

PIENSE PINC CHIRIBIQUETE

Financiando
Soluciones para
la Planificación
Territorial del
Uso Sostenible
del Suelo

Acerca de Global Canopy Programme

Global Canopy Programme es un centro de estudios sobre los bosques tropicales que trabaja para acelerar la transición hacia una economía libre de deforestación. Nuestro equipo de expertos en política, investigadores, comunicadores y personal de apoyo se basa en Oxford, y trabaja estrechamente con redes de formuladores de política en el sector financiero, las corporaciones, los gobiernos y la sociedad civil alrededor del mundo. Somos una organización dinámica, determinada y creativa en pos de 3 objetivos de alto nivel: (1) Hacer crecer la economía amigable con los bosques (2) Terminar el mercado global de la deforestación (3) Contabilizar los impactos sobre y la dependencia de los bosques.

Para saber más acerca del trabajo de GCP visítenos en www.globalcanopy.org o escribanos a info@globalcanopy.org

Acerca de FCDS

FCDS es una ONG ambiental enfocada en la provisión de apoyo técnico a los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado en estrategias de desarrollo sostenible y la regulación del uso del suelo. El equipo de FCDS cuenta con expertos en diferentes áreas tales como: antropología y patrimonio cultural, áreas protegidas, SIG y cartografía, resolución de conflictos socio-ambientales y gestión de conflictos territoriales.

Citación

Autor principal: Alexandra Pinzon

Colaboradores: Angelika Müller, Gleice Lima, Helen Bellfield, Jacqueline Wagnon, Nick Oakes, Rachel Pasternack

Por favor cite esta publicación como:

Pinzón, A. et al. 2015. Piense PINC: Chiribiquete. Global Canopy Programme.

Agradecimientos

Queremos agradecer a la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible y a Parques Nacionales Naturales de Colombia por sus importantes orientaciones y retroalimentación durante la producción de este reporte.

Financiación

Este reporte ha sido financiado por el Fondo Patrimonio Natural (<http://www.patrimonionatural.org.co>), Parques Nacionales Naturales de Colombia (<http://www.parquesnacionales.gov.co>), y la Fundación Gordon y Betty Moore (<http://www.moore.org>).



FUNDACIÓN PARA LA CONSERVACIÓN
Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

El contenido de este reporte puede ser libremente usado dando reconocimiento al Global Canopy Programme. Ni Global Canopy Programme ni sus colaboradores garantizan (de forma expresa o implícita) la exactitud o completitud de la información y opiniones contenidas en este reporte. Las actividades del Global Canopy Programme están afiliadas a la Fundación Global Canopy, una organización sin ánimo de lucro de garantía limitada, con número de registro 1089110.

Índice

1. La Cuestión	1
2. Soluciones Potenciales: Los Flujos de Financiamiento Existentes	3
2.1 Asociaciones Público-Privadas	3
2.2 La Reforma de las Regalías	5
2.3 La Reforma del Impuesto Predial	6
2.4 La Inversión Obligatoria en Cuencas	6
3. Soluciones Potenciales: Nuevos Flujos de Financiamiento	7
3.1 Las Compensaciones por Pérdida de Biodiversidad	7
3.2 La compensación de las Emisiones de Carbono	7
3.3 El Ecoturismo	9
3.4 El Acceso al Financiamiento Climático	10
3.5 Notas de Conservación	11
4. Hoja de Ruta: Mirando Hacia Adelante	13
4.1 Recomendaciones Generales	13
4.2 Próximos Pasos	13
5. Bibliografía	17

1. La Cuestión

El Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete y las zonas de amortiguamiento colindantes son áreas estratégicamente importantes para la conservación y el uso sostenible del suelo. Estas áreas, que abarcan tanto la selva amazónica como un corredor biológico crucial que llega hasta los Andes, están sujetas a una presión creciente debido a la expansión de la frontera agrícola, el desarrollo de reservas de hidrocarburos en estas zonas (o muy cerca) y el desarrollo de infraestructuras como centrales hidroeléctricas y carreteras.

El conflicto armado también ha jugado un papel importante en la generación de presiones ambientales en esta zona. Según la OCDE, la incertidumbre con respecto a la propiedad de las tierras para las poblaciones indígenas, la ocupación ilegal de tierras debido al conflicto armado y el consecuente desplazamiento de más del 8% de la población han hecho que se concentren las tierras en manos de un reducido grupo de propietarios. Esta incertidumbre genera incentivos para extraer madera de los bosques de manera ilegal y convertirlos en pastizales y haciendas para cultivos ilegales como la coca (OCDE 2014).

