resultados.

La Figura 4.2a muestra además cómo se podrían usar instituciones de crédito y fondos patrimoniales para asegurar un flujo de recursos más estable y sustentable para los Planes de Inversión y proyectos. Por ejemplo, en entrevistas con representantes de Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND) surgió la posibilidad de crear mecanismos para la mezcla de recursos a través de los cuales se pudieran usar los pagos por resultados (como un compromiso de pagos futuros) y subsidios para obtener créditos contra un Plan de Inversión que tendría que ser aprobado por dicha institución. Con esto podrían multiplicarse significativamente los recursos disponibles para la implementación de los Planes, a la vez que se promovería su permanencia (y la de las reducciones de emisiones asociadas al mismo). El mecanismo tendría que estar apoyado por un componente técnico importante para la creación de sujetos de crédito y podría basarse en la experiencia del Programa de

Capitalización de Zonas Rurales de la FND. En esta situación, podría considerarse incluso el caso de que los pagos por resultados se depositaran directamente en la FND, sin la intervención de otro fondo.

Con respecto al uso de fondos patrimoniales, los pagos por resultados podrían servir para establecerlos, aunque esto dependería del monto de los mismos. De ser necesario, podrían complementarse por medio de subsidios. Los rendimientos de estos fondos estarían etiquetados para su aplicación en inversiones en un territorio de intervención definido. Los beneficios asociados con el establecimiento de fondos patrimoniales serían similares a los resultantes del uso de créditos: mejorar la predictibilidad del flujo de recursos y la permanencia de las actividades. En este caso, podrían retomarse las lecciones aprendidas por el Fondo Patrimonial para la Biodiversidad o del Fondo Monarca, que complementa los intereses de un fondo patrimonial establecido con recursos privados y públicos con los recursos del programa de fondos concurrentes para esquemas de pagos por servicios ambientales a nivel local de la CONAFOR para financiar actividades de conservación en la Reserva de la Biósfera de la Mariposa Monarca. Para estos fines, podría resultar en principio más atractivo establecer o hacer uso de fondos patrimoniales privados (como el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza), considerando el rendimiento relativamente bajo de los instrumentos de la TESOFE, en los que están obligados a invertir los fondos públicos.

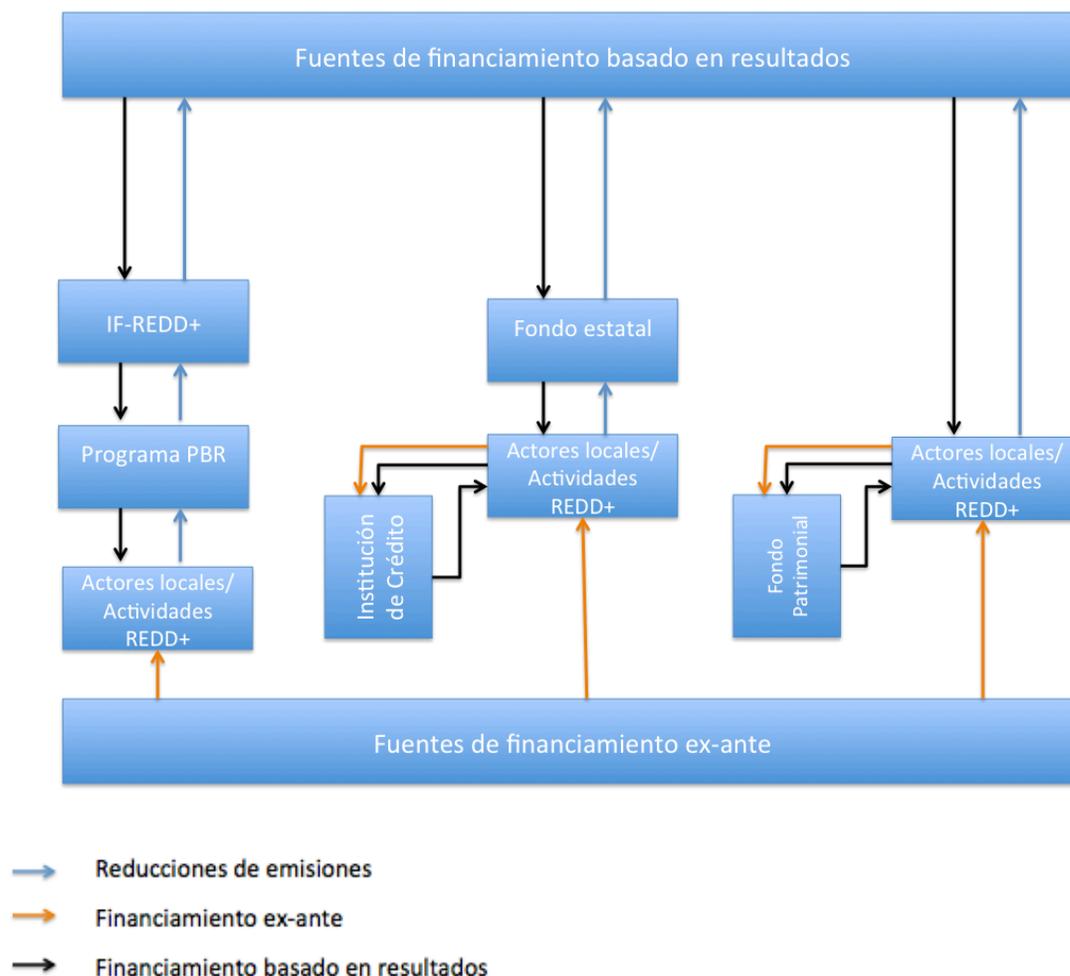


Figura 4.2a Ilustración simplificada de la posible evolución del esquema de pagos por resultados para REDD+ en México – enfoque de planes de inversión (Esquema A). *Notas: No se ilustra el caso en el que los implementadores de actividades REDD+ no recurren a fondos patrimoniales o créditos, pero también podría ocurrir. Tampoco se ilustra por fines prácticos, pero: 1) en todos los casos se asume que las reducciones de emisiones se anotan en el Registro Nacional de RE y se transfieren a través del mismo; 2) en todos los casos se supone que se realiza la verificación de las reducciones de emisiones a uno o varios niveles antes de que éstas alcancen los fondos basados en resultados; y 3) se supone que el sistema funciona con base en convocatorias, ya sea por parte del gobierno federal, estatal, o u otros actores.*

Por otra parte, la Figura 4.2b detalla el procedimiento por medio del cual las reducciones de emisiones conseguidas fuera de los estados con áreas cubiertas por Planes de Inversión podrían verificarse y generar ingresos por resultados (el “Esquema B”). Este escenario podría suceder al mismo tiempo que los esquemas mostrados en la Figura 4.2a.

Como se puede observar, en este caso el IF-REDD+ tendría, además de las funciones de captación y canalización de pagos por resultados, las funciones de brindar financiamiento ex-ante a través de una serie de formas de apoyo para actividades REDD+ - incluyendo las enmarcadas en Planes de Inversión presentados en la Figura 4.2a-, y posiblemente, de invertir recursos ociosos, si los hubiera, para obtener rendimientos. Podría además adoptar una función adicional, que sería la de buscar financiamiento basado en resultados, aunque sería necesario analizar alternativas para determinar si el IF-REDD+ es el actor más adecuado para hacer esto.

Si bien la Figura 4.2b no lo refleja por cuestiones prácticas, cabría la posibilidad de que los recursos llegaran a los actores locales a través de fondos puente y no directamente del IF-REDD+. También podría darse el caso de que los fondos obtenidos por pagos basados en resultados se utilizaran para el desarrollo de actividades de reducción de emisiones sin la intervención obligatoria de APDTs como intermediarios⁹⁴, con modelos similares al del Fondo Amazonia. Debe notarse que varias de las intervenciones que se propone financiar con pagos basados en resultados podrían generar reducciones de emisiones adicionales, por ejemplo, al destinarse a Planes de Inversión en esquemas como los que se muestran en la Figura 4.2a, y ser susceptibles de recibir, a su vez, pagos por resultados adicionales. Otra alternativa sería que el IF-REDD+ usara una parte de estos recursos para establecer una bolsa de incentivos para pagos por resultados que funcionara de manera similar al CF – esto es, el IF-REDD+ emitiría convocatorias, directamente o a través de gobiernos estatales y/o APDTs, para Planes de Inversión REDD+ que, de reducir emisiones, recibirían un pago por tonelada de CO₂ mitigada, verificada y registrada en el Registro Nacional de RE. La participación en este mecanismo podría

⁹⁴ Por ejemplo, si el IF-REDD+ y otras fuentes de financiamiento ligaran recursos de preparación a la adopción de cambios de política de desarrollo rural bajo en emisiones por parte de los gobiernos de los estados. En este escenario, los recursos ex-ante para el desarrollo de actividades continuarían siendo subsidios federales, pero tomarían la forma de esquemas estatales ad-hoc en lugar de e.g. los programas especiales de la CONAFOR.

estar condicionada, como en el caso de las acciones tempranas, a contar con una serie de elementos básicos. Como se mencionó anteriormente, las decisiones sobre el uso de los recursos deberían tomarse de manera colegiada por un comité u órgano técnico y operativo que debería contar con la participación de los distintos actores interesados; sin embargo, esto no forzosamente tiene que suceder en el ámbito del IF-REDD+, sino que podría darse en cualquier otro punto del esquema.

Un punto importante a destacar es que si bien en el Esquema A la figura del IF-REDD+ puede no ser necesaria con el tiempo – considerando que los fondos estatales y locales podrían ir fortaleciéndose y teniendo acceso directo a las fuentes de pagos -, su papel en el Esquema B sería permanente, o al menos, debería mantenerse mientras no pudieran establecerse medios de acceso directo en todos los estados donde se reduzcan significativamente emisiones asociadas a REDD+. De igual forma, cabe mencionar que, en general, sería necesario que alguno de los actores involucrados (por ejemplo, el Registro Nacional de RE) llevara un registro de las transferencias de pagos por resultados que ocurran bajo cualquier esquema en el país, desde su recepción de las fuentes internacionales hasta los beneficiarios finales.

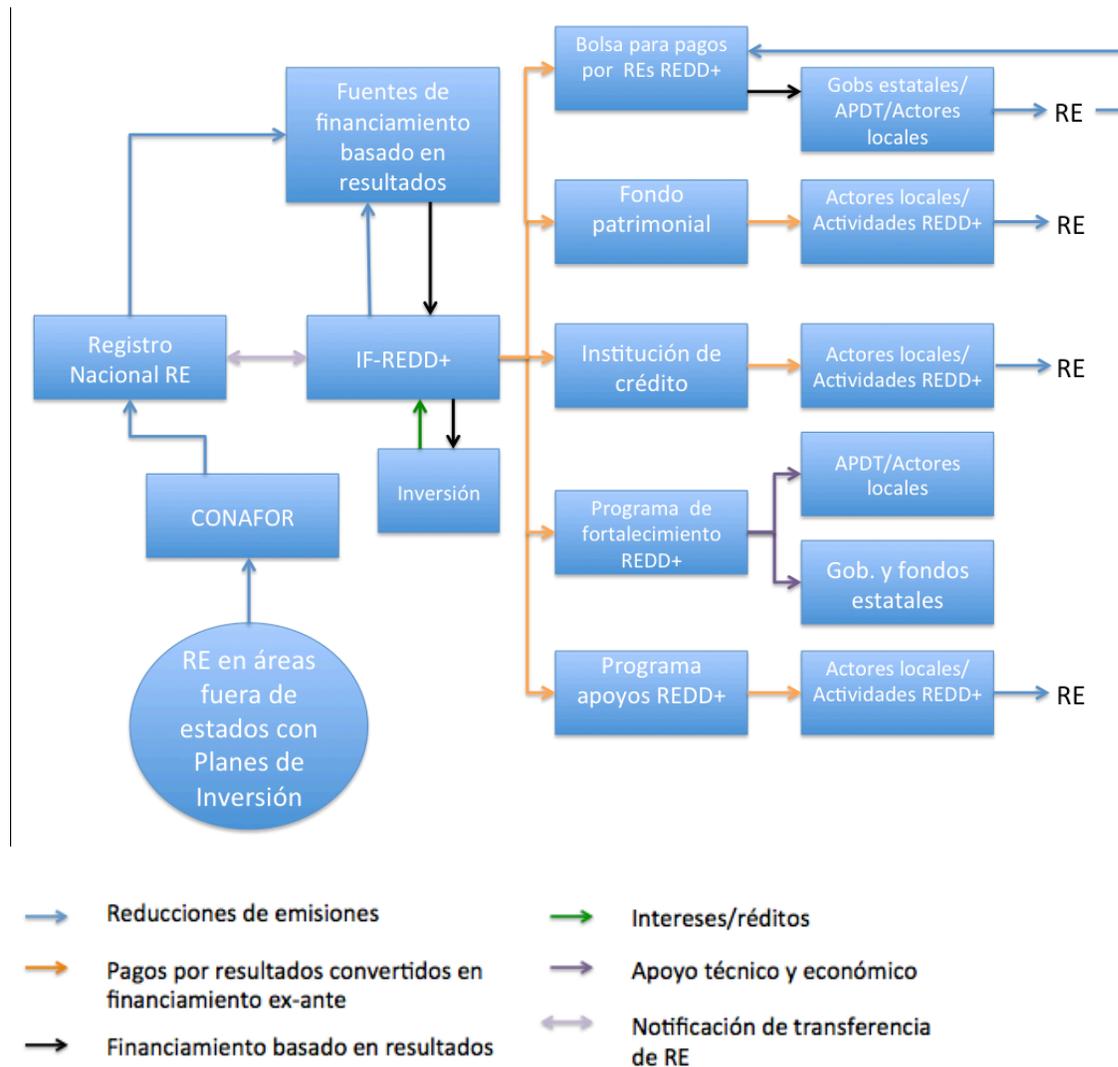


Figura 4.2b Ilustración simplificada de la posible evolución del esquema de pagos por resultados para REDD+ en México – enfoque de pagos por resultados en áreas fuera de los estados con Planes de Inversión que sirven para brindar apoyos ex-ante (Esquema B)

4.2 Funciones y requisitos mínimos del IF-REDD+

Resumiendo los hallazgos de la sección anterior, el IF-REDD+ debería de ser capaz de llevar a cabo las siguientes funciones:

1. Proveer financiamiento a actividades REDD+;
2. Captar financiamiento basado en resultados de actividades REDD+ de diversas fuentes, públicas, privadas, nacionales, bilaterales y multilaterales;
3. En su caso, tomar decisiones (o permitir la toma de decisiones por un órgano externo) de forma colegiada con la participación de los actores relevantes sobre el destino y manejo de los recursos obtenidos dentro y fuera de los estados en los que se aplique el esquema de planes de inversión;
4. Transferir dichos pagos a otros fondos y a implementadores de actividades REDD+ con el fin de i) retribuir (en la forma de recursos para inversiones adicionales) a los implementadores de Planes de Inversión que hayan cumplido las actividades propuestas en los mismos y ii) apoyar acciones de preparación y fortalecimiento a nivel estatal y local y otras actividades REDD+ con los recursos recibidos a cambio de las RE verificadas y registradas por la CONAFOR en áreas no cubiertas por estados con Planes de Inversión;
5. En su caso, manejar e invertir recursos ociosos para obtener rendimientos y ofrecer apoyos adicionales para las acciones arriba mencionadas; y
6. Adicionalmente, el IF-REDD+ podría buscar activamente fuentes de financiamiento basado en desempeño y negociar posibles pagos.

Para realizar estas funciones, el IF-REDD+ tendría que cumplir con los siguientes requisitos básicos:

1. Poder financiar actividades REDD+;
2. Contar con las atribuciones y capacidades para identificar fuentes de pagos por resultados y, en su caso, negociar con ellas posibles acuerdos⁹⁵;
3. Tener facultades para recibir pagos por resultados de fuentes nacionales, internacionales, públicas y privadas;
4. En su caso, contar con un comité u órgano técnico y operativo que garantice la participación de los distintos niveles de gobierno y las personas con propiedades de terrenos forestales de forma

⁹⁵ La necesidad de que el IF-REDD+ cumpla esta función depende de decisiones que deberá tomar la CONAFOR junto con otras autoridades relevantes. Por lo mismo, en la evaluación que se presenta en el capítulo siguiente, el cumplir con esta función no se considerará como un requisito indispensable.

- colegiada en las decisiones de inversión, incluyendo las relacionadas con los recursos obtenidos en áreas fuera de estados con planes de inversión, o permitir que esta toma de decisiones se dé en un órgano externo;
5. Cumplir con los estándares fiduciarios y salvaguardas de las principales fuentes de pagos por resultados (i.e. FCPF-CF y FVC);
 6. Ser capaz de recibir y transferir los pagos de manera eficiente y ágil a fondos estatales y a implementadores de actividades REDD+, entre otros;
 7. Tener gastos de operación reducidos y contar con medios para cubrirlos aún en un escenario de flujos de pagos intermitentes;
 8. Ser capaz de manejar e invertir fondos aún no aplicados;
 9. Poder acumular a lo largo del tiempo los recursos obtenidos y sus rendimientos para aplicarlos en e.g., actividades de creación de capacidades, en actividades REDD+ adicionales y en esquemas propios de pagos por resultados (en lugar de, por ejemplo, tener que reintegrarlos a la TESOFE);
 10. Tener la facultad y capacidad para otorgar recursos ex-ante (obtenidos de pagos por las RE logradas en áreas fuera de estados con planes de inversión) y de ser necesario⁹⁶, dar seguimiento sobre el uso de los mismos a actividades REDD+ enfocadas a promover el desarrollo rural sostenible; y
 11. Contar con mecanismos que aseguren su transparencia y la rendición de cuentas.

⁹⁶ De forma similar a la nota al pie anterior, la función de dar seguimiento a las actividades implementadas no se considerará como un requisito indispensable del IF-REDD+ en el análisis del próximo capítulo, ya que la atribución de esta función depende de decisiones aún por definirse. Podría darse el caso, por ejemplo, de que las actividades mencionadas se realicen bajo programas especiales de la CONAFOR o de los gobiernos estatales y que sean ellos quienes asuman la responsabilidad de dar seguimiento a su implementación.

5. Opciones para la definición de un Instrumento Financiero para pagos por resultados por REDD+ en México

En este capítulo se analiza la factibilidad de utilizar fondos existentes relevantes - esto es, el Fondo para el Cambio Climático (FCC) y el Fondo Forestal Mexicano (FFM) - para cumplir las funciones del IF-REDD+ identificadas en el Capítulo 4 asumiendo que se adoptara un modelo “centralizado” a través del cual el IF-REDD+ cubriría por sí mismo todas o la mayoría de dichas funciones. Se evalúa además la posibilidad de usar un modelo “descentralizado” en el cual las funciones identificadas fueran asumidas por una variedad de actores a través de la actuación coordinada de mecanismos, capacidades y arreglos instituciones existentes. Finalmente, se analiza la conveniencia de establecer un fondo nuevo creado específicamente para este asumir el papel del IF-REDD+. En su caso, se describen las condiciones que deberían cumplirse para facilitar el éxito y las acciones que deberían implementarse para maximizar el impacto y alcance de las propuestas presentadas.

5.1 Evaluación de fondos existentes bajo un modelo de IF-REDD+ centralizado

A continuación se realiza una comparación de las características del Fondo para el Cambio Climático y del Fondo Forestal Mexicano con los requisitos que debería cumplir el IF-REDD+ identificados anteriormente bajo un modelo centralizado. Para esto , se presenta un resumen de los aspectos más relevantes de cada uno de ellos con base en las leyes que les dieron origen, sus reglas de operación, y en su caso, los contratos celebrados con las Fiduciarias respectivas para su establecimiento y operación.

5.1.1 El Fondo para el Cambio Climático

Objetivo

El Artículo 80 de la Ley General de Cambio Climático crea el Fondo para el Cambio Climático con el objeto de captar y canalizar recursos financieros públicos, privados, nacionales e internacionales, para apoyar la implementación de acciones para enfrentar el cambio climático. Dicho Artículo establece además que las acciones relacionadas con la adaptación serán prioritarias en la aplicación de los recursos del Fondo.