Muchos hábitats, incluidos parques y reservas, están situados en zonas afectadas por el conflicto y el narcotráfico. Como consecuencia, estas zonas escapan a los esfuerzos de vigilancia y la aplicación de regulaciones medioambientales. Esta es la principal razón por la que, por ejemplo, entre el 40% y el 50% de la madera se tala ilegalmente y una gran parte se comercializa (OCDE, 2014)

Estas presiones se ven agravadas porque el gasto público en protección medioambiental es bajo en comparación con el de los países de la OCDE con un nivel de desarrollo similar, lo que impide que las autoridades lleven a cabo sus cometidos adecuadamente. Además, el gasto privado en protección medioambiental solo está parcialmente monitoreado y las contribuciones de los sectores clave vinculados con la deforestación no se evalúan (OCDE, 2014).

Para contrarrestar esta ola de presión sobre las zonas que rodean el Parque de Chiribiquete, la Planificación Territorial del Uso Sostenible del Suelo (PTUSS) se está desarrollando como una manera de invertir proactivamente en capital natural. Para que este plan logre conservar los ecosistemas al tiempo que garantiza que las regiones se desarrollen de modo sostenible, debe demostrar que el desarrollo sostenible es mejor que las alternativas habituales (extracción de recursos naturales, deforestación, etc.). Para conseguirlo, es necesario que haya inversiones de capital inicial en desarrollo sostenible, así como que se genere una rentabilidad financiera en el largo plazo que dependa del uso sostenible del suelo y los bosques.

Este informe resume varios mecanismos financieros innovadores que las partes interesadas pueden usar para obtener el capital necesario para invertir en desarrollo sostenible y generar una rentabilidad financiera de largo plazo. En primer lugar, el informe se centra en varios mecanismos financieros que pueden usarse para redirigir los flujos de financiamiento existentes, y posteriormente analiza los mecanismos que pueden emplearse para obtener capital adicional. Finalmente, el informe plantea una hoja de ruta para la implementación de estos mecanismos.

Fig.1 PNN Serranía de Chiribiquete y las zonas de amortiguamiento



2. Soluciones Potenciales: Los Flujos de Financiamiento Existentes

2.1 Asociaciones Público-Privadas

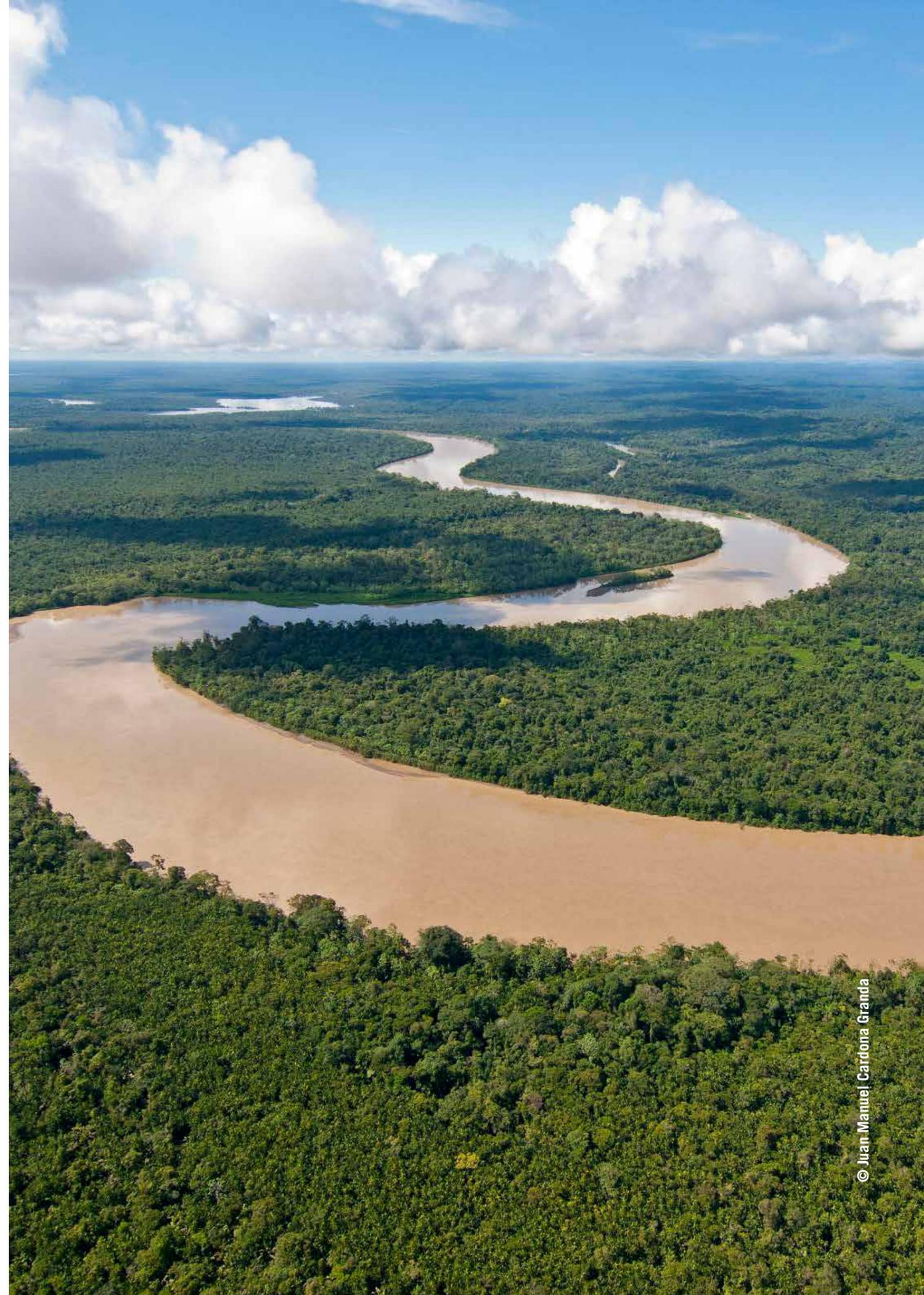
Hay cada vez más empresas alimentarias y agrícolas internacionales que reconocen el riesgo que la deforestación supone para sus actividades económicas. En coordinación con la sociedad civil y los gobiernos, muchas de estas empresas están tratando de mitigar estos riesgos invirtiendo en la producción sostenible de bienes clave para sus cadenas de abastecimiento. Esto podría conllevar, por ejemplo, que una empresa productora de bienes de consumo, una ONG global y un gobierno municipal invirtiesen en el desarrollo de sistemas de agroforestería o silvopastorales en zonas de desarrollo sostenible, o en la conservación de áreas protegidas. Este tipo de esfuerzo colaborativo en el que se implican muchas partes interesadas se denomina Asociación Público-Privada (APP)

Una amplia y conocida APP es la Alianza de los Bosques Tropicales (TFA, por sus siglas en inglés, *Tropical Forest Alliance*) 2020. La TFA 2020 reúne a gobiernos (por ejemplo, Indonesia, Reino Unido), empresas productoras de bienes de consumo (por ejemplo, Unilever, Nestlé) y la sociedad civil (por ejemplo, CDP) para abordar la deforestación debida a la producción de bienes como el aceite de palma, la soya, la carne de vaca, la pulpa de madera y el papel.

Algunas de las empresas que se han propuesto conseguir los objetivos de la TFA 2020 son conocidas por ser activas en las regiones en las que se centra la PTUSS. Por ejemplo, Nestlé compra leche del departamento de Caquetá y es conocida como una de las pocas empresas multinacionales activas en la Amazonia colombiana (Nepstad, 2013). Otras dos multinacionales miembros de la TFA son Mondelez Internacional y Grupo Éxito, también activas en Colombia, aunque no está claro si los productos que compran son producidos en las regiones que rodean el Parque de Chiribiquete.

Entre los objetivos de la TFA cabe destacar el de “trabajar con minifundistas y otros productores en la intensificación de la agricultura sostenible, promover el uso de las tierras degradadas y la reforestación” (TFA, 2015). Estas actividades son similares a las que financiaría la PTUSS, y esta complementariedad podría ayudar a conseguir los objetivos de la TFA y las metas de sostenibilidad de otras empresas que operan en la región. Esto también podría allanar el camino para que las empresas colombianas colaboren con las APP en el desarrollo de una producción sostenible de bienes como parte de PTUSS.

Alternativamente, una empresa productora de bienes de consumo también podría crear su propia APP trabajando con terceras partes para comprar bienes sostenibles o de producción ética. Por ejemplo, Starbucks usa sus programas de buenas prácticas, CAFÉ y Cocoa, para verificar que su cacao y sus granos de café se producen de modo ético y sostenible (Starbucks, 2015a; Starbucks, 2015b); por su parte, Mondelez International compra cacao certificado por Fairtrade and Rainforest Alliance (Mondelez, 2015). Sin embargo, es poco probable que estas asociaciones puedan lograr el efecto transformador necesario para trasladar las cadenas de abastecimiento hacia la producción sostenible a no ser que otras metas de sostenibilidad (por ejemplo, el objetivo de reducción de la deforestación establecido por la TFA 2020) a nivel empresarial o sectorial las acompañen.



2.2 La Reforma de las Regalías

Las regalías son una tasa, cargo o impuesto sobre la extracción de recursos naturales no renovables, normalmente minerales e hidrocarburos. Las regalías son una fuente de ingresos importante en Colombia, donde se prevé que lleguen a los 18.3 billones de pesos colombianos durante el periodo 2015-2016¹ (Gaceta del Congreso 663, 2014). No obstante, en 2011 Colombia reformó el sistema de regalías para garantizar una distribución más equitativa entre las jurisdicciones subnacionales y los grupos étnicos (República de Colombia, 2012a; República de Colombia, 2012b).