El FCC fue constituido el 30 de noviembre de 2012 como un fideicomiso de administración y pago a través de un contrato de fideicomiso celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de fideicomitente única de la administración pública federal centralizada, Nacional Financiera Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (NAFIN), en su carácter de Institución Fiduciaria, y con la participación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en su carácter de Unidad Responsable.

Fuentes de financiamiento

El patrimonio del Fondo estará constituido por (Art. 81, LGCC y reglas de operación, sección 7-e):

- I. Los recursos anuales que, en su caso, señale el Presupuesto de Egresos de la Federación y aportaciones de otros fondos públicos;
- II. Las contribuciones, pago de derechos y aprovechamientos previstos en las leyes correspondientes;
- III. Las donaciones de personas físicas o morales, nacionales o internacionales;
- IV. Las aportaciones que efectúen gobiernos de otros países y organismos internacionales;
- V. El valor de las reducciones de emisiones certificadas de proyectos implementados en los Estados Unidos Mexicanos que de forma voluntaria el fondo adquiera en el mercado,
- VI. Los productos que se generen de la inversión de los recursos líquidos que integran el patrimonio del fideicomiso, bastando para ello la transmisión de los bienes respectivos;
- VII. Las aportaciones que provengan del pago por resultados de REDD+; y
- VIII. Los demás recursos que obtenga, previstos en otras disposiciones legales.

Además, de acuerdo con sus reglas de operación, el patrimonio del FCC se podrá incrementar con nuevas aportaciones o entregas en numerario y en especie por la compra de reducciones certificadas de emisiones de proyectos mencionada en el Artículo 82 (ver siguiente párrafo) cuantas veces sea necesario, sin que se requiera celebrar convenio modificatorio alguno al fideicomiso, bastando para ello la transmisión de los bienes respectivos.

El procedimiento para la aportación de recursos establecido por las reglas de operación del FCC implica los pasos siguientes:

- I. Cualquier iniciativa de aportación de recursos al fideicomiso (monetarios, financieros y materiales) que se reciba, deberá entregarse al Comité Técnico mediante la Unidad Responsable.
- II. El Comité Técnico revisará los términos y condiciones de la aportación, de conformidad con los siguientes criterios:
 1. Para la obtención del recurso, el fideicomiso únicamente podrá obligarse por lo que respecta a la intermediación y asignación de los recursos;
 2. La obtención del recurso no deberá implicar la asunción de obligaciones por parte del fideicomiso, cuyo cumplimiento dependa de los actos y/ u omisiones a ser desarrollados por los Beneficiarios finales de los recursos;
 3. La obtención del recurso no deberá implicar un riesgo no controlable al fideicomiso;
 4. La obtención del recurso no deberá tener condicionantes de imposible cumplimiento; y
 5. Cualquier otro criterio que el Comité Técnico considere necesario conforme a la operación del fideicomiso.
- III. Una vez que se hubiere revisado el cumplimiento de dichos criterios, el Comité Técnico decidirá su autorización.
- IV. Al contar con la autorización del Comité Técnico se instruirá a la Fiduciaria llevar a cabo los actos necesarios para que la entidad que aporte el recurso pueda transferir el mismo al fideicomiso.

La Fiduciaria deberá registrar, por cada donante, cualquier aportación que realicen personas físicas o morales, nacionales o internacionales.

En el caso de aportaciones por organismos financieros internacionales, su esquema financiero deberá contar con la autorización de la SHCP, por conducto de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público. Así mismo, se deberá especificar en el proyecto del contrato respectivo el monto total del programa/ proyecto y distinguir el patrimonio fideicomitado (los recursos provenientes de crédito externo o donativo del exterior), de los recursos que correspondan a las aportaciones que se realicen como contraparte nacional, lo anterior en términos del artículo 215, fracción V, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (RLFPRH).

Cuando se desee destinar recursos públicos al desarrollo de Programas y Proyectos de Inversión, éstos deberán estar contenidos en la Cartera del Fondo, de conformidad con los artículos 34 y 46 del Reglamento de la LFPRH y cumplir con la normatividad vigente en materia de inversión.

La Unidad Responsable será la encargada de gestionar ante la SHCP las aportaciones con cargo al presupuesto autorizado de la SEMARNAT (este procedimiento se describe en la sección sobre la estructura de gobierno del Fondo más adelante en este documento). Los recursos que no provengan del presupuesto autorizado de la SEMARNAT deberán gestionarse a través de la Fiduciaria o su apoderado, siguiendo las indicaciones del Comité Técnico.

Cuando las aportaciones que se adjudiquen al fideicomiso provengan del pago de impuestos, derechos o contribuciones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará el mecanismo para que estas aportaciones se integren al fideicomiso.

Cuando así lo requiera el donante o la fuente otorgante, se deberá establecer el fin específico que tendrán los recursos que se reciban, y se deberán detallar en forma específica, en el contrato que defina el Comité Técnico con apoyo de la Unidad Responsable, las actividades que deberán realizarse con dichos recursos. El Grupo de Trabajo específico del programa/proyecto deberá dar seguimiento a que dichos recursos sean aplicados a las actividades establecidas en los contratos de financiamiento y presentados para su validación al Comité Técnico.

En su caso, la Fiduciaria establecerá las subcuentas que resulten necesarias para distinguir los recursos federales depositados en la cuenta principal, del resto de las aportaciones.

Además, el Comité Técnico puede autorizar el otorgamiento de garantías para el desarrollo de proyectos / programas elegibles, estableciendo en cada caso las condiciones en que dichas garantías serán otorgadas.

Actividades apoyadas

De acuerdo con el Artículo 82 de la LGCC, los recursos del Fondo se destinarán a una serie de fines, entre los cuales resultan particularmente relevantes para REDD+ los siguientes:

- Acciones para la adaptación al cambio climático atendiendo prioritariamente a los grupos sociales ubicados en las zonas más vulnerables del país;
- Proyectos que contribuyan simultáneamente a la mitigación y adaptación al cambio climático, incrementando el capital natural, con acciones orientadas, entre otras, a revertir la deforestación y degradación; conservar y restaurar suelos para mejorar la captura de carbono; implementar prácticas agropecuarias sustentables; recargar los mantos acuíferos; preservar la integridad de playas, costas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar y cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas, humedales y manglares; promover la conectividad de los ecosistemas a través de corredores biológicos, conservar la vegetación riparia y para aprovechar sustentablemente la biodiversidad;

- Programas de educación, sensibilización, concientización y difusión de información, para transitar hacia una economía de bajas emisiones de carbono y de adaptación al cambio climático;
- Estudios y evaluaciones en materia de cambio climático que requiera el Sistema Nacional de Cambio Climático; y
- Compra de reducciones certificadas de emisiones de proyectos inscritos en el Registro o bien, cualquier otro aprobado por acuerdos internacionales suscritos por los Estados Unidos Mexicanos.

Las reglas de operación del FCC describen algunas acciones específicas adicionales que éste podrá financiar, estipulando que podrá realizar pagos para, entre otras cosas (sección 6.4.2-I-g) iii):

- Programas y proyectos de reforestación y deforestación evitada o actividades que resulten en el aumento de reservorios de carbono forestal;
- Estudios de factibilidad de proyectos de adaptación, mitigación y REDD+, especificando que estos últimos se deberán llevar a cabo a nivel estatal o a un nivel jurisdiccional amplio;
- Asistencia técnica y financiera para el desarrollo, preparación y cualquier otra actividad que permita desarrollar proyectos / programas que contribuyan a la adaptación al cambio climático y a la reducción de compuestos y gases de efecto invernadero identificados y promovidos;
- Proyectos de desarrollo institucional y capacitación en temas relacionados con el cambio climático;
- Compra de Certificados de reducción de emisiones; y
- Pago por resultados de REDD+.

Como mínimo, el 96% del presupuesto operativo del Fondo se destinará a los apoyos para la población objetivo, y hasta el 4% podrá ser destinado a los gastos asociados a la eficiente promoción, operación, supervisión, seguimiento y evaluación que se requieren para la ejecución del Fondo. Deberán cubrirse de este porcentaje los gastos asociados a la evaluación de los proyectos por parte de evaluadores especializados.

Estructura de gobierno

El Comité Técnico es la máxima autoridad del FCC. De conformidad con el Artículo 84 de la LGCC, está presidido por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y cuenta con representantes de las secretarías de Hacienda y Crédito Público; Economía; Gobernación; Desarrollo Social; Comunicaciones y Transportes; Energía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (la cual no se encuentra mencionada en dicho Artículo, pero fue integrada al Comité a través las reglas

de operación). El Comité Técnico debe sesionar de manera ordinaria, por lo menos 2 veces al año, conforme al calendario que el mismo determine o a petición de su Presidente o del Fiduciario, y de manera extraordinaria a solicitud de cualquiera de sus miembros o del Fiduciario.

Para el cumplimiento de los fines del FCC, el Comité Técnico cuenta con las siguientes atribuciones, entre otras:

- Llevar a cabo las gestiones necesarias para la obtención de recursos nacionales e internacionales, para el desarrollo de los fines del fideicomiso, así como la operación del mismo;
- Autorizar los financiamientos de proyectos / programas que llevará a cabo el fideicomiso, el Plan Anual de Actividades y la emisión de Convocatorias. La aprobación por parte del Comité Técnico para dichas autorizaciones se deberá tomar por unanimidad; cuando esto no sea posible, se realizarán votaciones y las decisiones se tomarán por mayoría simple. Esta mayoría deberá contar con el voto favorable del Presidente del Comité Técnico así como el de la Secretaría, o Secretarías, responsable(s) del sector donde se desarrollarán las actividades a ser apoyadas por el fideicomiso. El Presidente del Comité Técnico tendrá voto de calidad.
- Aprobar el presupuesto operativo y sus modificaciones, que se someterá a la opinión de la CICC, así como aprobar y designar el Presupuesto de Actividades;
- Aprobar el Programa de Anual de Actividades;
- Tomar Nota del documento con los resultados obtenidos de la implementación de los Programas / Proyectos financiados por el fideicomiso en un año calendario, a ser presentado por la Unidad Responsable.
- Tomar Nota del análisis del alcance de los programas / proyectos que han sido implementados con el financiamiento del Fondo, a ser elaborado por la Unidad Responsable cada 5 años. En caso de que existieren comentarios al mismo, el Comité Técnico solicitará a la Unidad Responsable la modificación del documento en los puntos acordados.
- Autorizar e instruir a la fiduciaria la realización de los actos necesarios para el cumplimiento de los fines del fideicomiso, tales como:
 - La recepción de aportaciones de recursos al patrimonio del fideicomiso, que hayan sido autorizados por el Comité Técnico;
 - La celebración de contratos, convenios y acuerdos de colaboración, con personas físicas, morales públicas y privadas, así como organismos internacionales o con gobiernos de otros países para la realización de los fines de conformidad con lo establecido en el artículo 82 de la LGCC;
 - El pago parcial o total de los conceptos mencionados anteriormente, siguiendo el procedimiento establecido en las reglas de operación e indicando montos y nombres de los beneficiarios;
 - Autorizar el otorgamiento de garantías para el desarrollo de proyectos / programas que tengan por objeto cumplir el fin del fideicomiso, para que los mismos puedan ser realizados, estableciendo en cada caso las condiciones en que dichas garantías serán otorgadas.

Además, el Comité Técnico cuenta con atribuciones para operar el FCC, tales como, entre otras, autorizar la apertura de cuentas bancarias o contratos de inversión para la recepción y dispersión de los recursos del fideicomiso, revisar y aprobar información financiera y contable que le presente el Fiduciario, autorizar las erogaciones que se deban realizar con cargo al patrimonio del fideicomiso, indicando para ello proyectos o programas, montos y beneficiarios, e instruir a la Fiduciaria para conferir mandatos o poderes indelegables para la realización de los fines del fideicomiso.

El Comité puede además aprobar la creación, modificación o extinción de uno o mas Grupos de Trabajo, señalando expresamente la forma en que se integrarán, así como las facultades que en ellos se deleguen, en la inteligencia de que estos Grupos de Trabajo serán de apoyo operativo, por lo que no se les podrán delegar facultades normativas y sus propuestas serán sometidas a consideración y aprobación del Comité Técnico.

Es importante señalar que, de acuerdo con las reglas de operación del FCC, cuando se trate de programas/proyectos sujetos a apoyo mediante recursos etiquetados provenientes de una donación, el Comité Técnico aprobará la integración de un Grupo de Trabajo específico, con las facultades suficientes para un manejo eficiente y ágil, siempre y cuando éstas no contravengan las reglas de operación, el contrato de fideicomiso o la legislación mexicana. Al igual que en el caso de los otros Grupos de Trabajo, las reglas de operación o lineamientos de los mismos serán elaboradas por ellos mismos y sometidas al Comité Técnico para su revisión y aprobación.

Las reglas de operación establecen además que el Comité Técnico se apoyará inicialmente en un Grupo de Trabajo de Evaluación de Propuestas y un Grupo de Trabajo de Seguimiento de Proyectos.

El Grupo de Trabajo Evaluación de Propuestas está integrado por un representante de SEMARNAT, quien lo preside, y un representante de la cada una de las siguientes Secretarías: SHCP, Secretaría de Energía, y Secretaría de Economía. Cuenta además con un representante de la Fiduciaria. Adicionalmente, a través del presidente del Grupo de Trabajo, se podrá invitar a las sesiones a los representantes de las Secretarías del ramo de los proyectos que se evalúen. Asimismo, en caso de existir interés por participar por parte de representantes de otras Secretarías participantes en el Comité Técnico, éstos podrán asistir, todos ellos con voz y voto. Los acuerdos del Grupo de Trabajo serán válidos con la aprobación del Presidente del Grupo de Trabajo y del representante del sector o sectores donde se lleve a cabo el proyecto. En las

reuniones del Grupo de Trabajo podrán participar como invitados otras Dependencias o Instituciones interesadas en el asunto a tratar en cada reunión, siempre y cuando su participación sea aceptada por el Grupo de Trabajo. Los invitados tendrán voz pero no voto. Los invitados al Grupo de Trabajo que no sean servidores públicos deberán firmar un documento de reserva o confidencialidad de la información que se les proporcione, se genere o sea de su conocimiento con motivo de las sesiones que se llevan a cabo.

Las facultades del Grupo de Trabajo de Evaluación de Propuestas son, entre otros:

- Presentar el texto final de las Convocatorias a ser desarrolladas por la Unidad Responsable para someter a consideración del Comité Técnico;
- Preparar las Convocatorias para la presentación de Propuestas para el desarrollo de los proyectos / programas establecidos en el Plan Anual de Actividades correspondiente al año calendario en cuestión, para someter a consideración del Comité Técnico;
- Recibir y revisar las Propuestas de proyectos/programas que sean presentadas al fideicomiso, respondiendo a las Convocatorias emitidas por el Comité Técnico;
- Opinar sobre la elegibilidad de los programas/ proyectos.
- Seleccionar grupos de propuestas ganadoras, de acuerdo a lo establecido en cada Convocatoria, a fin de que el Comité Técnico elija la o las propuestas ganadoras. Las propuestas pre seleccionadas deberán contar con el voto aprobatorio del Presidente del Grupo de Trabajo así como del representante del sector o sectores en donde se llevara a cabo el programa/ proyecto.
- Emitir recomendaciones al Comité Técnico sobre la conveniencia de financiar las Propuestas de los proyectos / programas pre seleccionados.
- Enviar toda la información relativa a los proyectos /programas aprobados al Secretario de Actas para la integración de las carpetas correspondientes a las sesiones del Comité Técnico, para que éste pueda proceder a la selección final de la propuesta ganadora.
- Rendir informes por escrito, de la forma en que fueron seleccionadas las Propuestas finalistas a ser elegidas por el Comité Técnico; justificando en forma específica la eliminación de las otras Propuestas. Dicho informe deberá publicarse a efecto de que las entidades participantes en dichas Convocatorias tengan acceso al mismo.
- Recibir Propuestas de Convocatorias de personas físicas o morales interesadas, a efecto de que se presenten dichas Propuestas al Comité Técnico y sean tomadas en cuenta para la elaboración del Plan Anual de Actividades del año que le correspondiere.

En el caso de programas/ proyectos con recursos provenientes de donaciones, estos no serán dictaminados por este Grupo de Trabajo, sino por el Grupo de Trabajo específico que sea creado ad hoc para apoyar los recursos específicos de la donación siguiendo las reglas de otorgamiento de recursos establecidas por el donante y aceptadas por el Comité Técnico.

Por su parte, el Grupo de Trabajo de Seguimiento de Proyectos está integrado por un representante de las siguientes Secretarías: SEMARNAT, SHCP, Secretaría de Energía, y

Economía, así como por el representante de la Fiduciaria. Adicionalmente, pueden participar en cada sesión los representantes de otras Secretarías que sean miembros del Comité Técnico que así lo deseen, contando con voz y voto.

El Grupo de Trabajo de Seguimiento de Proyectos está presidido por el representante de SEMARNAT y sus acuerdos son válidos con la aprobación de la mayoría, teniendo el Presidente del Grupo de Trabajo voto de calidad. En las reuniones del Grupo de Trabajo pueden participar como invitados otras Dependencias o Instituciones interesadas en el asunto a tratar en cada reunión, siempre y cuando su participación sea aceptada por el Grupo de Trabajo. Estos invitados tienen voz pero no voto. Cuando una donación tenga un destino específico, tanto el beneficiario del Proyecto como el donante participarán con voz y voto en las reuniones del Grupo de Trabajo.

Como en el caso del Grupo de Trabajo de Evaluación de Propuestas, los invitados al Grupo de Trabajo de Seguimiento de Proyectos que no sean servidores públicos deberán firmar un documento de reserva o confidencialidad de la información que se les proporcione, se genere o sea de su conocimiento con motivo de las sesiones que se lleven a cabo.

Las facultades del Grupo de Trabajo de Seguimiento de Proyectos son, entre otras:

- Revisar periódicamente la ejecución de los Programas / Proyectos financiados por el fideicomiso, de conformidad con los criterios establecidos en la Convocatoria y presentados y aprobados por la Propuesta;
- Revisar que los recursos que se hayan recibido estén siendo dirigidos a las actividades para los cuales fueron aportados, en caso de que existiera dicha condicionante, particularmente cuando se trate de recursos provenientes de donaciones etiquetados para proyectos específicos;
- Opinar y emitir recomendaciones al Comité Técnico sobre posibles prórrogas y/o recalendarización de Programas / Proyectos;
- Revisar los informes periódicos y finales de ejecución de los Programas / Proyectos, para someter a consideración del Comité Técnico;
- Proporcionar anualmente a la Unidad Responsable la información referente a la implementación de los Programas / Proyectos financiados por el fideicomiso, a efecto de que ésta pueda elaborar un reporte al respecto.

El Grupo de Trabajo de Seguimiento de Proyectos no dará seguimiento a los programas/proyectos realizados con recursos provenientes de donaciones, sino un Grupo de Trabajo específico establecido con este fin, el cual tendrá las funciones antes mencionadas, siempre y cuando no sean inherentes al Grupo de Trabajo de Seguimiento de Proyectos. El

Grupo de Trabajo específico del programa/proyecto informará directamente al Comité Técnico, siguiendo las reglas de otorgamiento de recursos establecidas por el donante y presentadas al Comité Técnico para su validación.

Los grupos de trabajo sesionarán de manera ordinaria por lo menos 2 veces al año, conforme al calendario que los mismo determinen o a petición de sus Presidentes, y de manera extraordinaria a solicitud de cualquiera de sus miembros.

Por su parte, la Unidad Responsable (SEMARNAT) tiene obligaciones asociadas a la ejecución de los fines del Fondo, a su operación, a la aportación de sus recursos al Fondo, a administración de los recursos del mismo y de terminación del Fondo.