Antes de la reforma, el 80% de las regalías recaudadas se concentraban en las manos de solo el 17% de la población colombiana (Minminas, 2010). El nuevo sistema redistribuye los recursos entre todos los municipios y los departamentos y centraliza el control de las regalías como estrategia para detener la corrupción (Unimedios, 2013). Esta redistribución también llevó a la creación del Fondo de Desarrollo Regional para financiar proyectos que contribuyen al desarrollo económico y social, así como del Fondo de Compensación Regional, que financia el desarrollo humano y la infraestructura en los municipios colombianos más pobres (Minimas, 2010).

La implementación de este nuevo sistema ha incrementado la cantidad de recursos asignados a los municipios pertenecientes a la zona del proyecto. Una comparación entre los fondos asignados en 2012 y los asignados en el periodo 2013-2014 revela que, en el peor de los casos, siguió habiendo un aumento de en torno al 50% en el financiamiento para Solano, mientras que San Vicente del Caguán experimentó el mayor crecimiento (del 136%)². Se prevé que este aumento en los ingresos de las regalías continúe durante la próxima década³.

Para acceder al financiamiento de los fondos previamente mencionados, las autoridades locales y las comunidades indígenas deben desarrollar un proyecto y presentarlo al fondo para que se evalúe si debe ser o no financiado. Todos los proyectos deben asimismo estar alineados con los planes de desarrollo nacionales y regionales como, por ejemplo, Visión Amazonia, una iniciativa cuyo objetivo es reducir las emisiones de carbono

de las regiones amazónicas. Sin embargo, las municipalidades ahora pueden usar también los Contratos Plan del Plan Nacional de Desarrollo para canalizar las regalías y apalancar la inversión privada en desarrollo sostenible.

Transporte e infraestructura dominan los proyectos actualmente aprobados, con solo un 6,9% de los recursos asignados a proyectos agrícolas y un 3,6% a proyectos de desarrollo medioambiental y social (SGR, 2014). En principio, la financiación de proyectos de usos del suelo medioambientales y sostenibles puede aumentarse, ya que la reforestación y la restauración de ecosistemas son prioritarias, al igual que los objetivos de desarrollo territorial. Sin embargo, la falta de capacidad local para desarrollar proyectos podría limitar las posibilidades de crecimiento de estos flujos de financiamiento en algunas regiones. En concreto, los gobiernos y otras partes interesadas en las regiones más pobres necesitan capacitación para elaborar propuestas de proyectos, gestionar los fondos y alinear los proyectos con Visión Amazonia⁴ (UNIMEDIOS, 2013). Asimismo, para que esta estrategia sea efectiva, necesitarán mejorar la capacidad para monitorear y garantizar el cumplimiento de las regulaciones y los objetivos regionales (OCDE, 2014).

La limitada rendición de cuentas relativa a dónde y cómo se gastan los fondos generados por las regalías ha supuesto una barrera al incremento de las fuentes de financiamiento. Un sistema informativo y de monitoreo transparente es esencial para dar seguimiento efectivo al flujo del financiamiento de las regalías, identificar prioridades (por ejemplo, las zonas de amortiguamiento) y monitorear los impactos sociales y medioambientales de los proyectos. El nuevo Sistema General de Regalías ha reservado un 1% de los ingresos para financiar un sistema de este tipo, el SMSCE, que aspira a monitorear la recolección, la consolidación, el análisis y la verificación de los flujos de financiamiento derivados de las regalías. Con el objetivo de promover la transparencia, la información relativa a los proyectos aprobados está disponible en línea, si bien el sistema también se puede mejorar mediante la integración adicional de la información social y medioambiental (SGR, 2014).

2.3 La Reforma del Impuesto Predial

El impuesto predial es una fuente importante de ingresos para las municipalidades colombianas⁵. No obstante, las áreas protegidas y las reservas indígenas están exentas de este pago (República de Colombia, 1991; República de Colombia, 1988), por lo que las municipalidades con reservas indígenas y áreas protegidas reciben menos ingresos en total.

Para mitigar este efecto, se compensa a las municipalidades por la pérdida de ingresos de las reservas indígenas (República de Colombia, 1995), pero no hay una recompensa similar para los ingresos no percibidos de las áreas protegidas. No obstante, este problema no se da únicamente en Colombia. En Brasil, el Congreso Nacional creó el ICMS-Ecológico (ICMS-E) para abordar la misma cuestión, pero su reforma fiscal compensa a las municipalidades tanto de las áreas protegidas como de las reservas indígenas. Para facilitar las cosas, se pide a los estados brasileños que redistribuyan el 25% de los ingresos del IVA a las municipalidades, mientras que los estados pueden elegir cómo se gastan un cuarto de estos fondos (esto es, un 6,25% del total) de acuerdo con sus propios criterios.

Usando esta legislación, el estado de Paraná estableció sus propios criterios medioambientales en 1991 y los aplicó a la redistribución del 6,25% de los ingresos del IVA para compensar a las municipalidades con áreas protegidas. Actualmente, dieciséis de los veintisiete estados de Brasil han adoptado alguna versión del ICMS-E. No obstante, cabe destacar que los fondos redistribuidos no están específicamente destinados a la protección medioambiental o al uso sostenible del suelo.

En Colombia, una reforma fiscal como la del ICMS-E se podría usar para compensar a los municipios por las pérdidas de ingresos de las áreas protegidas. Partiendo del proceso actual de crear un Catastro Rural Nacional, Colombia podría ir un paso más allá en la formulación de criterios basados en el cumplimiento del ordenamiento territorial. Las reformas al Sistema General de Distribución del Ingreso podrían generar fuentes adicionales de ingreso (República de Colombia, 1991). Sin embargo, para garantizar que este ingreso se use para financiar el desarrollo sostenible, los flujos de financiamiento deben estar reservados (por ejemplo, asignando los ingresos a través de un fondo).

2.4 La Inversión Obligatoria en Cuencas

Todos los proyectos de extracción de recursos naturales o aquellos que deben obtener una licencia medioambiental y usan agua que sale directamente de una cuenca deben destinar 1% de su inversión total en el proyecto a financiar la recuperación, la preservación y el monitoreo de la cuenca afectada (República de Colombia, 1993).

Sin embargo, incluso cuando quien propone el proyecto (por ejemplo, una compañía minera) presenta una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y un plan de inversión para los fondos asignados a las autoridades, los departamentos solo pueden controlar los resultados medioambientales mediante el proceso de aprobación y las inspecciones de seguimiento de las autoridades locales, lo que hace que este mecanismo sea proclive a la corrupción y otras formas de cumplimiento reducido. Además, mientras que los riesgos ambientales para las cuencas se gestionan al nivel del proyecto, es necesario plantear los planes de inversión a gran escala o escala regional para abordar estos riesgos de modo más efectivo (Chacón & Suárez, 2012).

Otro problema es que el gasto privado en protección medioambiental solo se monitorea parcialmente y no se evalúan las contribuciones de los sectores clave. Esto implica que actualmente no existe información clara y disponible sobre las inversiones obligatorias en cuencas. Estos problemas se complican todavía más porque las inversiones obligatorias en cuencas no son proporcionales ni están siquiera vinculadas con el impacto ambiental de los proyectos que afectan a las propias cuencas (Rudas, 2002).

En el corto plazo, cualquier aumento en la inversión destinada a las cuencas requiere una mejora del monitoreo y de la divulgación de información, una distribución más equitativa de los recursos y la vinculación de las inversiones a sus impactos ambientales. En el largo plazo, el financiamiento se podría canalizar mediante un fondo específico administrado por las autoridades regionales, lo cual requeriría un cambio en la legislación, pero también incrementaría la eficiencia de las inversiones y el control estatal sobre los resultados medioambientales.

¹ Esta cifra equivale aproximadamente a 7.600 millones de dólares estadounidenses utilizando el tipo de cambio de 2.396,46 pesos colombianos por dólar vigente el 31 de diciembre de 2014.

² Estos cálculos se basan solo en la comparación entre los recursos para 2012 y los recursos para el periodo 2013-2014 según los datos del Sistema General de Regalías.

³ Embajada de Colombia. 2011. Colombia's Royalty Reform: Fuelling Fairness, Saving and Equitable Growth

⁴ Dentro del sistema nuevo, algunos de los departamentos mejor posicionados han presentado propuestas solicitando una cifra superior a los recursos disponibles, mientras que otros se están demorando en la presentación de propuestas (UNIMEDIOS, 2013).

3. Soluciones Potenciales: Nuevos Flujos de Financiamiento

3.1 Las Compensaciones por Pérdida de Biodiversidad

Las compensaciones por pérdida de biodiversidad son una manera de mitigar las consecuencias negativas que pueden derivarse de la explotación de los recursos naturales (ten Kate & Crowe, 2014). Por ejemplo, si una empresa minera no puede evitar provocar daños ambientales, puede optar por compensar dichos daños mediante el financiamiento de la conservación de la biodiversidad en otro lugar (Forest Trends, 2015). Las compensaciones por pérdida de biodiversidad son normalmente voluntarias, pero pueden formar parte de un marco nacional de las políticas o incluso constituir un requisito semejante al proceso de revisión para otorgar préstamos de los bancos.