Para lograr los fines del Fondo, la Unidad Responsable tendrá, entre otras obligaciones:

- I. Resolver cualquier situación de hecho o de derecho, que se presente durante la operación, el proceso y la formalización de la extinción del fideicomiso, siempre que el Comité Técnico o el Fiduciario, no cuenten con facultades para ello;
- II. Desarrollar y presentar anualmente el Plan Anual de Actividades para aprobación del Comité Técnico;
- III. Presentar a consideración del Comité Técnico la evaluación de los proyectos que sean sujetos de apoyo mediante recursos etiquetados, y en su caso, la propuesta y el texto de las Convocatorias a ser emitidas por el Fondo, de conformidad con los criterios establecidos en el otorgamiento de los recursos etiquetados;
- IV. Desarrollar la propuesta y el texto de las Convocatorias a ser emitidas por el Fondo, para que éste sea aprobado por el Grupo de Trabajo de Evaluación de Propuestas.
- V. Elaborar y presentar para aprobación del Comité Técnico, durante los tres primeros meses de cada año, el documento que presente los resultados obtenidos de la implementación de los Programas / Proyectos financiados por el Fondo en un año calendario inmediato anterior. Para dicho documento, la Unidad Responsable se apoyará en la información que el Grupo de Trabajo de Seguimiento de Proyectos le entregue para dicho efecto;
- VI. Elaborar y presentar para aprobación del Comité Técnico, cada 5 años, un análisis del alcance que han tenido los Programas / Proyectos implementados con financiamiento del Fondo.

Como parte de sus responsabilidades asociadas con la operación del Fondo, la Unidad Responsable deberá presentar a la SHCP, a través del sistema de control y transparencia de fideicomisos y en términos del Artículo 9 de la LFPRH y del Artículo 217, 218 y 219 del RLFPRH:

- La solicitud de inscripción del fideicomiso en el sistema de control y transparencia de fideicomisos.
- Las reglas de operación emitidas por el Comité Técnico.

- Un ejemplar del contrato de fideicomiso en medio electrónico, señalando el monto de los recursos presupuestarios otorgados.
- Informes trimestrales que contemplen: los ingresos (incluyendo rendimientos financieros del periodo), egresos, así como su destino y el saldo, de aquellos recursos que se hayan asignado al fideicomiso con cargo a su presupuesto.
- La renovación de la clave de registro del fideicomiso ante la SHCP, dentro del periodo comprendido entre el primer día hábil del ejercicio y a más tardar el último día hábil del mes de marzo.
- El contrato de fideicomiso, en caso de que éste sea modificado, a los 20 días posteriores a su formalización, con el objeto de actualizar su clave de registro.

La Unidad Responsable podrá hacer aportaciones de recursos al Fondo, para lo cual deberá, de acuerdo con lo establecido por el Artículo 214 de la RLFPRH, contar con la autorización indelegable de su titular y, si los recursos no están incluidos en las partidas correspondientes del presupuesto aprobado, informar previamente a la SHCP, conjuntamente con la autorización de la adecuación presupuestaria correspondiente, mediante los sistemas electrónicos establecidos para ello. Además, el otorgamiento de los recursos se deberá dar a través de las partidas específicas del Clasificador por objeto del gasto.

Si los recursos presupuestarios tienen por objeto realizar o financiar Programas y Proyectos de Inversión, se tendrá que elaborar el análisis de costo y beneficio para dichos programas y proyectos, obtener su registro en la cartera del Fondo y, en su caso, recabar el dictamen del experto independiente correspondiente, de conformidad con los lineamientos que al efecto emita la SHCP.

SEMARNAT será responsable de llevar el seguimiento del ejercicio y destino de las aportaciones otorgadas al Fondo, a través de servidores públicos de dicha Secretaría que sean competentes para ejercer recursos presupuestarios y los titulares de las unidades administrativas que hayan gestionado el otorgamiento de los recursos.

Los recursos presupuestarios que se hayan asignado al Fondo se considerarán devengados al momento de constituirse la obligación de entregar el recurso al Beneficiario que acredite su elegibilidad, de conformidad con las reglas de operación del Fondo. De lo contrario, deberán concentrarse en los términos de las disposiciones aplicables.

Por otra parte, la Unidad Responsable tiene la obligación de vigilar que los recursos del fideicomiso se apliquen a los fines para los cuales fue constituido, independientemente de las

facultades de supervisión y fiscalización que correspondan a las instancias fiscalizadoras respectivas. Debe además facilitar la fiscalización que formulen la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para lo cual solicitará a la Fiduciaria la información y documentación respectiva.

Asimismo, cuando las erogaciones se hagan con cargo a recursos del presupuesto de SEMARNAT, la Unidad Responsable deberá verificar que la documentación comprobatoria de las erogaciones se emita a favor de la SEMARNAT, y mantenerla bajo su resguardo. En su caso, dicha Unidad realizará las retenciones y entero de los impuestos derivados de las erogaciones que se realicen para el cumplimiento de los fines del Fondo con el Registro Federal de Contribuyentes de la SEMARNAT.

Administración de los recursos del Fondo

Para la recepción de las aportaciones de recursos líquidos que integren el patrimonio del FCC, la Fiduciaria establecerá en la Tesorería de la Federación, un depósito en su favor, a efecto de mantener los recursos invertidos a la vista en valores gubernamentales, en condiciones óptimas de liquidez y seguridad de los recursos. La Fiduciaria será responsable de la administración de los recursos del Fondo, y deberá entregar un reporte trimestral de la administración de los mismos al Presidente del Comité Técnico, a efecto de que los mismos sean revisados y discutidos en la siguiente sesión del Comité que se tuviera.

La Fiduciaria, conforme le instruya el Comité Técnico, abrirá un contrato de inversión en Nacional Financiera a efecto de recibir cualquier aportación para su posterior inversión en el depósito establecido en la Tesorería de la Federación. En caso de existir ganancias por la administración de los recursos, debido a los rendimientos que se generaren de cada una de las sub cuentas del FCC, dichos rendimientos pertenecerán a dicha sub cuenta, y deberán asignarse a los proyectos / programas que estuvieran siendo financiados con base en dichas sub cuentas. Si esto último no fuera posible debido a que la asignación del proyecto / programa ya se hubiera realizado, el Comité Técnico deberá evaluar si dichos recursos se reservan para su asignación al próximo año calendario a proyectos / programas con los mismos objetivos que los proyectos / programas que hubieren sido ya asignados financiados por las sub cuentas en cuestión, o si se entregan dichos recursos al proyecto(s) / programa(s) que hubieran ganado la Convocatoria, a efecto de expandir sus objetivos, metas y alcances. Por otra parte, las economías que llegaran a

generarse al término de la ejecución de los proyectos deberán ser reintegradas de forma inmediata al patrimonio del Fondo.

Procedimientos para el otorgamiento del financiamiento

La Unidad Responsable desarrollará las convocatorias para el otorgamiento de financiamiento a los proyectos no etiquetados, cuyo texto final será aprobado por el Grupo de Trabajo de Evaluación de Propuestas. Acto seguido, el Comité Técnico publicará las Convocatorias para la presentación de propuestas para el desarrollo de los proyectos / programas establecidos en el Plan Anual de Actividades de dicho año. La publicación deberá hacerse de conformidad con las fechas establecidas en el Plan Anual de Actividades a través de la página electrónica de la SEMARNAT.

Las Propuestas que se presenten en respuesta a las convocatorias deberán cumplir con los requisitos que se establezcan en las mismas. De igual forma, se presentarán los proyectos sujetos a apoyo con recursos etiquetados.

En el proceso de evaluación y selección de las propuestas que se presenten a partir de la publicación de la convocatoria, o para los proyectos con recursos etiquetados se utilizarán los criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia que aseguren las mejores condiciones para el estado de conformidad con la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como en los casos que aplique, los siguientes criterios: pertinencia del proyecto; contenido innovador; viabilidad técnica-financiera; Impactos y co-beneficios técnico-económicos; factibilidad del aprovechamiento inmediato de los resultados de la propuesta; compromisos del solicitante; duración y costo de ejecución; vinculación entre o con otras instituciones; evaluación de necesidades y sensibilidad de género del proyecto, incluyendo indicadores para el mismo; en su caso, perfil del negocio (proyectos que hagan referencia a la constitución de empresas de base tecnológica).

Una vez que se haya notificado al beneficiario(s) la asignación del proyecto / programa, se le enviará un ejemplar del contrato que deberá celebrar con el fideicomiso. La Fiduciaria, o en su caso el apoderado, firmará dicho convenio/contrato en representación del fideicomiso.

El fideicomiso canalizará al Beneficiario la totalidad de los recursos aprobados para apoyar la realización del proyecto / programa, por conducto del Fiduciario, previa instrucción del Comité Técnico, de acuerdo con lo establecido en el contrato y en las reglas de operación del Fondo.

Para esto, el beneficiario deberá abrir una cuenta de cheques no productiva en una institución bancaria constituida en México, a través de la cual el Fiduciario le transferirá los recursos. Los recursos se entregarán de acuerdo a las etapas definidas en el cronograma de actividades previsto para la duración total del proyecto / programa, de conformidad con la convocatoria y la propuesta presentada. La realización de las ministraciones subsecuentes, se hará de conformidad con la convocatoria y la propuesta, teniendo el beneficiario que presentar un informe de los avances técnicos y financieros del proyecto / programa hasta esa fecha y la manifestación sobre la viabilidad de obtener los resultados esperados. Asimismo, deberá informar sobre el cumplimiento del calendario definido en el cronograma de actividades.

No se podrán entregar recursos públicos del fideicomiso a los programas y proyectos de Inversión que no cuenten con registro vigente en la cartera⁹⁷ Los recursos presupuestarios que se hayan asignado al fideicomiso, y a partir de los cuales se esté financiando el proyecto / programa, se considerarán devengados al momento de constituirse la obligación de entregar el recurso al beneficiario. De lo contrario, dichos recursos presupuestarios deberán concentrarse en los términos de las disposiciones aplicables de conformidad con el artículo 214 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Seguimiento del proyecto / programa

El beneficiario deberá presentar un informe de avance técnico y financiero del desarrollo del programa/proyecto al Grupo de Trabajo de Seguimiento de Proyectos, con la periodicidad y el formato establecidos en la convocatoria y en la propuesta, y que permita a éste órgano evaluar la pertinencia de los resultados obtenidos al período que se informa. En caso de que existieran dudas o comentarios, los mismos deberán ser aclarados por el beneficiario e integrados en su informe. Una vez que el informe no tenga observaciones por parte del Grupo de Trabajo de Seguimiento de Proyectos, el mismo se presentará ante el Comité Técnico.

El informe de avance deberá contener los resultados obtenidos y su comparación con los resultados esperados para el período que se informa, la información relativa a la aplicación de

⁹⁷ Por "cartera" se entiende los programas y proyectos de Inversión de conformidad con lo establecido en los artículos 34, fracción III, de la LFPRH y 46 del RLFPRH.

los recursos canalizados por el fideicomiso y una valoración razonable sobre la viabilidad de alcanzar el objetivo del programa/ proyecto por parte del beneficiario.

El Comité Técnico, a través del Grupo de Trabajo de Seguimiento de Proyectos, podrá verificar en cualquier momento el cumplimiento de metas, compromisos, resultados esperados y, en caso de considerarlo necesario, solicitar la opinión de evaluadores acreditados a efecto de que valoren los informes del programa/ proyecto.

El Comité Técnico, a través del Grupo de Trabajo de Seguimiento de Proyectos, podrá en cualquier momento realizar auditorías y practicar visitas de supervisión, a través del auditor que designe para éste efecto, con el propósito de constatar el grado de avance en el desarrollo de los trabajos y la correcta aplicación de los recursos canalizados al beneficiario, los cuales estarán expresamente obligados a brindar todo género de facilidades, tanto para permitir el acceso a sus instalaciones, como para mostrar toda la información técnica y financiera que le sea solicitada para esos fines.

En caso de que el beneficiario no cumpla con los términos y condiciones acordados, el Comité Técnico tendrá la facultad de restringir, reducir o cancelar el apoyo. Para dicho efecto, el Comité Técnico, a través del Grupo de Trabajo de Seguimiento de Proyectos, informará al beneficiario las obligaciones no cumplidas, a efecto de que en el plazo que determine el Grupo de Trabajo de Seguimiento éstas sean cumplidas. En caso de que la obligación en incumplimiento no pudiera ser ejecutada, el financiamiento otorgado al proyecto / programa será reducido en la proporción de la actividad que no pudiere ser cumplida.

Si una obligación no pudiere ser cumplida por el beneficiario en la forma establecida por el convenio/contrato de apoyo financiero, el beneficiario podrá presentar una nueva propuesta de cumplimiento, la cual será sometida a la autorización por parte del Comité Técnico. La nueva propuesta tendrá que desarrollarse bajo el presupuesto otorgado inicialmente. En caso de que la propuesta no se autorizara por el Comité Técnico, el financiamiento otorgado al proyecto / programa será reducido en la proporción de la(s) actividad(es) no llevadas a cabo. En caso de que se hubieren entregado cantidades por actividades no llevadas a su fin, dichas cantidades deberán ser reintegradas.

Transparencia y rendición de cuentas del Fondo

De acuerdo con sus reglas de operación, el FCC contará con un reglamento Interno para la Rendición de Cuentas y con un Código de Conducta que preparará la SEMARNAT y deberán ser aprobados por el Comité Técnico. El FCC, a través de la Unidad Responsable, deberá publicar en la página electrónica de la SEMARNAT un reporte del cumplimiento de los fines del Fondo, y de los recursos ejercidos para dicho efecto, de conformidad a lo establecido por el Artículo 11 de la LFPRH. Dicha publicación deberá ser anual.

Por otra parte, la Fiduciaria deberá atender los requerimientos de información que le formule la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación y la SHCP, para lo cual tiene la obligación de transparentar y rendir cuentas sobre el manejo de los recursos presupuestarios federales que se hubieren aportado al Fondo, y a proporcionar los informes que permitan su vigilancia y fiscalización, y deberá otorgar las facilidades para realizar auditorías y visitas de inspección por parte de las instancias fiscalizadoras federales.

La Fiduciaria de conformidad con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y demás normatividad aplicable, contratará con cargo al patrimonio del FCC al despacho de auditores externos designado por la Secretaría de la Función Pública, para revisar las operaciones del mismo.

En adición a los mecanismos de transparencia arriba mencionados, el FCC deberá implementar los mecanismos relativos a la publicación del Plan Anual de Actividades, la publicación de Convocatorias, y la justificación de la elección de las Propuestas ganadoras.

5.1.2 Evaluación/análisis del FCC

A continuación se muestra el análisis de la factibilidad del FCC para actuar como el IF-REDD+ con base en los requisitos identificados en el Capítulo anterior de este estudio y la información contenida en la LGCC, las reglas de operación del Fondo y los datos obtenidos por medio de entrevistas con la Dirección General de Políticas para el Cambio Climático de la SEMARNAT.

1. Poder financiar actividades REDD+

El Artículo 82 de la LGCC señala explícitamente que los recursos del FCC se destinarán a, entre otros, “proyectos que contribuyan simultáneamente a la mitigación y adaptación al cambio climático, incrementando el capital natural, con acciones orientadas, entre otras, a revertir la

deforestación y degradación; conservar y restaurar suelos para mejorar la captura de carbono; implementar prácticas agropecuarias sustentables; recargar los mantos acuíferos; preservar la integridad de playas, costas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar y cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas, humedales y manglares; promover la conectividad de los ecosistemas a través de corredores biológicos, conservar la vegetación riparia y para aprovechar sustentablemente la biodiversidad”.

2. Contar con las facultades y capacidades para identificar fuentes de pagos por resultados y, en su caso, negociar con ellas posibles acuerdos;

De acuerdo con las reglas de operación, son atribuciones del Comité Técnico las establecidas en el contrato de fideicomiso para el cumplimiento de sus fines, entre otras, el llevar a cabo las gestiones necesarias para la obtención de recursos nacionales e internacionales, para el desarrollo de los fines del fideicomiso, así como la operación del mismo. No resulta claro hasta el momento si el Fondo cuenta con capacidad necesaria para llevar a cabo esta función, o, en el caso de los recursos para la preparación, implementación y pago por resultados de actividades REDD+, si pudiera resultar más conveniente que la CONAFOR continuara realizándola.

3. Tener facultades para recibir pagos por resultados de fuentes nacionales, internacionales, públicas y privadas

El FCC está diseñado por la LGCC para captar recursos de una variedad de fuentes nacionales e internacionales, públicas y privadas, incluyendo explícitamente las aportaciones provenientes del pago por resultados de REDD+.

4. En su caso, contar con un comité u órgano técnico y operativo que garantice la participación de los distintos niveles de gobierno y las personas con propiedades de terrenos forestales de forma colegiada en las decisiones de inversión, incluyendo las relacionadas con los recursos obtenidos en áreas fuera de estados con planes de inversión, o permitir que esta toma de decisiones se dé en un órgano externo

El FCC cuenta con un Comité Técnico que entre sus facultades tiene el autorizar los programas/proyectos que recibirán financiamiento, pero su composición está limitada a Secretarías del gobierno federal. Si bien otros actores interesados pueden participar en los Grupos de Trabajo que apoyan al Comité (como invitados sin voz ni voto), éstos no tienen capacidad de decisión sobre las inversiones ni sobre la distribución de pagos por resultados, ya que dichas atribuciones recaen exclusivamente en el Comité.

En el caso de los pagos por resultados bajo el Esquema A, la decisión sobre la distribución de los mismos podría no recaer en el Comité Técnico del Fondo: Las reglas de operación - o en su caso, el acuerdo con un donante de recursos etiquetados - podrían estipular que estos pagos se

deberán transferir directamente a los fondos estatales correspondientes para que éstos canalicen dichos recursos a los implementadores de los Planes de Inversión que produjeron las reducciones de emisiones correspondientes. El FCC transferiría a dichos fondos los montos señalados por la CONAFOR de acuerdo con los resultados de los informes de MRV correspondientes a los períodos cubiertos por dichos pagos. La decisión sobre la distribución de los recursos obtenidos a nivel estatal se realizaría a través de un órgano colegiado establecido para este fin, dentro del fondo estatal correspondiente.

Sin embargo, para el Esquema B, la composición del Comité Técnico sí podría representar un problema para cumplir con el requisito de la ENAREDD+ sobre la participación de los diferentes niveles de gobierno y personas con propiedades forestales, salvo que se modificara la composición del Comité o se encontrara una forma de transferir la toma de decisiones sobre la distribución de beneficios (pagos) fuera del mismo.

5. Cumplir con los estándares fiduciarios y salvaguardas de las principales fuentes de pagos por resultados (i.e. FCPF-CF y FVC)

En principio, podría pensarse que el Fondo podría cumplir con los estándares fiduciarios de la mayoría de los donantes (considerando que NAFIN es el Fiduciario), pero sería necesario hacer un análisis a profundidad para confirmar que este sea el caso. Lo mismo aplicaría con respecto a las salvaguardas. Cabe señalar que NAFIN se encuentra en proceso de obtener su reconocimiento como entidad acreditada para el FVC, y que si la consigue es probable que sea también reconocida por la mayor parte de las fuentes de pagos por resultados por REDD+.

6. Ser capaz de recibir y transferir los pagos por resultados de manera eficiente y ágil a fondos estatales y a implementadores de actividades REDD+, entre otros

De acuerdo con las reglas de operación del Fondo en su versión actual, el FCC puede recibir pagos por resultados por las reducciones de emisiones ya generadas por actividades REDD+ en México, pero dichas reglas no cuentan aún con los procedimientos necesarios para operar este tipo de fondos. El Fondo también requeriría la designación necesaria para recibir de las fuentes de dichos pagos las retribuciones correspondientes por las RE registradas y transferidas. Estos son requisitos indispensables tanto para el esquema de pagos basado en convocatorias para Planes de Inversión (Esquema A) ilustrado en la Figura 4.2a – en la que el Fondo interactuaría, por ejemplo, con el CF del FCPF – como para el esquema para la obtención de pagos por RE logradas en áreas fuera de Planes de Inversión descrito en la Figura 4.2b (Esquema B).

Con respecto a la transferencia de pagos por resultados, el Fondo puede canalizar recursos de varias fuentes - incluyendo del presupuesto de SEMARNAT y de fondos provenientes de

donaciones etiquetados para fines específicos -, para el desarrollo de programas/proyectos de mitigación y adaptación. Para hacerlo, en el primer caso el Fondo sigue un procedimiento basado en convocatorias preparadas por la SEMARNAT y publicadas por el Comité Técnico del Fondo. A través de este esquema, los beneficiarios reciben recursos de acuerdo con las etapas definidas en el cronograma de actividades previsto en la propuesta siempre y cuando demuestren los avances correspondientes. En el caso de los recursos provenientes de donaciones etiquetados para proyectos específicos, se presentan dichos proyectos, que tienen seguimiento por parte del Grupo de Trabajo específico que se establezca para dicho fin.