A partir de 2012, todas las empresas que pretendan explotar recursos naturales en Colombia tienen la obligación de entregar un plan de compensaciones por pérdida de biodiversidad a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA, 2012). El marco de este proceso, denominado *Manual para la Asignación de Compensaciones por Pérdida de Biodiversidad*, plantea un objetivo ambicioso de pérdidas de biodiversidad netas de cero⁵. Hay una serie de maneras mediante las cuales las empresas pueden compensar sus impactos sobre la biodiversidad, incluido el financiamiento de la creación o expansión de áreas protegidas públicas, el establecimiento de acuerdos voluntarios e incentivos para la conservación y la restauración ecológica en zonas prioritarias.

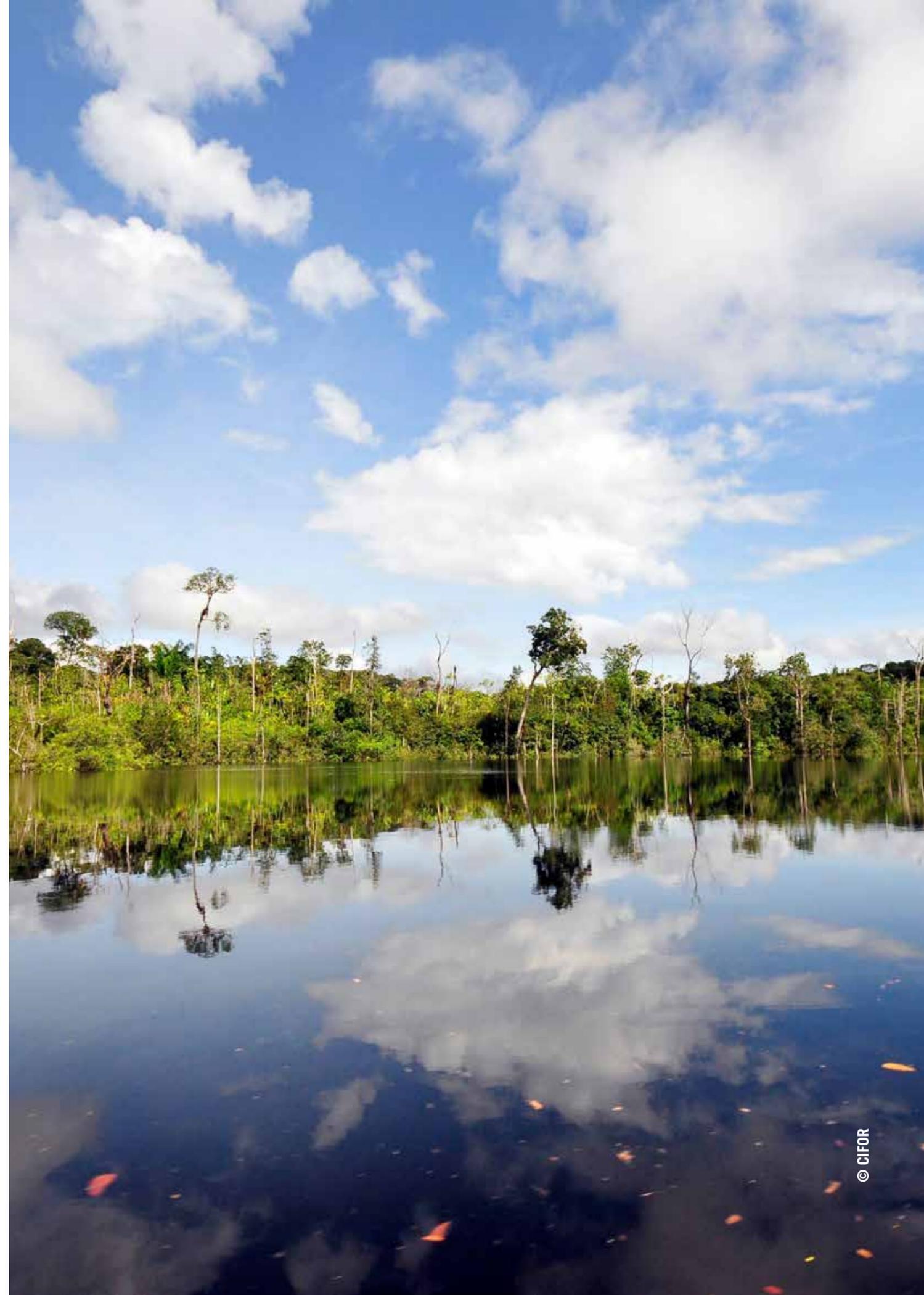
No obstante, las compensaciones por pérdida de biodiversidad no se están implementando a escala debido, principalmente, a la escasa capacidad de las entidades reguladoras responsables de revisar y aprobar proyectos elegibles de compensaciones. Para capitalizar la capacidad existente, un fondo de probada trayectoria (como Patrimonio Natural o FundePúblico) se podría usar para desarrollar proyectos aptos y canalizar todos los recursos de manera centralizada (FundePúblico & WCS, 2013).

3.2 La compensación de las Emisiones de Carbono

De manera similar a las compensaciones por pérdida de biodiversidad, las compensaciones de las emisiones de carbono implican que el agente contaminador mitiga su impacto sobre el medioambiente pagando a otra parte para que ahorre emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, la compensación de las emisiones de carbono implica una transacción y la creación de un activo financiero denominado unidad de reducción de emisiones (URE). Por ejemplo, Drummond podría comprar UREs de una comunidad forestal que está evitando la deforestación activamente. Cabe destacar, no obstante, que en Colombia la compensación de las emisiones de carbono es voluntaria y los agentes contaminadores no compran URE porque estén legalmente obligados a hacerlo.

En las zonas circundantes al Parque de Chiribiquete, la compensación de las emisiones de carbono puede usarse para dirigir la inversión a proyectos que evitan la deforestación o la degradación forestal, conservan los bosques y los mejoran o gestionan de modo sostenible. Este grupo de actividades se denominan REDD+ y se pueden llevar a cabo a dos escalas diferentes: la del proyecto y la jurisdiccional. A primera vista, dada la escala de las zonas de amortiguamiento que rodean al Parque de Chiribiquete, la estrategia jurisdiccional (denominada JNR, por sus siglas en inglés)⁷ podría resultar la más adecuada. Sin embargo, las reglas que gestionan el JNR exigen que un gobierno controle la zona jurisdiccional completa, mientras que la PTUSS abarca porciones de tres departamentos distintos.

Se puede hacer una excepción a esta regla definiendo una jurisdicción en términos de “eco-regiones” (VCS, 2014). Si las provincias cubiertas por la PTUSS se definen como una única eco-región con una entidad creada para gobernarla, las actividades REDD+ se podrían implementar y se



podrían vender las URE para compensar el impacto de los compradores en todo el mundo. Todavía no se ha llevado a la práctica esta estrategia, por lo que no hay precedentes que validen su viabilidad.

En cambio, a la escala del proyecto existe un camino bien documentado para dirigir la inversión hacia el uso sostenible del suelo, la conservación, etc. de grandes ecosistemas que abarcan múltiples jurisdicciones. Pese a que sería cinco veces más grande que cualquier otro proyecto REDD+ del mundo, se podría crear un proyecto que abarcara todas las zonas de amortiguamiento de Chiribiquete siempre y cuando estuviese gestionado por una única entidad con el mandato legal de gestionar la región entera (como Parques Nacionales Naturales). Pese a las barreras, hay precedentes, como el proyecto Guatecarbón en Guatemala, que abarca en torno al 7,5% del suelo del país y está administrado por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Carbon Decisions International, 2014).

Una estrategia alternativa y más sencilla sería que los gobiernos departamentales o municipales gestionasen el área conjuntamente y compartiesen el ingreso generado. Por ejemplo, en Zimbabue el proyecto Kariba abarca cuatro provincias cuyos gobiernos administran de modo conjunto (South Pole Carbon, 2013).

3.3 El Ecoturismo

El ecoturismo es una forma de viajar mediante la cual los visitantes pagan para ver hábitats prístinos (Lindberg, 1997). El ecoturismo es el tipo de turismo que más está creciendo, pues se está expandiendo a tres veces la tasa de crecimiento de cualquier otro sector en la industria (The International Ecotourism Society, 2012).

Mientras que el ecoturismo existe desde hace mucho tiempo en Asia Sudoriental y África, solo ahora ha empezado a ganar peso en América Latina. Por ejemplo, en los últimos años Costa Rica ha incrementado significativamente sus territorios protegidos para impulsar la industria del ecoturismo y consolidarse como líder en el sector. Así, incluso se ha capitalizado un fondo patrimonial para la conservación través de los ingresos del ecoturismo (Weaver & Lawton 2007).

Para que el ecoturismo crezca en Colombia, Parques Nacionales Naturales (PNN) distribuye concesiones de su territorio (esto es, parques nacionales) a operadores turísticos y cadenas hoteleras líderes. En 2012, los parques nacionales gestionados por PNN tuvieron casi un millón de visitantes, lo que representa un 19% de crecimiento anual. Los operadores pagan un 10% de sus ingresos a los PNN y el gobierno suministra exenciones fiscales de largo plazo (de hasta 20 años) a las empresas ecoturísticas (Oxford Business Group, 2015; PNN, 2014).