De esta forma, el esquema general descrito actualmente en las reglas de operación del FCC no está diseñado para el otorgamiento de pagos por resultados, sino para el financiamiento ex ante de actividades, por lo que podría ser útil en el Esquema B una vez que el Fondo hubiera recibido pagos por resultados, pero no para el Esquema A.

Con respecto a la capacidad del FCC para transferir recursos no etiquetados a fondos estatales, locales y otros actores:

- Bajo el Esquema A: las reglas de operación en su versión actual no parecen dar cabida a la posibilidad de que las convocatorias para proyectos/programas financiados con fondos no etiquetados sean realizadas a nivel estatal y local, ni de que la transferencia de los recursos se haga con la intermediación de un fondo estatal o pluriestatal, como está propuesto en el ER-PIN presentado por México al CF. En un esquema de este tipo, el FCC debería de ser capaz de i) distribuir fondos a una cantidad potencialmente grande de beneficiarios (algo que podría cuestionarse considerando que uno de los motivos para que el Fondo Forestal Mexicano cambiara de Fideicomisario de NAFIN a BANORTE fue la falta de capacidad del primero para dispersar apoyos de manera ágil y también por que podría verse como una potencial duplicidad de funciones con, por ejemplo, el FFM), y ii) de darle seguimiento a todos los programas/proyectos apoyados. Sin embargo, con el establecimiento de reglas de operación específicas para el manejo de pagos por resultados se podrían evitar estas barreras limitando el papel del FCC a la transferencia dichos pagos de fuentes nacionales e internacionales a fondos estatales, transfiriendo con ellos la carga de canalización de recursos a nivel de Plan de Inversión y la responsabilidad de dar seguimiento (si fuera necesario, por ejemplo, para temas relacionados con la permanencia de las reducciones de emisiones) a la CONAFOR y/o a dichos fondos. Con esto se respetaría el esquema actual propuesto por la CONAFOR en el contexto del Fondo de Carbono del FCPF.
- Bajo el Esquema B: el FCC podría, con sus actuales reglas de operación, transferir los recursos obtenidos del pago por resultados generados en áreas no cubiertas por estados con Planes de Inversión a proyectos, programas y actividades de creación y fortalecimiento de capacidades relacionadas con REDD+ como financiamiento ex-ante, tal y como lo haría para cualquier otro proyecto/programa que se presentara a una convocatoria del Fondo. Sin embargo, no resulta tan claro si dichos recursos podrían utilizarse por los beneficiarios para entrar en esquemas de crédito,

establecer fondos patrimoniales, garantías, etc., aunque nada en sus reglas actuales parece impedirlo. Por otra parte, cabe cuestionarse, como ya se mencionó, si el FCC tendrá la capacidad (o incluso la intención) de distribuir recursos a un número potencialmente grande de beneficiarios y de dar seguimiento, y en su caso, verificar, los resultados correspondientes. En este sentido, en entrevistas con la Dirección General de Políticas para el Cambio Climático de SEMARNAT, se comentó que la idea es que el Fondo sea un promotor de proyectos específicos, y no un gran dispersor de apoyos.

Es importante señalar que en el caso de los fondos provenientes de donaciones etiquetados con fines específicos se podrían resolver algunos de los problemas arriba citados para el Esquema B. Por ejemplo, en los acuerdos de donación/pago se podría señalar que los pagos serán transferidos a fondos estatales y locales para el financiamiento de proyectos/programas REDD+, y que las funciones del Grupo de Trabajo de Seguimiento establecido específicamente para dichos acuerdos las desarrollará el gobierno estatal, la CONAFOR o los APDTs.

Un tema a considerar sobre este punto es que no podría hablarse de “donaciones” en el contexto de las actuales reglas de operación del Fondo, ya que éstas definen dicho término como los “recursos que la Fiduciaria recibe de personas físicas o morales, nacionales o internacionales con carácter de **no reembolsable o a fondo perdido** para el financiamiento de proyectos elegibles del Fondo” (énfasis añadido), y si bien los pagos por resultados puede no ser reembolsables, podría argumentarse que no se hacen a fondo perdido, ya que están condicionados a la generación previa de reducciones de emisiones.

En general, las limitaciones relacionadas con la recepción y transferencia de pagos por resultados en ambos Esquemas podrían superarse añadiendo definiciones y procedimientos específicos para recibir y transferir pagos por resultados a las reglas de operación, tal y como existen para las donaciones etiquetadas con fines específicos. Al respecto, en entrevistas realizadas para este proyecto, la Dirección de Políticas para el Cambio Climático de la SEMARNAT señaló que las reglas adicionales necesarias para recibir y transferir pagos por resultados serán incorporadas próximamente a las reglas de operación para que el FCC pueda cumplir sus objetivos. No obstante, aún en esta situación sería necesario idear la forma para que las decisiones con respecto al uso de los pagos en el Esquema B sean tomadas por un órgano colegiado con la representación requerida por la ENAREDD+, tal y como se mencionó anteriormente.

7. Tener gastos de operación reducidos y contar con medios para cubrirlos aún en un escenario de flujos de pagos intermitentes

De acuerdo con las reglas de operación del Fondo, 4% de los recursos que reciba (lo cual en principio aplicaría también para los pagos por resultados) se dedicarán a sus costos de operación. Considerando que las actividades relacionadas a pagos por resultados serían solamente una parte de las operaciones del Fondo, podría considerarse que el riesgo de que dichos pagos ocurran intermitentemente no afectaría la viabilidad ni sostenibilidad del mismo.

8. Ser capaz de manejar e invertir fondos aún no aplicados

Las reglas de operación establecen que, para la recepción de las aportaciones de recursos líquidos que integren el patrimonio del Fondo, la Fiduciaria establecerá un depósito en su favor en la Tesorería de la Federación, a efecto de mantener los recursos invertidos a la vista en valores gubernamentales, en condiciones óptimas de liquidez y seguridad de los recursos.

9. Poder acumular a lo largo del tiempo los recursos obtenidos y sus rendimientos para aplicarlos en actividades REDD+ adicionales y en esquemas propios de pagos por resultados (en lugar de, por ejemplo, tener que reintegrarlos a TESOFE)

De acuerdo con las reglas de operación del Fondo, si existieran ganancias por la administración de los recursos, debido a los rendimientos que se generaran de cada una de las sub cuentas del fideicomiso, dichos rendimientos pertenecerán a dicha sub cuenta, y deberán asignarse a los proyectos / programas que estuvieran siendo financiados con base en dichas sub cuentas. Si esto no fuera posible debido a que la asignación del proyecto / programa ya se hubiere realizado, el Comité Técnico evaluará si dichos recursos se reservan para su asignación al próximo año calendario a proyectos / programas con los mismos objetivos que los proyectos / programas que hubieren sido ya asignados financiados por las sub cuentas en cuestión, o si se entregan dichos recursos al proyecto(s) / programa(s) que hubieren ganado la Convocatoria, a efecto de expandir sus objetivos, metas y alcances. Los únicos recursos que se deberían reintegrar a la TESOFE serían los intereses generados por recursos de la Federación; este no sería el caso de los intereses producidos por recursos provenientes de otras fuentes.⁹⁸

En principio, bajo el Esquema A los recursos para pagos por resultados no generarían rendimientos, ya que el Fondo se limitaría a transferir dichos recursos de la fuente de financiamiento a los fondos estatales, a través de una subcuenta específica para este fin, para su posterior inversión en actividades REDD+. Sin embargo, bajo el Esquema B los recursos

⁹⁸ Las reglas de operación del Fondo no son explícitas a este respecto; esta información fue obtenida en una entrevista con la Dirección General de Políticas de Cambio Climático de SEMARNAT.

recibidos por pagos por resultados en áreas fuera de estados con áreas bajo Planes de Inversión sí podrían producir rendimientos mientras no fueran aplicados. En esta situación, los intereses no se deberían reintegrar a la TESOFE, pero los fondos ociosos sí deberían de invertirse en instrumentos de la Tesorería.

10. Tener la facultad y capacidad para otorgar recursos ex-ante (obtenidos de pagos por las RE logradas en áreas fuera de estados con planes de inversión) y de ser necesario, dar seguimiento sobre el uso de los mismos a actividades REDD+ enfocadas a promover el desarrollo rural sostenible

El objeto del Fondo es captar y canalizar recursos financieros públicos, privados, nacionales e internacionales, para apoyar la implementación de acciones para enfrentar el cambio climático – dando prioridad a las acciones relacionadas con la adaptación – en una amplia variedad de sectores, incluyendo los relevantes para el desarrollo de actividades REDD+. Por lo tanto, el Fondo cuenta con las facultades necesarias para apoyar y dar seguimiento a actividades en el sector rural – lo cual, en el caso de pagos por resultados, se requeriría únicamente bajo el Esquema B. Lo que no resulta tan claro, como se mencionó anteriormente, es su capacidad para distribuir recursos a un gran número de beneficiarios, si se diera el caso. Con respecto al seguimiento de actividades apoyadas con recursos obtenidos de pagos por resultados bajo el Esquema B, podría considerarse la posibilidad de que la SEMARNAT, a través de la CONAFOR⁹⁹, hiciera este seguimiento, o que lo llevaran a cabo los gobiernos estatales o los APDTs. Como se señaló previamente (inciso 6 de esta sección), esto también podría proponerse en el caso de en el caso de los fondos provenientes de donaciones etiquetados con fines específicos especificando que las funciones del Grupo de Trabajo de Seguimiento establecido específicamente para dichos acuerdos serán llevadas a cabo por el gobierno estatal, por la CONAFOR, o por los APDTs.

11. Contar con mecanismos que aseguren la transparencia y la rendición de cuentas.

El FCC contará con un reglamento Interno para la Rendición de Cuentas y con un Código de Conducta. Además, deberá publicar en la página electrónica de la SEMARNAT un reporte anual del cumplimiento de los fines del Fondo, y de los recursos ejercidos para dicho efecto, de conformidad con lo establecido por el Artículo 11 de la LFPRH. Por su parte, la Fiduciaria deberá atender los requerimientos de información que le formule la Secretaría de la Función Pública, la

⁹⁹ Las reglas de operación del Fondo ya establecen que para los recursos presupuestarios la SEMARNAT (como Unidad Responsable) estará encargada de llevar el seguimiento del ejercicio y destino de las aportaciones otorgadas al Fondo, y que tiene la obligación de vigilar que los recursos del fideicomiso se apliquen a los fines para los cuales fue constituido.

Auditoría Superior de la Federación y la SHCP, para lo cual tiene la obligación de transparentar y rendir cuentas sobre el manejo de los recursos presupuestarios federales que se hubieren aportado al Fondo, y a proporcionar los informes que permitan su vigilancia y fiscalización. De conformidad con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y demás normatividad aplicable, contratará con cargo al patrimonio del FCC al despacho de auditores externos designado por la Secretaría de la Función Pública para revisar las operaciones del mismo. Adicionalmente, el FCC deberá implementar los mecanismos relativos a la publicación del Plan Anual de Actividades, la publicación de Convocatorias, y la justificación de la elección de las Propuestas ganadoras.

5.1.3 Resumen de hallazgos

La Tabla 5.1 a continuación resume los hallazgos descritos en la sección anterior. De manera general, puede decirse que el FCC no podría servir en su estado actual como el IF-REDD+, principalmente debido a que la composición que establece la LGCC en su Artículo 84 para su Comité Técnico no permite la participación de los diversos actores que requiere la ENAREDD+, lo cual afectaría la toma de decisiones para proyectos y programas bajo el Esquema B. Adicionalmente, las reglas de operación actuales no contienen aún las provisiones que deberán aplicarse para obtener, administrar y distribuir pagos por resultados para actividades REDD+ ni para dar seguimiento a proyectos y programas bajo un esquema por resultados, aunque la SEMARNAT se encuentra trabajando para incluirlas próximamente. No obstante, muchas de estas limitaciones podrían superarse por medio del establecimiento de reglas específicas para el manejo de pagos por resultados obtenidos de actividades REDD+.

Tabla 5.1. Resumen de la evaluación del FCC

Requisitos	¿Cumplimiento?	Observaciones
1. Poder financiar actividades REDD+	✓	
2. Contar con las facultades y capacidades para identificar fuentes de pagos por resultados y, en su caso, negociar con ellas posibles acuerdos	✓?	<i>El FCC cuenta con la atribución, pero no resulta claro en este momento si tiene la capacidad necesaria para llevar a cabo esta función y si sería más adecuado y costo-eficiente, al menos en el corto plazo, que la CONAFOR continúe realizándola.</i>
3. Tener facultades para recibir pagos por resultados de fuentes nacionales, internacionales, públicas y privadas	✓	
4. En su caso, contar con un comité u órgano técnico y operativo que garantice la participación de los distintos niveles de gobierno y las personas con propiedades de terrenos forestales de forma colegiada en las decisiones de inversión, incluyendo las relacionadas con los recursos obtenidos en áreas fuera de estados con planes de inversión, o permitir que esta toma de decisiones se dé en un órgano externo	X	<i>El FCC cuenta con un Comité Técnico que decide sobre el uso de los fondos, pero no cuenta con participación de los distintos niveles de gobierno ni de las personas con propiedades forestales. Esto podría no ser relevante en el Esquema A, en el cual el FCC simplemente serviría para transferir pagos de fuentes de financiamiento por resultados a fondos estatales y locales, pero sí bajo el Esquema B, en el que en principio se seguirían las reglas del Fondo para financiar actividades ex-ante.</i>
5. Cumplir con los estándares fiduciarios y salvaguardas de las principales fuentes de pagos por resultados	?	<i>Deberá llevarse a cabo una evaluación específica para cada donante. Sin embargo, es importante señalar que Nacional Financiera ya se encuentra buscando su acreditación bajo el FVC, y de conseguirla, es probable que pueda también ser aceptada por las fuentes de financiamiento por resultados más relevantes.</i>
6. Ser capaz de recibir y transferir los pagos de manera eficiente y ágil a fondos estatales	X	<i>El FCC puede recibir y transferir pagos por resultados por REDD+ en México, pero hacer esto sus reglas de operación tendrían que</i>

y a implementadores de actividades REDD+, entre otros	<i>complementarse. No resulta claro si el FCC podrá transferir pagos a fondos subnacionales o para el establecimiento de garantías, créditos, etc., y, en principio, no ha sido diseñado para dispersar recursos a una gran cantidad de programas/proyectos/beneficiarios.</i>
7. Tener gastos de operación reducidos y contar con medios para cubrirlos aún en un escenario de flujos de pagos intermitentes	✓
8. Ser capaz de manejar e invertir fondos aún no aplicados	✓
9. Poder acumular a lo largo del tiempo los recursos obtenidos y sus rendimientos para aplicarlos en actividades de creación de capacidades y como pagos por resultados en actividades REDD+ adicionales y en esquemas propios de pagos por resultados	✓
10. Tener la facultad y capacidad para otorgar recursos ex-ante (obtenidos de pagos por las RE logradas en áreas fuera de estados con planes de inversión), y de ser necesario dar seguimiento sobre el uso de los mismos a actividades REDD+ enfocadas a promover el desarrollo rural sostenible	✓?
11. Contar con mecanismos que aseguren la transparencia y la rendición de cuentas	✓

5.1.4 El Fondo Forestal Mexicano

Objetivo

El Fondo Forestal Mexicano fue establecido en el año 2003 por medio del Artículo 142 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sostenible (LGDFS) como el instrumento para promover la conservación, incremento, aprovechamiento sustentable y restauración de los recursos forestales y sus recursos asociados facilitando el acceso a los servicios financieros en el mercado, impulsando proyectos que contribuyan a la integración y competitividad de la cadena productiva y desarrollando los mecanismos de cobro y pago de bienes y servicios ambientales. Este mismo Artículo estipula que la existencia del Fondo no limita la creación de diversos fondos privados o sociales que tengan una relación directa con el desarrollo forestal.

Una vez establecido el FFM en la LGDFS, CONAFOR revisó las diferentes opciones e instrumentos viables para formalizarlo y dar certeza jurídica y legal a su creación. CONAFOR seleccionó la figura del Contrato de Mandato sobre los demás contratos e instrumentos legales por ofrecer ciertas ventajas. Estas ventajas surgían del Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal (publicado el 3 de Septiembre de 2002), que en su Título séptimo aborda la regulación de los fideicomisos, mandatos y contratos análogos que involucraban los recursos públicos federales. Los cambios importantes que presentaba este nuevo manual eran que a partir del 2002 ya no era necesario finiquitar anualmente los mandatos, sino que bastaba con solicitar la renovación de la clave presupuestaria correspondiente (de acuerdo con el Artículo 185 de dicho Manual).

Estas disposiciones abrieron por completo la posibilidad de celebrar mandatos con vigencia multianual, situación que permitía celebrar el Mandato del FFM con una vigencia de 10 años. Otro aspecto relevante que motivó la elección del mandato sobre el fideicomiso y otros instrumentos legales fue que para efecto de que las aportaciones trascendieran el ejercicio fiscal, el segundo párrafo del Artículo 183 del Manual de Normas implicaba que al final de cada año se debían concentrar en Tesorería de la Federación los recursos no ejercidos, con la salvedad de que podían permanecer en el Mandato al término del ejercicio fiscal si la SHCP renovaba la clave de registro presupuestario.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Fuente: Memoria Documental Esquema del Fondo Forestal Mexicano. CONAFOR Administración 2007-2012.

De esta forma, el FFM fue constituido en 2003 a través de un contrato de mandato entre la CONAFOR, como Mandante, y Nacional Financiera como Mandataria. En 2013 NAFIN fue sustituida por el Banco Mercantil del Norte, S. A., (BANORTE).

Fuentes de financiamiento

El Fondo Forestal Mexicano se podrá integrar con (Artículo 143 de la LGDFS):

- I. Las aportaciones que efectúen los gobiernos federal, estatales, del Distrito Federal y municipales;
- II. Créditos y apoyos de organismos nacionales e internacionales;
- III. Las aportaciones y donaciones de personas físicas o morales de carácter privado, mixto, nacionales e internacionales;
- IV. Las aportaciones provenientes de los aranceles que se impongan a los bienes forestales importados;
- V. El producto de sus operaciones y de la inversión de fondos libres en valores comerciales o del sector público;
- VI. Un cinco por ciento del monto del bono certificado al que se refieren los artículos 114 y 141 de la LGDFS;
- VII. El cobro por bienes y servicios ambientales y por asistencia técnica;
- VIII. La transferencia de recursos de los usuarios de las cuencas hidrológicas, y
- IX. Los demás recursos que obtenga por cualquier otro concepto.

Los recursos que el Fondo Forestal Mexicano obtenga por el cobro de bienes y servicios ambientales se entregarán directamente a los proveedores de dichos servicios y una parte se destinará a cubrir los costos de esta operación.

Las aportaciones que las personas físicas o morales de carácter privado hagan al Fondo Forestal Mexicano serán deducibles del Impuesto sobre la Renta.

Actividades apoyadas

Las actividades apoyadas por el Fondo se desprenden de su objetivo, esto es,:

- la conservación, incremento, aprovechamiento sustentable y restauración de los recursos forestales y sus recursos asociados
- facilitar el acceso a los servicios financieros en el mercado,
- impulsar proyectos que contribuyan a la integración y competitividad de la cadena productiva y
- desarrollar los mecanismos de cobro y pago de bienes y servicios ambientales.

Estructura de gobierno

El Fondo Forestal Mexicano esta regulado por dos comités: el Comité Mixto y el Comité de Inversiones y Programación.

El Artículo 142 de la LGDFS establece que el FFM operará a través de un Comité Mixto, en el que habrá una representación equilibrada y proporcionada del sector público federal, así como de las organizaciones privadas y sociales de productores forestales. El Comité Mixto es el órgano de operación, decisión, asesoría, supervisión, vigilancia, evaluación y seguimiento del Fondo Forestal Mexicano.¹⁰¹

El Reglamento para la Integración y Funcionamiento del Comité Mixto (RIFCM) especifica que éste estará conformado por ocho integrantes con derecho a voz y voto, cuatro de ellos serán servidores públicos federales, dos de ellos serán representantes de las organizaciones privadas de los productores forestales representadas en el Consejo Nacional Forestal (CONAF) y los dos restantes serán de las organizaciones sociales de los productores forestales representadas en el CONAF, donde se incluye a ejidos y comunidades. Cada integrante deberá tener un suplente. Un representante del Órgano Interno de Control en la CONAFOR será invitado permanente a las sesiones del Comité y tendrá derecho a voz pero no a voto.

La estructura del Comité para su funcionamiento estará integrada por un Presidente, un vicepresidente y seis vocales con sus respectivos suplentes, a excepción del Presidente, a quien lo suplirá el Vicepresidente. Los cargos serán honoríficos y no generarán derecho a retribución alguna. El Presidente y el vicepresidente serán designados de entre los representantes del Sector Público Federal, por el Director General de la CONAFOR, mientras que los Vocales serán los miembros restantes del Comité que no ocupen ningún cargo específico.

El Comité tiene las facultades siguientes:

- a) Vigilar las actividades del Fondo relativas a políticas y proyectos.

¹⁰¹ Artículo 3, Reglamento para la Integración y Funcionamiento del Comité Mixto del Fondo Forestal Mexicano. DOF Martes 7 de marzo de 2006.

- b) Conocer de las propuestas de manual presentadas y elaboradas por el Mandatario en las que se ponderen y valoren aspectos de liquidez y solvencia de las inversiones del Fondo.
- c) Examinar la operación de las cuentas y subcuentas del Fondo por conducto de la CONAFOR.
- d) Analizar y dictaminar sobre el informe de resultados y avances en la operación del Fondo que le presente el Comité de Inversiones.
- e) Nombrar, previa opinión favorable de la SFP, en su caso, auditores independientes para que lleven a cabo auditorías contables a los informes y demás documentos que les presente la CONAFOR y el Comité de Inversiones respecto del funcionamiento del Fondo.
- f) Hacer las recomendaciones y observaciones a la CONAFOR y al Comité de Inversiones en todo lo inherente al funcionamiento y operación del Fondo.
- g) Supervisar que los recursos del Fondo se operen, se asignen y se apliquen de forma clara, transparente y acorde a las Reglas de Operación de los Programas que se establezcan respecto del funcionamiento y operación del Fondo.
- h) Requerir la información que se considere necesaria por conducto de la CONAFOR al Comité de Inversiones y/o al Mandatario.

Además, el Comité vigila todos los actos y operaciones efectuadas en el Fondo por el Mandatario al amparo de las instrucciones que reciba de la CONAFOR.

El Comité celebra por lo menos una sesión ordinaria cada trimestre, y sesiones extraordinarias siempre que lo decida, o a petición de: a) El Presidente; b) El Director General de la CONAFOR, a través del Presidente. c) El Representante Legal del Mandatario, a través del Presidente. d) El Comité de Inversiones, a través del Presidente. e) Cuatro miembros del Comité, a través del Presidente.

En la operación del Fondo el Comité Mixto vigila y supervisa que la CONAFOR aplique y cumpla, entre otros, con los criterios siguientes (Artículo 33 del Reglamento para la Integración y Funcionamiento del Comité Mixto del FFM):

- Que los recursos del Fondo se apliquen y destinen a los beneficiarios que corresponda, de conformidad a las Reglas de operación específicas de cada uno de los Programas;
- Que cuando no haya Reglas de Operación específicas para la aplicación de los recursos aportados al Fondo y la persona física o moral que los depositó en el Fondo no hubiere dado instrucciones específicas en cuanto a su aplicación, éstos se apliquen para cumplir los objetivos establecidos en el artículo 17 de la LGDFS. En el caso de los recursos de instituciones, las instrucciones para la aplicación de los recursos deberán contar con la opinión favorable del Órgano Interno de Control en la Institución o bien del Órgano Interno de Control en la CONAFOR;
- Que el registro específico que elabore el Mandatario conforme a las instrucciones previamente recibidas contenga un informe detallado de los recursos del Fondo, en cuanto a su recepción, origen, cargos, abonos, propósito, transferencia, destino y entrega a los receptores beneficiados;

- Que se asegure la eficacia, selectividad y transparencia en la aplicación y desempeño de los recursos;
- Que cuando se transfieran recursos a los gobiernos de los estados o municipales se asegure que sea bajo los procedimientos adecuados y se garantice en todo momento que se operen a través de un organismo responsable, debida y legalmente constituido;
- Que los recursos que se depositen en el Fondo, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 118 de la LGDFS, por cambio de uso de suelo, se apliquen en actividades de reforestación o restauración y su mantenimiento, en el mismo Estado, en la zona o región a la que pertenezca el terreno forestal que se le autorizó el cambio de uso de suelo, al mismo ecosistema, de preferencia en la misma micro-cuenca y en donde cause mayor impacto ambiental positivo.
- Que se identifique plenamente por la CONAFOR la legal procedencia de los recursos que ingresen al Fondo;
- Que los egresos del Fondo para gastos se realicen de conformidad a lo estipulado en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público;
- Que las políticas del Comité de Inversiones sean las adecuadas para que en todo momento se obtenga el mejor rendimiento de los recursos;
- Que el informe de avances y resultados que le presente el Comité de Inversiones sea claro y preciso;
- Que se observe el calendario y la programación financiera propuesta para la operación de los recursos del Fondo; y
- Que en todo momento se observen las disposiciones derivadas de la Ley, su Reglamento, el Mandato y el Reglamento del Comité.

Por su parte, el Comité de Inversiones y Programación tiene su origen en el contrato de mandato original, cláusula Décima, y sus funciones y facultades son evaluar y dar seguimiento al comportamiento trimestral de las inversiones realizadas por el Mandatario, dar seguimiento a los procesos de entrega y recepción de los recursos, así como conocer los títulos e instrumentos en que se hayan efectuado las inversiones en ese periodo. Otra función importante es presentar y exponer (por medio de su presidente) ante el Comité Mixto un informe de resultados y avances en la operación del FFM sexenalmente.

Administración de los recursos del Fondo

El Fondo está integrado con los recursos que la CONAFOR transfiera a una cuenta concentradora en términos del mandato y las aportaciones subsecuentes que CONAFOR realice con cargo al presupuesto autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con los productos que genere la inversión de los recursos, con las aportaciones de particulares, donativos internacionales, así como las aportaciones que en su momento se llegaran a realizar

de acuerdo con conceptos previstos en el Artículo 143 de la LGDFS. Para esto, la cuenta concentradora está dividida en cuatro subcuentas:

- La subcuenta “A” concentra los recursos federales asignados a los programas de la CONAFOR;
 - La subcuenta “B” concentra recursos públicos aplicables a programas de la CONAFOR recibidos de entidades estatales y municipales, entre otros;
 - La subcuenta “C” recibe recursos de fuentes privadas, incluyendo aquellos provenientes de entidades y órganos internacionales dirigidos a apoyar las actividades vinculadas con los objetivos de la CONAFOR;
 - La subcuenta “D” concentra los recursos destinados a cubrir los gastos de operación del Fondo.
- Adicionalmente, por solicitud de CONAFOR el Mandatario puede abrir cuentas concentradoras adicionales que pueden a su vez dividirse en subcuentas específicas para la promoción de actividades en el sector forestal.

De acuerdo con las reglas de operación del mandato, el Mandatario debe mantener los recursos fiscales invertidos en la TESOFE. La inversión de los recursos del Fondo se realiza por medio de un contrato de depósito a favor del mandato en la TESOFE. Los recursos correspondientes al Fondo de Biodiversidad y Fondos Concurrentes se invierten de acuerdo con la política que la CONAFOR instruya.

Procedimientos para el otorgamiento del financiamiento

Los recursos del FFM se otorgan a beneficiarios siguiendo las reglas de operación específicas de cada programa de CONAFOR. En caso de que no apliquen reglas de operación para los recursos depositados en el Fondo y la persona o entidad que los haya brindado no haya especificado instrucciones para su uso, dichos recursos deberán usarse para el logro de los objetivos de la CONAFOR de acuerdo con el Artículo 17 de la LGDFS. Además, los pagos recibidos por el FFM para bienes y servicios ambientales deben ser transferidos directamente a los proveedores de los mismos, netos de los gastos de operación del Fondo que correspondan.

Seguimiento del proyecto / programa

El seguimiento a los programas que reciben recursos a través del FFM se realiza con base en lo estipulado a este respecto en las reglas de operación de cada uno de los programas de apoyo de la CONAFOR.

Transparencia y rendición de cuentas del Fondo

El Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, Artículo 164, III, f) establece que los proyectos de contrato de fideicomiso o contratos análogos deberán señalar, en una cláusula, que el fiduciario, con la autorización del fideicomitente, o la persona facultada para ello, se obliga a transparentar y rendir cuentas sobre el manejo de los recursos públicos federales que se hubieren aportado al fideicomiso, o contrato análogo, y a proporcionar los informes que permitan su vigilancia y fiscalización. Asimismo, que el titular de la unidad administrativa encargada de coordinar la operación, o con cargo a cuyo presupuesto se hayan otorgado los recursos será responsable de facilitar dicha fiscalización. Esto mismo aplica a los mandatos o contratos análogos que involucren recursos públicos federales, de acuerdo con el Artículo 165 de dicho Manual.

Por otra parte, de acuerdo con la Memoria Documental Esquema del Fondo Forestal Mexicano 2007-2012, la CONAFOR se encontraba trabajando en ese entonces en preparar al FFM con los requisitos necesarios - estándares fiduciarios, entre otros- que lo habilitaran como receptor de fondos internacionales para aprovechar las oportunidades emergentes como fondos de adaptación y de carbono. Para ello se planteaba realizar un análisis comparativo de fondos similares a nivel mundial.

5.1.5 Evaluación/análisis del FFM

A continuación se presenta una evaluación de la factibilidad de que el FFM actúe como el IF-REDD+. Al igual que en el caso anterior, se usa como base para el análisis los requisitos identificados en el Capítulo 4, así como la información disponible en la LGDFS, su reglamento, las reglas de operación del mandato del FFM, documentos internos de la CONAFOR y la recabada a través de entrevistas para este proyecto.

1. Poder financiar actividades REDD+

Como se mencionó anteriormente, el Artículo 142 de la LGDFS estableció el FFM como el instrumento para promover la conservación, incremento, aprovechamiento sustentable y restauración de los recursos forestales y sus recursos asociados facilitando el acceso a los servicios financieros en el mercado, impulsando proyectos que contribuyan a la integración y competitividad de la cadena productiva y desarrollando los mecanismos de cobro y pago de bienes y servicios ambientales.

Consecuentemente, a través del FFM se pueden financiar actividades REDD+ que tengan lugar en el sector forestal, mas no así otras actividades de desarrollo rural sostenible que ocurran fuera de los bosques pero reduzcan la deforestación y degradación forestal.

2. Contar con las facultades y capacidades para identificar fuentes de pagos por resultados y, en su caso, negociar con ellas posibles acuerdos;

El FFM puede recibir recursos de diversas fuentes, como se vio anteriormente; sin embargo, el Comité Mixto no tiene ninguna facultad para identificar activamente fuentes de financiamiento ni para negociar con ellas. Estas funciones las ha realizado hasta el momento la CONAFOR – por ejemplo, en el contexto del CF.

3. Tener facultades para recibir pagos por resultados de fuentes nacionales, internacionales, públicas y privadas

Tal y como lo establece el Artículo 143 de la LGDFS, el FFM puede recibir recursos de una gran variedad de fuentes de financiamiento, incluyendo, entre otros, las aportaciones y donaciones de personas físicas o morales de carácter privado, mixto, nacionales e internacionales y el cobro por bienes y servicios ambientales. Consecuentemente, sería posible que el FFM recibiera pagos por resultados por actividades REDD+.

Es importante mencionar sobre este punto que, a pesar de estar abierto a una gran variedad de fuentes de financiamiento, hasta la fecha el FFM ha servido primordialmente para la dispersión de subsidios de la CONAFOR. Las aportaciones por fuentes internacionales y privadas nacionales han sido contadas (más allá del pago de derechos por servicios hídricos). Expertos entrevistados para este proyecto atribuyen esta situación a, entre otras cosas, i) la falta de la búsqueda activa de financiamiento de dichas y otras fuentes, ii) el atractivo relativamente limitado de los rendimientos del Fondo (limitados a instrumentos de la TESOFE) comparado con fondos privados; iii) la percepción, por parte de algunos donantes potenciales, de falta de transparencia al ser la CONAFOR parte y presidente del Comité y ser éste el responsable de supervisar que los recursos sean bien aplicados por la misma CONAFOR.

4. En su caso, contar con un comité u órgano técnico y operativo en el que se garantice la participación de los distintos niveles de gobierno y las personas con propiedades de terrenos forestales de forma colegiada en las decisiones de inversión, incluyendo las relacionadas con los recursos obtenidos en áreas fuera de estados con planes de inversión, o permitir que esta toma de decisiones se dé en un órgano externo

El FFM está regulado por un Comité Mixto que cuenta con representación del sector público federal y de las organizaciones privadas y sociales de productores forestales. Sin embargo, dicho Comité no tiene facultades en cuanto a la toma de decisiones con respecto al destino de los recursos que entran al FFM. Esta ocurre al nivel de la elaboración de los programas y sus convocatorias, así como de sus reglas de operación. Por lo tanto, es posible que a dicho nivel se garantice un proceso colegiado que cuente con la participación de los distintos niveles de gobierno y de las personas con propiedades de terrenos forestales.

5. Cumplir con los estándares fiduciarios y salvaguardas de las principales fuentes de pagos por resultados

En principio, podría pensarse que el Fondo podría cumplir con los estándares fiduciarios de la mayoría de los donantes (considerando que BANORTE es el Mandatario), pero sería necesario hacer un análisis a profundidad para conocer con seguridad que este sea el caso. Lo mismo aplicaría con respecto a las salvaguardas. En 2012, CONAFOR ya había iniciado un esfuerzo en este sentido que podría servir de base para dicho análisis.

6. En su caso, ser capaz de recibir y transferir los pagos por resultados de manera eficiente y ágil a fondos estatales y a implementadores de actividades REDD+, entre otros

El FFM podría recibir pagos por resultados por REDD+ como si fueran pagos por servicios ambientales o donaciones, pero para esto tendría que contar con la designación necesaria para recibir dichos pagos, y, en caso de que no hubiera otro actor a cargo de ello, vincularse con el Registro Nacional de RE.

En el Esquema A, CONAFOR tendría que elaborar las convocatorias para Planes de Inversión y transmitirlos directamente a las APDTs o a nivel estatal. Tras la verificación y registro de las RE generadas en estados con esquemas basados en Planes de Inversión por parte de la CONAFOR, ésta debería buscar fuentes de pagos por resultados, y una vez identificados y, tras firmar un acuerdo con ellas, ordenaría el depósito de los recursos correspondientes en el FFM. El Fondo distribuiría entonces dichos pagos a fondos estatales o a los implementadores de actividades REDD+. Este esquema solamente sería factible si se considerara que los pagos por resultados son retribuciones por un servicio ambiental y no apoyos aplicados a acciones fuera del sector forestal no contradicen el mandato del FFM; de lo contrario, dichos pagos podrían únicamente utilizarse para financiar acciones en dicho sector (ver inciso 1 de esta sección).

En el Esquema B, la CONAFOR debería verificar y solicitar el registro de las RE logradas fuera de los estados con áreas cubiertas por Planes de Inversión y después de encontrar y firmar un acuerdo con la fuente de pagos por resultados, ordenaría el depósito de los mismos al FFM.

Estos recursos se distribuirían a través de programas de la CONAFOR enfocados en las áreas y conceptos que se acuerden en un comité con la participación de todos los niveles de gobierno relevantes y de los propietarios forestales, lo cual quedaría reflejado en las reglas de operación de cada uno de dichos programas. Esto implicaría que no podrían financiarse acciones fuera del sector forestal, salvo que los pagos por resultados fueran considerados retribuciones por servicios ambientales y no como apoyos.

El FFM podría realizar estas funciones de manera relativamente ágil y eficiente, con base en la experiencia y capacidades que ha ganado a lo largo de los años dispersando recursos. Las principales limitaciones para el FFM serían su incapacidad de financiar y dar seguimiento a actividades fuera del sector forestal.

7. Tener gastos de operación reducidos y contar con medios para cubrirlos aún en un escenario de flujos de pagos intermitentes

El FFM tiene gastos relativamente reducidos (comparados con el volumen de recursos que maneja) y su sostenibilidad no se vería amenazada si los pagos por resultados por REDD+ fueran intermitentes o cesaran.

8. Ser capaz de manejar e invertir fondos aún no aplicados de manera transparente

El FFM maneja e invierte regularmente los fondos que esperan ser dispersados a través de programas de apoyo. Las inversiones se realizan en instrumentos de la TESOFE, salvo los recursos correspondientes al Fondo de Biodiversidad y Fondos Concurrentes, que se invierten de acuerdo con la política que la CONAFOR instruya.

9. Poder acumular a lo largo del tiempo los recursos obtenidos y sus rendimientos para aplicarlos en, e.g. actividades de creación de capacidades, en actividades REDD+ adicionales y en esquemas propios de pagos por resultados (en lugar de, por ejemplo, tener que reintegrarlos a TESOFE)

El FFM puede acumular recursos y usar los rendimientos que éstos generan para brindar más apoyos a través de los programas de la CONAFOR.

10. Tener la facultad y capacidad para otorgar recursos ex-ante (obtenidos de pagos por las RE logradas en áreas fuera de estados con planes de inversión) y de ser necesario y dar seguimiento sobre el uso de los mismos a actividades REDD+ enfocadas a promover el desarrollo rural sostenible

El FFM podría proveer recursos ex-ante y dar seguimiento a las actividades asociadas como lo hace con los programas de la CONAFOR, pero como ya se mencionó, no puede otorgar recursos a actividades REDD+ que no estén incluidas en las enunciadas en su objetivo (Artículo 142 de la LGDFS), las cuales en general se limitan al sector forestal. Consecuentemente, el Fondo no puede brindar recursos ni dar seguimiento a actividades que reduzcan deforestación y

degradación forestal y que promuevan el desarrollo rural sostenible que se realicen fuera de dicho sector.

11. Contar con mecanismos que aseguren la transparencia y la rendición de cuentas.

El Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal (Artículos 164, III, f) y 165) establecen que los proyectos de contrato de mandato o contratos análogos deberán señalar, en una cláusula, que el fiduciario, con la autorización del fideicomitente, o la persona facultada para ello, se obliga a transparentar y rendir cuentas sobre el manejo de los recursos públicos federales que se hubieren aportado al fideicomiso, o contrato análogo, y a proporcionar los informes que permitan su vigilancia y fiscalización.

5.1.6 Resumen de hallazgos

La Tabla 5.2 que se presenta debajo de estas líneas resume la evaluación presentada anteriormente. En términos generales, se puede decir que las principales dificultades para usar el FFM como el IF-REDD+ son su falta de facultades para canalizar recursos y dar seguimiento a actividades de desarrollo rural sostenible que reduzcan emisiones por deforestación y degradación forestal fuera del sector forestal.

Tabla 5.2. Resumen de la evaluación del FFM

Requisitos	¿Cumplimiento?	Observaciones
1. Poder financiar actividades REDD+	✓ X	<i>El FFM por su mandato puede únicamente apoyar las acciones REDD+ que ocurran en el sector forestal.</i>
2. Contar con las facultades y capacidades para identificar fuentes de pagos por resultados y, en su caso, negociar con ellas posibles acuerdos	X	
3. Tener facultades para recibir pagos por resultados de fuentes nacionales, internacionales, públicas y privadas	✓	
4. En su caso, contar con un comité u órgano técnico y operativo que garantice la participación de los distintos niveles de gobierno y las personas con propiedades de terrenos forestales de forma colegiada en las decisiones de inversión, incluyendo las relacionadas con los recursos obtenidos en áreas fuera de estados con planes de inversión, o permitir que esta toma de decisiones se dé en un órgano externo	X	<i>El Comité Mixto no cuenta con la facultad de decidir sobre el uso de los recursos del Fondo. Esta función se lleva a cabo al nivel del diseño de programas y sus reglas de operación, donde este requisito puede cumplirse si el financiamiento por pagos por resultados se articula bajo ese esquema.</i>
5. Cumplir con los estándares fiduciarios y salvaguardas de las principales fuentes de pagos por resultados	?	<i>Deberá llevarse a cabo una evaluación específica para cada donante.</i>
6. Ser capaz de recibir y transferir los pagos de manera eficiente y ágil a fondos estatales y a implementadores de actividades REDD+, entre otros	✓	<i>Dependiendo de cómo se definan los pagos por servicios ambientales, las acciones que se financien con dichos pagos a través del FFM podrían estar limitadas al sector forestal.</i>
7. Tener gastos de operación reducidos y contar con medios para cubrirlos aún en un escenario de flujos de pagos intermitentes	✓	
8. Ser capaz de manejar e invertir fondos aún no aplicados	✓	
9. Poder acumular a lo largo del tiempo los recursos obtenidos y sus rendimientos para aplicarlos en actividades de creación de capacidades, en actividades REDD+	✓	

adicionales y en esquemas propios de pagos por resultados	
10. Tener la facultad y capacidad para otorgar recursos ex-ante (obtenidos de pagos por las RE logradas en áreas fuera de estados con planes de inversión) y de ser necesario, dar seguimiento sobre el uso de los mismos a actividades REDD+ enfocadas a promover el desarrollo rural sostenible	✓ X
11. Contar con mecanismos que aseguren la transparencia y la rendición de cuentas	✓

El FFM puede otorgar recursos y dar seguimiento a actividades en el sector forestal, pero no a actividades de desarrollo rural que sucedan fuera de dicho sector y reduzcan emisiones por deforestación y degradación forestal.

5.1.7 Conclusiones y recomendaciones

De la evaluación presentada se desprende que actualmente ninguno de los dos fondos analizados cuenta con los elementos necesarios para asumir las funciones identificadas para el IF-REDD+ de manera centralizada. No obstante, ambos podrían tener un rol en un modelo descentralizado:

- El FCC podría recibir y transferir pagos por resultados por actividades REDD+ bajo el esquema propuesto por México ante el CF (y en general, bajo el Esquema A) una vez que sus reglas de operación se ampliaran para este fin. El hecho de que su Comité Técnico no incluya a representantes de los gobiernos estatales y de actores locales no sería relevante, ya que la decisión sobre la distribución de beneficios se tomaría a nivel estatal por medio de un órgano colegiado que deberá contar con la composición requerida por la ENAREDD+. Para que esto fuera posible también para el Esquema B, las reglas de operación deberían diferenciar la naturaleza y el tratamiento de los pagos por resultados de la definición y el manejo de las donaciones, de tal forma que su recepción y transferencia no implique la toma de decisiones por parte del Comité Técnico ni el seguimiento por parte del Fondo de las actividades que resulten financiadas con dichos pagos. Bajo esas condiciones, el FCC podría transferir los pagos, junto con la responsabilidad de darle seguimiento a su uso, a la CONAFOR, a los gobiernos estatales y a los APDTs, con lo cual evitaría la posibilidad de tener que distribuir pagos a una cantidad potencialmente importante de beneficiarios. El hecho de que las reglas sobre cómo manejar los pagos por resultados en el FCC aún no estén establecidas representa una oportunidad para introducir estas ideas en el proceso de elaboración de las mismas.
- Por otra parte, la intervención del FFM se antoja más complicada. bajo el supuesto de que los pagos por resultados por REDD+ se consideraran pagos por servicios ambientales en el contexto del FFM, éste también podría usarse para transferir pagos por resultados tanto en el Esquema A como en el B, ya que en ambos casos la decisión sobre la distribución de beneficios, así como la aplicación del financiamiento y el seguimiento de acciones financiadas fuera del sector forestal podrían ser tomadas por los Comités de Adjudicación estatales y actores locales. Para esto, debería entenderse que los pagos por resultados por REDD+ son retribuciones por servicios

ambientales ya generados y que el FFM únicamente sirve como canal para transferirlos, pues de otra forma el FFM estaría actuando fuera de lo que le permite su mandato (ya que estaría brindando financiamiento fuera del sector forestal). En todo caso, la CONAFOR no podría dar seguimiento a dichas acciones, por lo que deberían idearse arreglos con la SAGARPA y otros actores, según fuera necesario, para hacerlo.

5.2 ANÁLISIS DE OPCIONES BASADAS EN UN MODELO DE IF-REDD+ DESCENTRALIZADO

Como se mostró en la sección anterior, ni el Fondo para el Cambio Climático ni el Fondo Forestal Mexicano –los dos fondos con mayor potencial para asumir el papel de IF-REDD+ en México – pueden con sus reglas de operación actuales desarrollar por sí mismos las principales funciones potenciales que debería cubrir dicho instrumento financiero, si bien el FCC podría hacerlo, dependiendo de cómo se diseñen sus reglas para pagos por resultados. Esta sección explora escenarios en los que se combinan las funciones y capacidades existentes en los actores y arreglos institucionales presentes en los sectores rural y financiero de México, de tal forma que sea posible recibir, canalizar y aplicar pagos por resultados por REDD+ en el país y dar seguimiento a las acciones financiadas cumpliendo a la vez con las condiciones sobre distribución de beneficios establecidas en la ENAREDD+.

5.2.1 Escenario 1: El FCC actúa como IF-REDD+ y algunas funciones son realizadas por otros actores

Este escenario se basa en el supuesto de que las reglas de operación para pagos por resultados del FCC permitieran que:

1. Cuando las RE fueran logradas bajo el Esquema A, dicho fondo actuara simplemente como puente para la transferencia de pagos a fondos estatales y locales, y que, por lo tanto, su Comité Técnico no tuviera poder de decisión sobre el destino de los mismos, ni sus Grupos de Trabajo intervinieran en la selección y seguimiento de las acciones financiadas con ellos (funciones que serían cubiertas por la CONAFOR, los gobiernos estatales y los APDTs, siguiendo el esquema propuesto para el CF); y
2. Cuando se tratara de los pagos por RE conseguidas fuera de los estados con áreas cubiertas por Planes de Inversión (Esquema B), que:
 - Opción 1: El destino de esos recursos fuera decidido por un órgano externo a nivel nacional con la participación de los actores requeridos por la ENAREDD+, el cual decidiría quién debería llevar a cabo el seguimiento de cada tipo de acciones promovidas; o

- Opción 2: El uso de los pagos recibidos se decida por un Grupo de Evaluación ad hoc dentro del Fondo que cuente con la participación de los actores requeridos por la ENAREDD+ a nivel nacional y cuyas decisiones no puedan ser revocadas por el Comité Técnico¹⁰². Para el seguimiento de las acciones promovidas también deberían crearse Grupos de Trabajo ad hoc para cada tipo de actividad financiada, los cuales actuarían bajo las mismas condiciones que el Grupo de Evaluación.

Se asume además que el FCC contará con la capacidad para buscar fuentes de financiamiento por resultados para REDD+ y negociar con ellas, o de lo contrario, que la CONAFOR continuaría jugando este papel – apoyado en las decisiones del órgano nacional establecido para este fin con la participación de los actores estatales y locales que requiere la ENAREDD+ - permanentemente o hasta que el FCC hubiera desarrollado las capacidades necesarias. Un supuesto final es que el FCC transferiría los pagos a un número manejable de beneficiarios (fondos estatales y/o un número relativamente pequeño de desarrolladores de actividades).

De esta forma, en este Escenario el esquema propuesto por CONAFOR en el ER-PIN (reflejado también en el Esquema A del Capítulo 4) funcionaría de la siguiente manera:

1. Los gobiernos estatales, junto con la CONAFOR, elaborarían las convocatorias para Planes de Inversión;
2. La toma de decisiones sobre la selección de Planes de Inversión recaería sobre los Comités de Adjudicación estatales, con participación de todos los actores requeridos por la ENAREDD+;
3. La verificación de reducciones de emisiones sería realizada por la CONAFOR, de acuerdo a los procedimientos establecidos para tal efecto;
4. La solicitud de registro de RE al Registro Nacional la haría la entidad encargada de la verificación (i.e. la CONAFOR);
5. El Comité Técnico del FCC (o la CONAFOR) se encargaría de la negociación de los pagos por resultados con las fuentes de financiamiento con base en la información sobre volúmenes de reducciones de emisiones registrados en el Registro Nacional en el período correspondiente;

¹⁰² Cabe señalar que esta condición difícilmente sería viable considerando que las reglas de operación del FCC señalan que el Comité Técnico deberá “Aprobar, cuando se requiera, la creación, modificación o extinción de uno o más Grupos de Trabajo, señalando expresamente la forma en que se integrarán, así como las facultades que en ellos se deleguen, en la inteligencia de que **estos Grupos de Trabajo serán de apoyo operativo por lo que no se les podrán delegar facultades normativas y sus propuestas serán sometidas a consideración y aprobación del Comité Técnico del Fideicomiso**” (6.4.2, II e)) (énfasis añadido).

6. Una vez acordados los pagos con las fuentes de financiamiento, el Comité Técnico del FCC emitiría una orden al Registro Nacional, o a la autoridad competente, para la transferencia de RE a quien se hubiera comprometido a pagar por ellas;
7. Habiéndose transferido las RE, los pagos correspondientes se trasladarían de la fuente de financiamiento por resultados a una subcuenta específica en el FCC;
8. El FCC canalizaría los pagos a los fondos estatales o a los implementadores de actividades REDD+ correspondientes, según el caso, con base en la información provista por la CONAFOR para tal fin;
9. Los fondos estatales distribuirían los recursos internamente a los desarrolladores de Planes de Inversión y a otras actividades, de acuerdo con las decisiones tomadas por un órgano con la representación de los actores señalados en la ENAREDD+ (por ejemplo, los Comités de Adjudicación estatales);
10. Los APDTs y los gobiernos estatales serían responsables de dar seguimiento al cumplimiento de las actividades financiadas con los recursos obtenidos en la forma de pagos por resultados.

Por su parte, el Esquema B bajo este mismo escenario podría operar de la siguiente forma:

1. La CONAFOR verificaría las reducciones de emisiones generadas fuera de los estados con áreas cubiertas por Planes de Inversión, y las registraría en el Registro Nacional de RE;
2. Con base en la información sobre reducciones de emisiones totales registradas en el período correspondiente, el Comité Técnico del FCC (o la CONAFOR) se encargaría de ofrecer dichas reducciones de emisiones a las fuentes de financiamiento y de negociar los pagos por resultados correspondientes con base en los acuerdos adoptados al respecto (por ejemplo, el pago mínimo aceptable por tonelada de CO₂e mitigada) por un órgano de alcance nacional con una composición acorde con lo establecido en la ENAREDD+;
3. El Comité Técnico del FCC daría la orden al Registro de RE de transferir las RE correspondientes a la fuente de los pagos;
4. Los pagos entrarían a una subcuenta específica del FCC, a través del cual, en su caso, serían invertidos en instrumentos de la TESOFE a la espera de ser destinados a actividades REDD+;

Opción 1 (basada en el esquema del ER-PIN):

5. Una vez que el órgano nacional (y/o la CONAFOR, con base en análisis de necesidades y/o en la distribución geográfica de las reducciones de emisiones logradas u otros criterios) hubiera adoptado decisiones sobre el uso de los pagos por resultados recibidos, el FCC transferiría estos recursos a los fondos estatales o a los implementadores de actividades correspondientes en cumplimiento de dichas decisiones.
6. En su caso, los fondos estatales distribuirían los recursos internamente a los desarrolladores de Planes de Inversión y a otras actividades, de acuerdo con las decisiones tomadas por un órgano con la representación de los actores señalados en la ENAREDD+ (por ejemplo, los Comités de Adjudicación estatales);
7. Los APDTs, los gobiernos estatales, y en su caso la CONAFOR, serían responsables de dar seguimiento al cumplimiento de las actividades financiadas con estos recursos.

Opción 2 (basada en el esquema para financiamiento ex-ante de proyectos del FCC):

5. El órgano externo establecido para tal fin decidiría cómo usar estos recursos y un Grupo de Trabajo de Evaluación de Propuestas específico dentro del FCC elaboraría las convocatorias correspondientes;
6. Con base en las convocatorias emitidas, el Grupo de Trabajo de Evaluación ad hoc evaluaría las propuestas recibidas y seleccionaría las que recibirían recursos;
7. Los beneficiarios (e.g. gobiernos estatales y desarrolladores de actividades REDD+) implementarían las acciones descritas en sus propuestas y reportarían anualmente sus logros siguiendo las provisiones de las reglas de operación del FCC, incluyendo, en su caso,¹⁰³ las reducciones de emisiones correspondientes;
8. Un Grupo de Trabajo de Seguimiento de Proyectos ad hoc daría seguimiento a las actividades.

9. En ambas opciones, una entidad designada (e.g. la CONAFOR) verificaría (como parte de la verificación a nivel estatal) las reducciones de emisiones que hubieran podido generar las acciones apoyadas y las registraría en el Registro Nacional de RE;
10. El Comité Técnico (o la CONAFOR) podría ofrecer las RE y obtener financiamiento adicional repitiendo el procedimiento descrito anteriormente.

Como se puede observar, la Opción 1 es muy práctica, ya que limita la función del FCC, al igual que en el Esquema A, a servir como el puente entre las fuentes de los pagos y los implementadores de las actividades, con lo que se evitan los problemas relacionados con la toma de decisiones por un órgano acorde con la ENAREDD+ y con la potencialmente limitada capacidad del FCC para distribuir fondos de forma masiva y dar seguimiento a una multitud de actividades. Sin embargo, es importante recalcar que para el funcionamiento de esta Opción resulta crítico que las reglas de operación que se establezcan para los pagos por resultados por REDD+ al interior del Fondo, independientemente de su origen y su aplicación, los distinga de las donaciones en cuanto a su naturaleza y manejo. Un beneficio adicional de esta Opción es que no implica modificaciones de fondo al planteamiento propuesto por la CONAFOR en el ER-PIN

¹⁰³ Muchas de las acciones que se podrían apoyar de esta forma no producirían reducciones de emisiones. De hecho, sería clave que todo o buena parte de estos recursos se dirigieran a la creación y fortalecimiento de capacidades a nivel estatal y local, incluyendo el establecimiento y fortalecimiento de fondos estatales y locales que cumplan con estándares internacionales, de tal forma que sea posible la evolución propuesta en el Esquema A en el que con el paso del tiempo los actores locales van teniendo acceso directo al financiamiento.

y aplicado en el Esquema A – simplemente, en el Esquema B la adjudicación de los pagos se haría posteriormente a la recepción de los mismos con base en criterios por definirse.

La opción 2, por su parte, aprovecha los procedimientos ya establecidos en las reglas de operación existentes, pero tiene la desventaja de que la inserción de grupos externos con facultades propias del Comité Técnico en cuanto a la selección de propuestas puede resultar forzada en la operación normal del FCC o ser directamente inadmisibles de acuerdo con las reglas de operación vigentes. Además, en contraste con la Opción 1, el FCC debería contar con capacidad para realizar las convocatorias, distribuir los recursos y dar seguimiento a las acciones que se financiaran con ellos.

5.2.2 Escenario 2: El FCC actúa como IF-REDD+ únicamente en el Esquema B y los fondos subnacionales calificados tienen acceso directo a las fuentes de pagos por resultados

Este escenario parte del argumento de que en el Esquema A (incluyendo el esquema del ER-PIN) tanto el IF-REDD+ - que en este caso sería el FCC - como los fondos estatales y locales que reciban los recursos deberían cumplir con los estándares fiduciarios y salvaguardas establecidos por las fuentes de pagos por resultados.

Consecuentemente, el contar con un fondo que cumpla los estándares y salvaguardas mencionados (el cual podría ser público, público-privado o privado) y que tenga entre sus objetivos explícitos el financiamiento de, y el pago por resultados a, actividades de desarrollo rural sostenible, sería un requisito adicional para los estados que quisieran emitir convocatorias para la implementación de Planes de Inversión para participar en las vías de acceso directo del Esquema A (y debería de serlo también para el esquema propuesto en el ER-PIN).

Por consiguiente, en este escenario la intervención del FCC en la transferencia de recursos hacia los beneficiarios (fondos estatales y desarrolladores de actividades REDD+) podría obviarse en principio, con lo cual se podrían reducir los costos en la distribución de pagos y hacer más ágil el proceso.

La actuación del FCC se limitaría por lo tanto al Esquema B, en el que los beneficios son de carácter nacional y no son directamente atribuibles a los resultados de Planes de Inversión o

programas específicos. Para esto, el FCC tendría que cumplir las condiciones descritas en el escenario anterior y seguir los procedimientos descritos en él. Los estados en los que los fondos no pudieran cumplir con los estándares fiduciarios y las salvaguardas de las fuentes de financiamiento y donde se redujeran emisiones participarían de los pagos por resultados exclusivamente a través del Esquema B en la forma de financiamiento ex-ante para la generación de capacidades, o el desarrollo de acciones REDD+.

Como se mencionó anteriormente en este documento, el Escenario descrito en esta sección puede verse como una opción a futuro, suponiendo la evolución del esquema propuesto en el ER-PIN y asumiendo una constante y amplia creación de capacidades a nivel estatal, y no tanto como una alternativa de aplicación inmediata.

5.2.3 Establecimiento del IF-REDD+ a través de un nuevo instrumento financiero

En los escenarios presentados en la sección anterior, el papel del FCC resulta crítico, particularmente para la implementación del Esquema B. Si dicho fondo no pudiera acomodar las condiciones supuestas en estos escenarios, podría ser necesario establecer un instrumento financiero específicamente diseñado para hacerlo. No obstante, es importante señalar que esta opción podría implicar una serie de inconvenientes importantes si se tratara de un fideicomiso público:

- 1) Debido a la situación económica que atraviesa México actualmente, el establecimiento de un fondo nuevo difícilmente sería aceptable para la Secretaría de Hacienda, a menos que estuviera dictado por ley (como pudo constatarse por medio de entrevistas a representantes de dicha (y otras) Secretarías como parte de este proyecto). De hecho, el Artículo Vigésimo Primero del “Decreto que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal” instruyó a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que durante el ejercicio fiscal 2013 debían “Extinguir los fideicomisos y terminar los mandatos que no estén creados por disposición de ley o decreto, o no se justifique su existencia en los términos de los nuevos programas sectoriales, institucionales, regionales o especiales, así como modificar aquéllos que lo requieran”.
- 2) Puesto que el FCC puede brindar recursos para, entre otras cosas, i) estudios de factibilidad de proyectos de adaptación, mitigación y REDD+; ii) asistencia técnica y financiera para el desarrollo, preparación y cualquier otra actividad que permita desarrollar proyectos / programas de adaptación y mitigación; iii) proyectos de desarrollo institucional y capacitación

en temas relacionados con el cambio climático; iv) compra de certificados de reducción de emisiones; y v) pago por resultados de REDD+, se podría argumentar que al establecer un nuevo instrumento para apoyar estas mismas acciones se daría una duplicación de funciones, lo cual iría en contra de lo establecido en el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su Artículo 215 con respecto a que los fideicomisos o análogos propuestos no deberán duplicar funciones, fines y estructuras orgánicas existentes en la Administración Pública Federal. Por otra parte, si el FCC no pudiera acomodar las condiciones planteadas en los Escenarios 1 o 2 para operar bajo esquemas de pago por resultados cumpliendo los requisitos de la ENAREDD+ y/o de las fuentes de financiamiento, esto podría justificar la creación de un fondo nuevo.

- 3) Considerando la incertidumbre actual con respecto al futuro de los pagos por resultados para REDD+ a nivel internacional, podría suceder que el flujo de recursos sea intermitente y limitado, con lo cual el nuevo instrumento podría no ser financieramente viable.

Los puntos 2) y 3) serían igualmente válidos si el IF-REDD+ se estableciera como un fideicomiso privado o público-privado. En esos casos también sería relevante considerar que, si los pagos por resultados recibidos estuvieran etiquetados como ayuda oficial para el desarrollo al gobierno de México, éstos podrían considerarse recursos públicos y no pagos a privados, y por lo tanto no podrían representar, en ningún momento, más del 50 por ciento del saldo en el patrimonio neto del fideicomiso, en cumplimiento con el Artículo 10 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

6. Propuesta operativa para aplicar el Instrumento Financiero para pagos por resultados por REDD+

Este capítulo presenta la propuesta operativa para el funcionamiento del IF-REDD+ tomando en consideración los análisis provistos en los capítulos anteriores de este estudio. Consecuentemente, la propuesta describe la operación de un mecanismo integrado al funcionamiento del FCC que actúa coordinadamente con actores externos con el fin de captar, administrar y gestionar pagos por resultados de diferentes fuentes, tanto públicas (incluyendo fiscal), como del sector privado y de donantes nacionales e internacionales.

Para esto, se analizan las implicaciones para la operación del FCC del escenario de aplicación, mismas que se traducen posteriormente en propuestas de modificaciones a las actuales reglas de operación del Fondo. Asimismo, se examinan y describen las funciones que deberían desarrollarse por otros actores fuera del FCC para complementar la operación del FCC y garantizar el correcto funcionamiento general del esquema de pagos por resultados por REDD+.

Es importante señalar que las propuestas presentadas a continuación se basan en una serie de supuestos sobre decisiones que deberían ser tomadas por la CONAFOR, la SEMARNAT y el FCC, por lo cual es imprescindible que éstos sean validados por dichas entidades. De igual forma, es de esperarse que varios de estos supuestos requieran una discusión entre estos y quizás otros actores, por lo que la propuesta debe verse como la base para este diálogo más que como una versión inmediatamente aplicable de las reglas de operación revisadas del FCC.

6.1 Descripción del escenario de aplicación

La propuesta descrita en las siguientes secciones se construye alrededor del Escenario 1, Opción 1, del capítulo 5, por considerarse que éste es el que mejor se adapta al enfoque REDD+ propuesto por la CONAFOR, el que presenta menos dificultades para integrarse al funcionamiento actual del FCC y el que puede aplicarse más inmediatamente.

En resumen, este Escenario incluye los siguientes pasos:

Para pagos bajo el Esquema A (ver también la Figura 6.1):

1. Los gobiernos estatales, junto con la CONAFOR y otros actores relevantes, elaboran las convocatorias para Planes de Inversión, y los gobiernos estatales las publican;
2. Los APDTs, en consulta con los actores locales, presentan propuestas de Planes de Inversión en respuesta a las convocatorias;
3. Los Comités de Adjudicación estatales seleccionan los Planes de Inversión que cumplen con los requisitos establecidos en las convocatorias;
4. Los APDTs, junto con los actores locales, elaboran informes de avances y los transmiten al gobierno del estado;
5. Los gobiernos estatales elaboran y presentan a la CONAFOR sus reportes estatales con datos sobre las reducciones de emisiones logradas en el período;
6. La CONAFOR verifica las reducciones de emisiones a nivel estatal de dicho período, si las hubiera;
7. La CONAFOR solicita el registro de las reducciones de emisiones verificadas al Registro Nacional;
8. El Registro Nacional emite una notificación de registro y se la envía a la CONAFOR;
9. El Comité Técnico del FCC (o la CONAFOR) negocia los pagos por resultados con las fuentes de financiamiento identificadas con base en la información sobre volúmenes de reducciones de emisiones totales en el Registro Nacional en el período correspondiente y los acuerdos adoptados (por ejemplo, con respecto al precio mínimo aceptable por tonelada de CO₂e) en un órgano de alcance nacional con una composición acorde con lo establecido en la ENAREDD+;
10. Una vez acordados y formalizados los pagos con las fuentes de financiamiento, el Comité Técnico del FCC emite una orden al Registro Nacional, o a la autoridad competente, para que realice la transferencia de RE a quien se hubiera comprometido a pagar por ellas;
11. Una vez transferidas las RE, los pagos correspondientes se transfieren de la fuente de financiamiento por resultados a una subcuenta específica en el FCC y, en su caso, son invertidos en instrumentos de la TESOFE a la espera de ser destinados a actividades REDD+;
12. El FCC canaliza los pagos a los fondos estatales o a los implementadores de actividades REDD+ acreditados para tal fin¹⁰⁴, según el caso, con base en la información provista por la CONAFOR;
13. Los fondos estatales distribuirían los recursos internamente a los desarrolladores de Planes de Inversión y a otras actividades, de acuerdo con las decisiones tomadas por un órgano con la representación de los actores señalados en la ENAREDD+ (por ejemplo, los Comités de Adjudicación estatales);
14. Los APDTs y los gobiernos estatales son responsables de dar seguimiento al cumplimiento de las actividades financiadas con los recursos obtenidos por dichos pagos por resultados.

¹⁰⁴ Los fondos receptores deberían contar con algunos requisitos mínimos para poder recibir estos recursos, por lo que deberían recibir la acreditación por parte del mismo FCC o de la autoridad que se designe para este fin. El FCC (NAFIN) contaría con la lista de fondos acreditados y únicamente podría realizar transferencias a dichos fondos. Consecuentemente, será necesario establecer formalmente los requisitos mínimos correspondientes, el proceso de acreditación y la autoridad con facultad para brindar las acreditaciones.

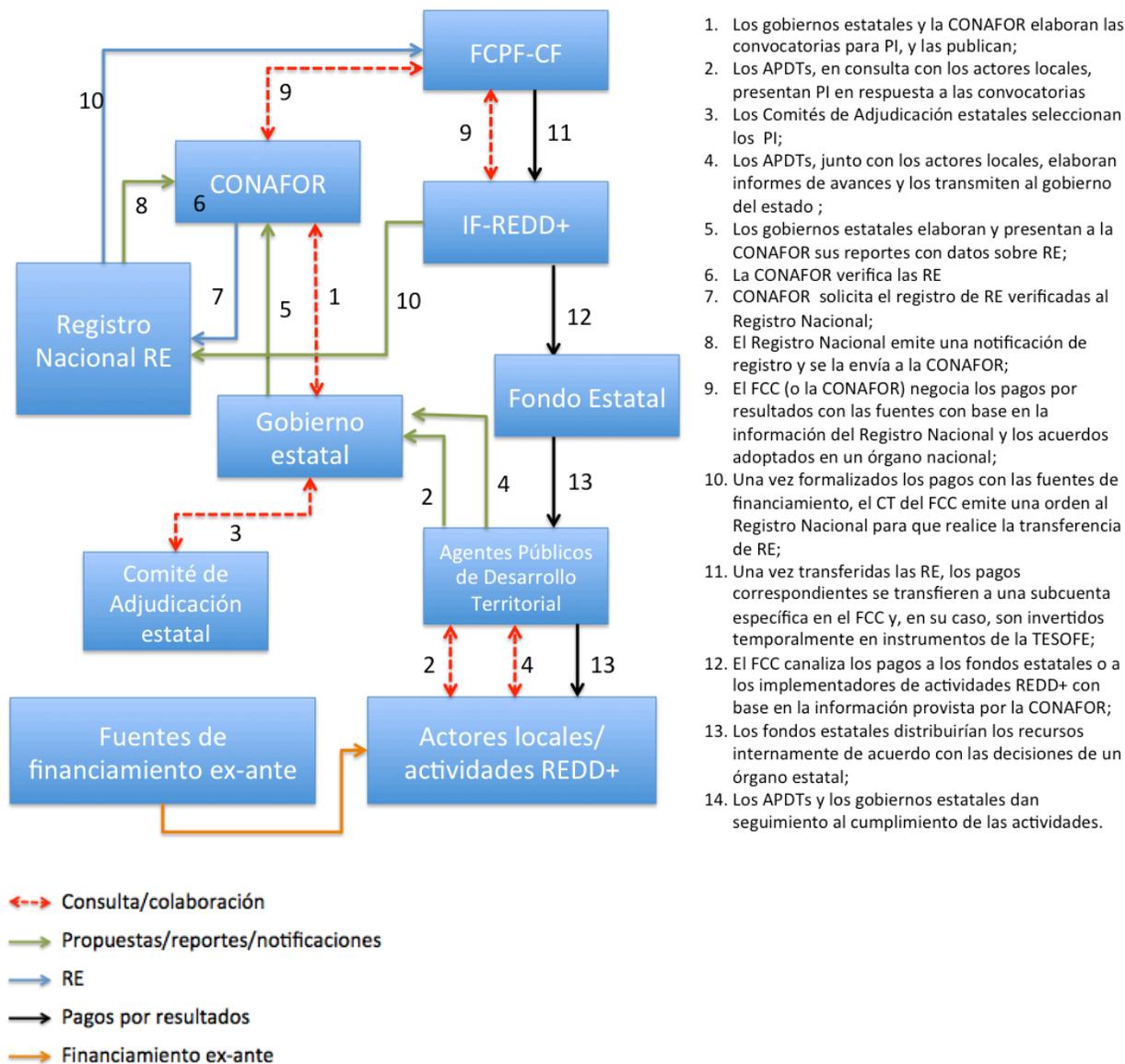


Figura 6.1 Escenario de aplicación-Esquema A.

Para pagos bajo el Esquema B (ver Figura 6.2):

1. La CONAFOR estima y verifica las reducciones de emisiones generadas fuera de los estados con áreas cubiertas por Planes de Inversión, y solicita su registro en el Registro Nacional de RE;
2. El Registro Nacional emite una notificación de registro y se la envía a la CONAFOR;
3. Con base en la información sobre reducciones de emisiones totales registradas en el período correspondiente, el Comité Técnico del FCC (o la CONAFOR) ofrece dichas reducciones de emisiones a las fuentes de financiamiento y negocia los pagos por resultados correspondientes con base en los acuerdos adoptados (por ejemplo, con respecto al pago mínimo por tonelada de CO₂e mitigada) por un órgano de alcance nacional con una composición acorde con lo establecido en la ENAREDD+;
4. El Comité Técnico, o la autoridad competente, da la orden al Registro de RE de transferir las RE correspondientes a la fuente de los pagos;
5. Una vez transferidas las RE, los pagos correspondientes se transfieren de la fuente de financiamiento por resultados a una subcuenta específica del FCC, y, en su caso, son invertidos en instrumentos de la TESOFE a la espera de ser destinados a actividades REDD+;
6. Cuando el órgano nacional (y/o la CONAFOR, con base en análisis de necesidades y en la distribución geográfica de las reducciones de emisiones logradas) haya adoptado decisiones sobre el uso de los pagos por resultados recibidos, el FCC transferirá dichos recursos a los fondos estatales o a los implementadores de actividades correspondientes;
7. Los fondos estatales distribuyen los recursos internamente a los desarrolladores de Planes de Inversión y a otras actividades, de acuerdo con las decisiones tomadas por un órgano con la representación de los actores señalados en la ENAREDD+ (por ejemplo, los Comités de Adjudicación estatales);
8. Los APDTs y los gobiernos estatales dan seguimiento al desarrollo de las actividades financiadas con estos recursos, informando periódicamente sobre ello a la CONAFOR, quien a su vez informará al FCC en la medida que sea necesario;
9. De ser el caso, la CONAFOR verifica las reducciones de emisiones generadas por las acciones apoyadas y solicita su registro en el Registro Nacional de RE;
10. El Comité Técnico (o la CONAFOR) ofrece las RE y obtiene nuevos pagos por resultados, repitiéndose el procedimiento descrito anteriormente bajo el Esquema A.

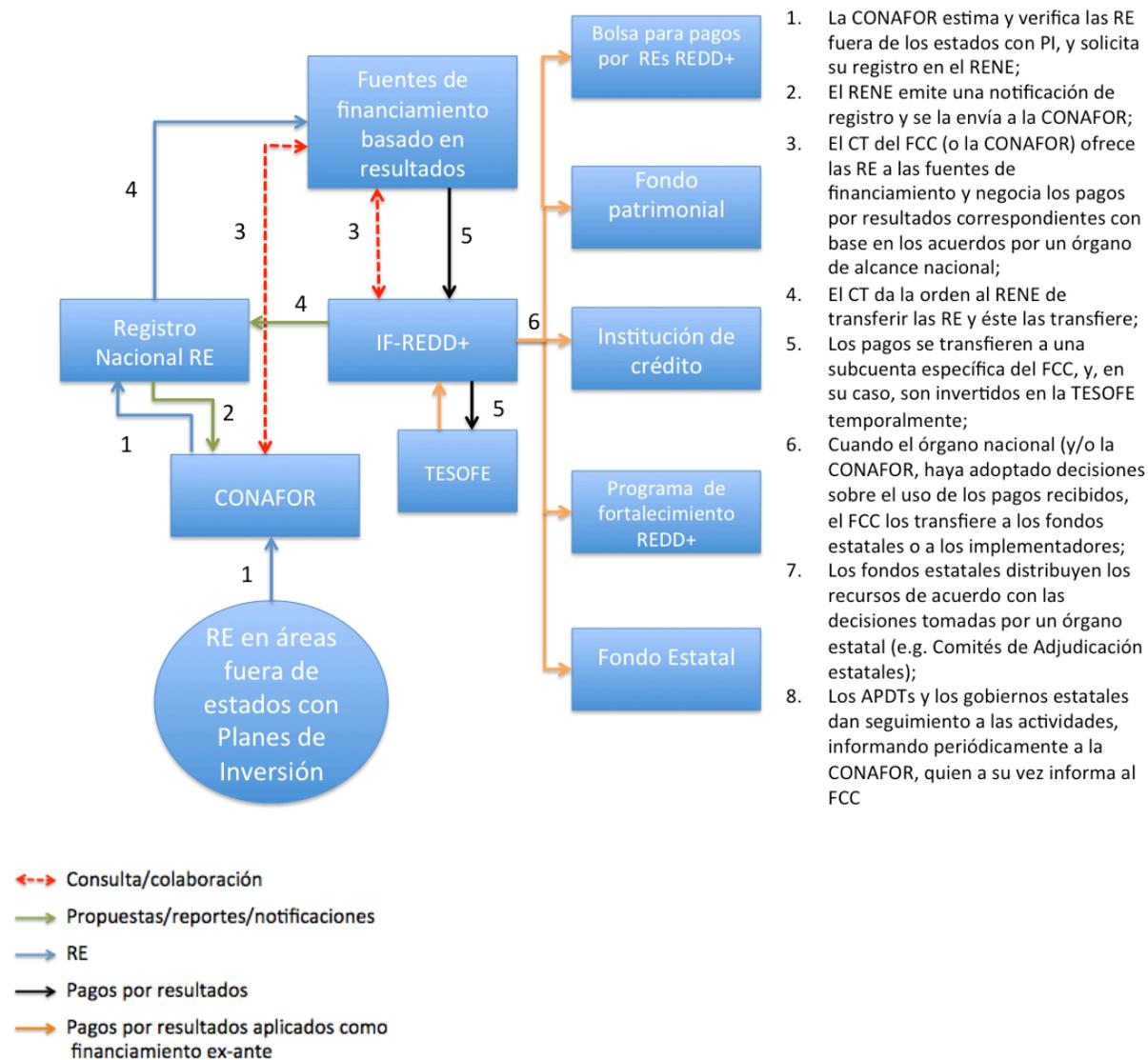


Figura 6.2 Escenario de aplicación-Esquema B. (Nota: por cuestiones prácticas, los pasos 7 a 10 no se ilustran)

6.2 Implicaciones para el funcionamiento del FCC como IF-REDD+

Como puede observarse en la sección anterior, las funciones del FCC bajo los dos Esquemas son las mismas para cualquier fin práctico. En el Esquema A el Fondo actuaría únicamente en los

pasos 9-12, mientras que en el Esquema B participaría en los pasos 3 a 6. En términos de la operación interna del FCC, estos pasos implicarían las siguientes acciones por parte del Fondo:

Pasos 9 (Esquema A) y 3 (Esquema B): El Comité Técnico del FCC (o la CONAFOR) negocia los pagos por resultados con las fuentes de financiamiento identificadas con base en la información sobre volúmenes de reducciones de emisiones totales en el Registro Nacional en el período correspondiente y los acuerdos adoptados (por ejemplo, con respecto al precio mínimo por tonelada de CO_{2e}) en un órgano de alcance nacional con una composición acorde con lo establecido en la ENAREDD+

Si el FCC, por medio de su Comité Técnico (de acuerdo con la sección 6.4.2. I a) de las reglas de operación), estuviera a cargo de negociar pagos por resultados por REDD+, al identificar y contactar a una fuente de dichos pagos deberá solicitar al Registro Nacional un informe sobre la cantidad de reducciones de emisiones REDD+ disponibles, y al mismo tiempo requerir de la CONAFOR información sobre las condiciones de oferta vigentes acordadas en el seno del órgano nacional de toma de decisiones sobre distribución de beneficios por REDD+.

Pasos 10 (A) y 4 (B): Una vez acordados y formalizados los pagos con las fuentes de financiamiento, el Comité Técnico del FCC emite una orden al Registro Nacional, o a la autoridad competente, para que realice la transferencia de RE a quien se hubiera comprometido a pagar por ellas

La aceptación de los términos propuestos por la fuente de pagos por resultados seguirá el procedimiento para la aportación de recursos establecido en las reglas de operación del FCC (sección 7 g), el cual indica que la iniciativa de pagos recibida de dicha fuente deberá entregarse al Comité Técnico mediante la Unidad Responsable (SEMARNAT), el cual revisará los términos y condiciones de la misma, de conformidad con los criterios señalados en dicha sección de las reglas de operación. Una vez revisado el cumplimiento de dichos criterios, el Comité Técnico decidirá su autorización. Cuando así lo requiera la fuente otorgante, se deberá establecer el fin específico que tendrán los recursos que se reciban, y, en su caso, se deberán detallar en forma específica en el contrato que defina el Comité Técnico con apoyo de la Unidad Responsable las actividades que deberán realizarse con dichos recursos, tal y como se describe en la sección 7 m). Sin embargo, a diferencia de lo que establece dicha sección, en el caso de los pagos por resultados por REDD+ el seguimiento de dichos recursos, si fuera requerido, se

realizará por los gobiernos estatales y los APDTs¹⁰⁵ y no por un Grupo de Trabajo de Seguimiento específico dentro del FCC. No obstante, cuando así se requiera, la CONAFOR proveerá informes de seguimiento al Comité Técnico del FCC para que éste pueda constatar el cumplimiento del contrato con la fuente de los pagos.

El Comité Técnico autorizará e instruirá entonces a la Fiduciaria la celebración de los contratos, convenios y acuerdos de colaboración correspondientes con la fuente de pagos por resultados (de conformidad con la sección 6.4.2 I. g) ii de las reglas de operación).

Finalmente, el Comité Técnico emitirá una instrucción al administrador del Registro Nacional, o a la autoridad que se designe para comunicar instrucciones de este tipo, para que transfiera el volumen de las reducciones de emisiones correspondiente a los pagos contratados a la cuenta de la fuente de los pagos o, en su caso, a la cuenta que se hubiera acordado con ella (por ejemplo, una cuenta de cancelación o de retiro, y/o cuentas de reserva por no permanencia, incertidumbre u otros conceptos).

Pasos 11 (A) y 5 (B): Una vez transferidas las RE, los pagos correspondientes se transfieren de la fuente de financiamiento por resultados a una subcuenta específica en el FCC

Una vez realizada la transferencia de RE a la cuenta acordada con la fuente de los pagos, el administrador del Registro Nacional deberá enviar al Comité Técnico una notificación que dé constancia de dicha operación. El Comité Técnico presentará este documento a la fuente de los pagos para que ésta lleve a cabo los pagos correspondientes.

Para recibir pagos por resultados debe incluirse una definición de los mismos en las reglas de operación del FCC, ya que éstos tienen una naturaleza distinta a las donaciones y a los demás tipos de aportaciones que puede recibir el Fondo de acuerdo con la sección 7 e) de sus reglas de operación.

¹⁰⁵ Nótese que la CONAFOR no se incluye en esta función por no poder realizar el seguimiento de actividades más allá del sector forestal, limitación que los gobiernos estatales y los APDTs no tienen. Sin embargo, la CONAFOR sería la encargada de presentar la información recabada de estos dos actores si ésta fuera requerida por las fuentes de financiamiento, para que el FCC pueda demostrar el cumplimiento del contrato que habrá firmado con dichas fuentes.

Habiéndose obtenido la autorización del Comité Técnico mencionada en el Paso 9 y notificado a la fuente de pagos sobre la transferencia de reducciones de emisiones, el Comité instruirá a la Fiduciaria llevar a cabo los actos necesarios para que la entidad que aporte los pagos pueda transferir los mismos al fideicomiso, incluyendo los requeridos para el establecimiento de las subcuentas que resulten necesarias para la recepción de los pagos por resultados, de conformidad con la sección 7 n) de las reglas de operación. Cabe señalar que el orden de este paso y el anterior puede revertirse, dependiendo de lo acordado con la fuente de pagos por resultados.

Paso 12 (A) y 6 (B): El FCC canaliza los pagos a los fondos estatales o a los implementadores de actividades REDD+ acreditados para tal fin, según el caso, con base en la información provista por la CONAFOR

Un requisito previo a este paso es que los fondos receptores sean acreditados por parte de la autoridad que se designe para este fin, de tal forma que se constate que éstos cumplan con unos requisitos mínimos obligatorios (estándares fiduciarios y salvaguardas) que garanticen el buen manejo de los recursos. El FCC (NAFIN) deberá contar con la lista de fondos acreditados y únicamente podrá realizar transferencias a dichos fondos. Consecuentemente, será necesario que se establezcan formalmente los requisitos mínimos correspondientes, el proceso de acreditación y la autoridad con facultad para brindar las acreditaciones.

Tras haberse identificado los fondos acreditados, la CONAFOR proveerá al Comité Técnico del FCC una solicitud de transferencia de pagos especificando los montos y los beneficiarios, así como la(s) subcuenta(s) de la(s) cual(es) deberán retirarse los recursos. Esta solicitud podrá reflejar, por ejemplo, la distribución geográfica de las reducciones de emisiones pagadas que hubieran sido logradas en estados en los que se desarrollen acciones tempranas REDD+, y fuera de dichos estados, en las decisiones adoptadas por el órgano de alcance nacional y/o la CONAFOR, con base en análisis de necesidades y en la distribución geográfica de las reducciones de emisiones por las que se hubieran recibido los pagos.

El Comité Técnico autorizará el pago e instruirá a la Fiduciaria la realización de los desembolsos correspondientes de acuerdo con la información provista por la CONAFOR en la solicitud de pagos por resultados REDD+, de conformidad con lo establecido en sus reglas de operación (secciones 6.4.2 I. b), g) y II. c)).

6.3 Propuesta de modificaciones a las reglas de operación del FCC

A continuación se presentan las modificaciones y adiciones que deberían hacerse a las reglas de operación del FCC con el fin de operar los esquemas propuestos en este estudio. Para esto, se sigue la estructura de dichas reglas y se señalan las secciones donde los textos propuestos deberían integrarse.

Sección 3: Definiciones

Se propone considerar la inclusión de las definiciones siguientes:

Fondos estatales acreditados: fondos estatales que han sido acreditados por [X] para recibir pagos por resultados por actividades REDD+ de la Fiduciaria.

Pagos por resultados de REDD+: recursos que la Fiduciaria recibe de personas físicas o morales, nacionales o internacionales, condicionados a la transferencia, retiro o cancelación de un volumen acordado de reducciones de emisiones certificadas y registradas en el Registro Nacional de Emisiones en los términos del contrato correspondiente. Las actividades financiadas por los beneficiarios de los pagos por resultados con dichos recursos no se consideran proyectos financiados por el FCC, sino retribuciones por un servicio ambiental ya generado, y por lo tanto no implican el desempeño de funciones de seguimiento por parte del Fondo.

Registro Nacional de Emisiones: el registro de emisiones de gases de efecto de invernadero establecido por el Artículo 87 de la Ley General de Cambio Climático.

Solicitud de transferencia de pago por resultados REDD+: documento por medio del cual la CONAFOR solicita la transferencia de pagos por resultados al Comité Técnico y que contiene información sobre las subcuentas de origen de los recursos, los beneficiarios y los montos de dichos pagos.

Sección 6.2.1: Obligaciones de la Fiduciaria

Inciso I. f): añadir al final de la frase “y de los pagos por resultados recibidos y desembolsados, por fuente y beneficiario, respectivamente”, de tal forma que lea:

f) Dar el debido seguimiento al cumplimiento de los convenios y contratos celebrados, llevando un registro de los recursos entregados a cada Beneficiario por programa/proyecto y de los pagos por resultados recibidos y desembolsados, por fuente y beneficiario, respectivamente.

Sección 6.2.1: Obligaciones de la Fiduciaria

Inciso II: añadir un nuevo párrafo bajo el inciso i) que contenga el siguiente texto:

Para el desembolso de pagos por resultados con cargo al patrimonio del Fideicomiso, el Fiduciario constatará que los fondos estatales beneficiados se encuentren en la lista de entidades acreditadas vigente provista por la CONAFOR o por la autoridad designada para tal fin.

Sección 6.4.2 II: Atribuciones del Comité Técnico-Operación del Fondo

Añadir el texto siguiente al inciso c):

Cuando se trate de pagos por resultados por REDD+, la CONAFOR transmitirá al Comité Técnico del FCC una solicitud de transferencia de dichos pagos, especificando los montos y los beneficiarios, así como la(s) subcuenta(s) de la(s) cual(es) deberán retirarse los recursos con cargo al patrimonio del Fideicomiso.

Insertar un nuevo inciso debajo del f) estipulando lo siguiente:

Previo a la negociación de pagos por resultados por REDD+ con fuentes de este tipo de financiamiento, el Comité Técnico solicitará al Registro Nacional un informe sobre la cantidad de reducciones de emisiones por actividades REDD+ disponibles, y requerirá de la CONAFOR información sobre las condiciones de oferta vigentes acordadas en el seno del órgano nacional de toma de decisiones sobre distribución de beneficios por REDD+¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Es importante señalar que esta función también podría ser realizada por la CONAFOR, como ya se mencionó, o incluso por ambos. Aquí se menciona únicamente al Fondo por no ser relevante para sus las reglas de operación si la CONAFOR juega este papel – de ser el caso, simplemente se obviaría este paso.

Insertar inmediatamente después del párrafo anterior un nuevo párrafo con el texto siguiente:

El Comité Técnico emitirá una solicitud al administrador del Registro Nacional, o a la autoridad que sea designada para recibir solicitudes de este tipo, para que ésta transfiera a una cuenta a nombre de la fuente de dichos pagos en dicho Registro o, en su caso, a la cuenta que se hubiera acordado con ella, el volumen de las reducciones de emisiones por REDD+ correspondiente al monto de los pagos contratados. Una vez realizada la transferencia de RE a la cuenta acordada con la fuente de los pagos, el administrador del Registro Nacional deberá enviar al Comité Técnico una notificación que dé constancia de dicha operación. El Comité Técnico deberá a su vez enviar copia de este documento a la fuente de los pagos para que ésta realice los pagos correspondientes.

Insertar al final del texto del inciso g) lo siguiente:

Los pagos por resultados de REDD+ sólo podrán transferirse a los fondos estatales acreditados y a los implementadores de actividades REDD+ elegibles de acuerdo con los criterios y procedimientos establecidos con este propósito.

Sección 7: Presupuesto operativo y aportaciones al Fondo (Fideicomiso):

Añadir al texto del inciso h) las palabras “y fuente”, de forma que se lea:

La Fiduciaria deberá registrar por cada donador y fuente cualquier aportación que realicen personas físicas o morales, nacionales o internacionales.

Añadir el siguiente párrafo al final del inciso m):

Cuando se trate de pagos por resultados por actividades REDD+ y la fuente otorgante hubiera establecido el fin que tendrán dichos pagos y las condiciones asociadas a los mismos, éstos se deberá señalar en el contrato que defina el Comité Técnico con apoyo de la Unidad Responsable. Los gobiernos estatales y los Agentes Públicos de Desarrollo Territorial correspondientes darán seguimiento a que dichos recursos sean aplicados para el logro del fin establecido en los contratos de pagos por resultados, y la CONAFOR elaborará y presentará los informes necesarios para conocimiento del Comité Técnico.

Sección 9: Desarrollo de las actividades del Fondo

Después del inciso i) incluir el párrafo siguiente:

Cuando se trate de pagos por resultados por actividades REDD+ y la fuente otorgante hubiera establecido el fin que deberán tener dichos pagos, el seguimiento del cumplimiento de dicho fin corresponderá a los gobiernos estatales y a los Agentes Públicos de Desarrollo Territorial correspondientes, y la CONAFOR elaborará y transmitirá los informes correspondientes al Comité Técnico del Fondo.

Sección 10.1 Generales (autorización y financiamiento de proyectos)

Insertar un inciso e) que lea como sigue:

Los beneficiarios de los pagos por resultados de REDD+ serán determinados por la CONAFOR con base en la distribución geográfica de las reducciones de emisiones pagadas que hubieran sido generadas en estados en los que se desarrollen acciones tempranas REDD+, y, fuera de dichos estados, en las decisiones adoptadas en el seno del órgano nacional de toma de decisiones sobre distribución de beneficios por REDD+ y/o por la misma CONAFOR, con base, por ejemplo, en análisis de necesidades y en la distribución geográfica de las reducciones de emisiones por las que se hubieran recibido los pagos.

6.4 Funciones externas al FCC necesarias para la operación del esquema propuesto de pagos por resultados de REDD+

Como se puede observar en las secciones previas, el esquema de obtención, manejo y canalización de pagos por resultados por REDD+ propuesto en este documento requiere el establecimiento de ciertos elementos y funciones fuera del ámbito del FCC en su papel de IF-REDD+, principalmente:

- i. Establecer o designar un órgano nacional de toma de decisiones sobre distribución de beneficios por REDD+ que ayude a la CONAFOR determinar las condiciones

- mínimas aceptables para aceptar ofertas de pagos por resultados y a decidir sobre el uso de dichos pagos cuando no estén asociados a estados con Planes de Inversión;
- ii. Establecer los criterios y el proceso necesarios para la acreditación de fondos estatales como receptores de pagos por resultados de REDD+ en el país y designar la autoridad con atribuciones para proveer dicha acreditación; y
 - iii. Establecer los vínculos formales necesarios para que la CONAFOR y el FCC interactúen con el Registro Nacional de Emisiones en la forma descrita en el esquema propuesto en este documento, y para que éste produzca y les facilite la información requerida para la recepción y distribución de pagos por resultados.

Será importante quien estará encargado formalmente de buscar fuentes de pagos por resultados para actividades REDD+, la CONAFOR o el FCC, o, de realizar ambas esta función, determinar cómo se coordinarán para garantizar una actuación eficiente y coherente frente a dichas fuentes.

Además, la CONAFOR podría necesitar definir criterios para la distribución de pagos por resultados provenientes de estados que no contienen áreas de acción temprana, basándose, por ejemplo, en estudios de necesidades y en datos sobre la distribución de dichas reducciones a nivel estatal. Adicionalmente, si las fuentes de financiamiento por resultados lo requieren, la CONAFOR debería dar seguimiento al uso de los pagos recibidos y generar los informes correspondientes, que debería transmitir al Comité Técnico del Fondo. Cabe señalar, sin embargo, que dicho seguimiento difícilmente implicará el monitoreo de actividades puntuales, tomando en cuenta los requisitos actuales y previsibles de las principales fuentes de este tipo de financiamiento.

Bibliografía

Estrategia Nacional para REDD+. Borrador 4 (para consulta), disponible en <http://www.conafor.gob.mx/web/temas-forestales/bycc/redd-en-mexico/estrategia-nacional-redd-enaredd/>

Ley General de Cambio Climático de México.

Marco de Varsovia sobre REDD+ de la CMNUCC (decisiones 9/CP.19 a 15/CP/19).

Decisión 1/CP.16 de la CMNUCC, “Acuerdos de Cancún”.

Decisión 2/CP.17 de la CMNUCC.

Decisión 1/CP.13 de la CMNUCC “Plan de Acción de Bali”.

Green Climate Fund. Decisión GCF B.08/13. http://www.gcfund.org/fileadmin/oo_customer/documents/MOB201410-8th/GCF_B.08_45_Compendium_fin_20141203.pdf

Green Climate Fund. Decisión GCF/B.05/23.

Green Climate Fund. Decisión GCF/BM-2015/Inf.01. (http://news.gcfund.org/wp-content/uploads/2015/02/pledges_GCF_dec14.pdf)

Green Climate Fund. Decisión GCF/B.08/08/Rev.01, disponible en: http://www.gcfund.org/fileadmin/oo_customer/documents/MOB201410-8th/GCF_B.08_08_Rev.01_Initial_Logic_Model_fin_20141022.pdf

¹ Instrumento de Gobierno del Fondo Verde para el Clima anexo a la decisión 3/CP.17. Documento FCCC/CP/2011/9/Add.1 disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/o9a01.pdf>

Documento “Guiding Framework and Procedures for Accrediting National, Regional and International Implementing Entities and Intermediaries, Including the Fund’s Fiduciary Principles and Standards and Environmental and Social Safeguards” GCF/B.07/02 7 May 2014

Meeting of the Board 18-21 May 2014 Songdo, Republic of Korea Agenda item 6. Disponible en: http://gcfund.net/fileadmin/oo_customer/documents/MOB201406-7th/GCF_Bo7_o2_Guiding_Framework_for_Accreditation_fin_20140512_16.30_hrs.pdf

Documento “Status of Climate Finance and REDD+ under the UNFCCC”. Estrada, M. and O’Sullivan R. (2014). USAID-supported Forest Carbon, Markets and Communities Program. Washington, D.C., USA (en prensa).

Secretariado de la CMNUCC (2013). “Technical synthesis on the framework for various approaches”. Technical paper. 22 de octubre de 2013, FCCC/TP/2013/5.

Condiciones Generales del ERPA adoptadas por el Comité de Participantes del FCPF. Resolución PC/18/2014/2. Disponible en https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2014/october/FCPF%20ERPA_General%20Conditions_November%201%202014.pdf

International Bank for Reconstruction and Development Charter Establishing The Forest Carbon Partnership Facility. August 8, 2013.

Resolución PC/14/2013/9 Term Sheet for the FCPF General Conditions of the Emission Reductions Payment Agreement.

“Real-Time Evaluation of Norway’s International Climate and Forest Initiative Synthesising Report 2007-2013”. Annexes 3-19. Agosto de 2014. LTS International en cooperación con Indufor Oy, Ecometrica y el Chr. Michelsen Institute. Disponible en: <http://www.norad.no/globalassets/import-2162015-80434-am/www.norad.no-ny/filarkiv/vedlegg-til-publikasjoner/annexes-real-time-evaluation-of-norways-international-climate-and-forest-initiative.-synthesising-report-2007-2013.pdf>

Amazon Fund: financing deforestation avoidance. Jacques Marcovitch and Vanessa Cuzziol Pinsky. Rev. Adm. (São Paulo) vol.49 no.2 São Paulo Apr./June 2014. http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0080-21072014000200006&script=sci_arttext#t1

Fondo Amazonia. Informe de actividades 2011.

Fundo Amazônia. Relatório de atividades 2013.

BNDES. Fundo Amazônia. Documento do Projeto. Revisado 2013.

Meirovich, Hilén, 2012. Instrumentos y mecanismos financieros para programas de cambio climático en América Latina y el Caribe: una guía para ministerios de finanzas / Hilén Meirovich, Sofia Peters, Ana R. Rios. (Resumen de políticas del BID; 212)

The Nature Conservancy, 2012. Preparación Financiera Climática: Lecciones Aprendidas en Países en Desarrollo

Ramos, Adriana 2010. Recomendações ao Fundo Amazônia. En Blog De olho n ofundo amazonia <http://deolhonofundoamazonia.ning.com/profiles/blogs/recomendacoes-ao-fundo>

Decreto N° 25721-MINAE Reglamento a la Ley Forestal. Publicado en la Gaceta N° 16 del jueves 23 de enero de 1997.

Decreto Ejecutivo N° 33205 MINAE. Decreto reglamentario de la Ley N° 7474. Publicado el 5 de junio de 2006.

Decreto Ejecutivo N° 36353 MINAE. Decreto reglamentario de la Ley N° 7474. Publicado en La Gaceta N° 14 del 20 de enero del 2011.

Decreto Ejecutivo N° 34761 MINAE. Decreto reglamentario de la Ley N° 7474. Publicado en La Gaceta N° 188 del 30 de setiembre de 2008.

FONAFIFO, CONAFOR y Ministerio de Medio Ambiente del Ecuador, 2012. Lecciones aprendidas para REDD+ desde los programas de pago por servicios ambientales e incentivos para la conservación. Ejemplos de Costa Rica, México y Ecuador.

FONAFIFO, 2014. Desarrollo de un Modelo de Montos Diferenciados de PSA Considerando el Costo de Oportunidad Asociado al Uso de la Tierra. Edwin Vega-Araya

Fondo Nacional de Financiamiento Forestal. www.fonafifo.go.cr

Ley Forestal N° 7575. Asamblea Legislativa. 5 de febrero de 1996.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Unidad Administrativa del Sistema de Parques Nacionales Naturales, WWF, Conservación Internacional y The Nature Conservancy,

2008. Reconocimiento de los Servicios Ambientales: Una Oportunidad para la Gestión de los Recursos Naturales en Colombia,. Editado por Sergio Camilo Ortega.

Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. www.minae.go.cr

RedLAC, 2010. Fondos Ambientales y Pagos por Servicios Ambientales proyecto de capacitación de RedLAC para fondos ambientales. Tommie Herbert, Rebecca Vonada, Michael Jenkins, Ricardo Bayon; Juan Manuel Frausto Leyva.

Resolución MINAE R-536-2007. Estructura organizacional del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.

African Development Bank Group, 2004. African Development Bank Group's Policy on the Environment.

African Development Bank Group, 2008. Framework Document for the Establishment of the Congo Basin Forest Fund.

African Development Bank Group, 2009. Congo Basin Forest Fund. Operational Procedures.

African Development Bank Group, 2013. African Development Bank Group's Integrated Safeguards System. Policy Statement and Operational Safeguards.

African Development Bank, 2014. Congo Basin Forest Fund: 2013 annual report.

Alianza México para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación. Claudia Lechuga Perezanta, 2012. Estudios de caso sobre la generación de fondos para el sector público y privado nacional e internacional.

Aidy Halimanjaya, Smita Nakhoda and Sam Barnard. Overseas Development Institute. The effectiveness of climate finance: a review of the Indonesia Climate Change Trust Fund. 2014.

Indonesia Climate Change Trust Fund Secretariat Team. ICCTF Business Plan 2014 – 2020. 2014

Indonesia Climate Change Trust Fund Secretariat and United Nations Development Programme. Indonesia Climate Change Trust Fund Annual Report 2013.

Frankfurt School - UNEP Collaborating Centre for Climate & Sustainable Energy Finance. Case Study: The Indonesia Climate Change Trust Fund. 2012 <http://www.fs-unep-centre.org/>

Guyana REDD-plus investment fund (GRIF) Operational Manual. Version 1.0. 2011

Frankfurt School - UNEP Collaborating Centre for Climate & Sustainable Energy Finance. Case Study: The Guyana REDD-plus Investment Fund (GRIF). 2012. <http://www.fs-unep-centre.org/>.

Guyana REDD-Plus Investment Fund Trust Fund Financial Report. As of June 30, 2013. Prepared by the World Bank Group.

« The Brazil-Norway Agreement with Performance-Based Payments for Forest Conservation: Successes, Challenges, and Lessons ». Nancy Birdsall, William Savedoff, and Frances Seymour CGD Climate and Forest Paper Series #4. Disponible en : www.cgdev.org/publication/brazil-norway-agreement-performance-based-payments-forest-conservation-successes.pdf

Memoria Documental Esquema del Fondo Forestal Mexicano. CONAFOR Administración 2007-2012.

Reglamento para la Integración y Funcionamiento del Comité Mixto del Fondo Forestal Mexicano. DOF Martes 7 de marzo de 2006.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal.

Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) Carbon Fund Emission Reductions Program Idea Note (ER-PIN) Country: Mexico. Disponible en:

<http://forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2014/February/Mexico%20ER-PIN%20CF9%20Spanish.pdf>



www.alianzamredd.org



AlianzaMREDD



alianzaMREDD



AlianzaMREDD

Esta publicación ha sido posible gracias al generoso apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) bajo los términos de su Acuerdo de Cooperación Número AID-523-A-11-00001 (M-REDD+) implementado por el beneficiario principal, The Nature Conservancy, y sus colaboradores, Rainforest Alliance, Woods Hole Research Center y Espacios Naturales y Desarrollo Sustentable, A.C. Los contenidos y opiniones expresadas en este documento pertenecen al autor y no reflejan necesariamente las opiniones de la USAID, el Gobierno de los Estados Unidos de América, TNC o sus colaboradores.