El ecoturismo podría crecer en las zonas de amortiguamiento que rodean al Parque de Chiribiquete ofreciendo incentivos fiscales a las empresas locales o expandiendo la infraestructura local. No obstante, puede producirse un efecto perverso, pues el incremento de la demanda de infraestructura turística (como carreteras y hoteles) puede amenazar a la biodiversidad y las comunidades locales, ya que aumenta el acceso a y la habitabilidad de zonas remotas que anteriormente no eran sencillas de deforestar (Drumm and Moore, 2002). Además, no todas las zonas dentro y alrededor de Chiribiquete son fáciles de alcanzar, y en algunas de ellas la presencia de las FARC es significativa (Global Post, 2014).

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 propone incrementar la presencia de iniciativas ecológicas en las regiones del Amazonas, el Pacífico, el Caribe y las regiones Central y del Orinoco. Las empresas “verdes” en estas zonas impulsarían sus ventajas competitivas ecológicas para desarrollar actividades económicas sostenibles que incluyen el ecoturismo (DNP, 2014). La región analizada en este informe está situada en una zona de influencia de tres parques nacionales: Tinigua, La Macarena y Chiribiquete, lo que hace de ella una localización privilegiada para las mencionadas empresas ecológicas.

No obstante, cualquier crecimiento del sector ecoturístico debe estar acompañado de marcos reguladores que garanticen la integridad social y medioambiental (por ejemplo, planteando consultas con las poblaciones indígenas sobre los nuevos proyectos ecoturísticos o estableciendo límites en el número de visitantes a un parque nacional).

3.4 El Acceso al Financiamiento Climático

Se denomina financiamiento climático a cualquier financiamiento destinado a la mitigación o adaptación al cambio climático. En los próximos años, se espera que el Fondo Verde para el Clima (GCF, por sus siglas en inglés, *Green Climate Fund*) se convierta en una de las mayores fuentes de financiamiento. El GCF se creó en 2010 en el marco de la UNFCCC⁸ y suministrará financiamiento a gran escala para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, incluidas las causadas por la deforestación y la degradación forestal de los países con bosques tropicales (Leonard, 2014).

Para acceder a los fondos del GCF los países tendrán que cumplir con una serie de requisitos administrativos, incluida la elección de una Autoridad Nacional Designada (AND) y el nombramiento de una Entidad Nacional Implementadora (ENI) (GCF, 2015), así como el cumplimiento con las salvaguardas sociales, medioambientales y de gestión financiera del GCF (Brown & Terpstra, 2014). Actualmente, no todos los países tienen la capacidad de cumplir con estos requisitos, por lo que el GCF también da apoyo mediante el Programa de Preparación, que por el momento ha canalizado 400 millones de dólares estadounidenses a países que requieren apoyo (BMZ, 2013; GCF, 2013).

Actualmente, Colombia participa en el Programa de Preparación⁹, pero un nuevo marco institucional bajo la autoridad del Departamento Nacional de Planeación (DNP)¹⁰ la “Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia”, se ha creado para acceder a fondos de gran escala en el futuro. En 2014 se nombró a un punto focal del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para alinear los objetivos del GCF con las prioridades estratégicas de Colombia, garantizando así que el país pueda acceder a los fondos del GCF en el futuro.

Además, Colombia ha establecido un marco institucional para su proyecto global, Visión Amazonia. Dentro de este marco, el Banco Mundial ha concedido 10,4 millones de dólares estadounidenses del GEF para reducir la deforestación en Caquetá y Guaviare, dos departamentos situados dentro del área del proyecto (World Bank, 2014). Este marco existente podría usarse para acceder a fondos del GCF y canalizar recursos hacia la implementación de áreas de gestión específicas dentro de Visión Amazonia. Así, las actividades de estas áreas podrían regularse y abarcar intervenciones como el fortalecimiento de áreas protegidas y corredores biológicos existentes, el establecimiento de zonas de amortiguamiento o la definición de áreas para la aplicación de prácticas agrícolas sostenibles.



3.5 Notas de Conservación

Una nota de conservación es un producto financiero (similar a un bono) cuya rentabilidad se canaliza hacia la conservación (TNC, 2014). *The Nature Conservancy Conservation Notes* constituyen un ejemplo. Estos certificados tienen bajo riesgo crediticio y están dirigidos a individuos de elevado patrimonio. Los inversores pueden elegir tanto el tipo de interés que recibirán cada año por su inversión (entre el 0% y el 2%) como cuánto tiempo pasará antes de que se les reintegre todo el capital, siendo 5 años el periodo máximo con la opción de renovación al final del periodo elegido (TNC, 2014).

En el caso del Eje del Caguán y el Norte de Chiribiquete, una nota o un bono de conservación podría emitirse para financiar parte del costo inicial de implementar la ordenación territorial de los usos del suelo o las inversiones de capitales necesarias para que crezcan las empresas ecológicas locales como las dedicadas al ecoturismo o la agricultura orgánica (DNP, 2014). Sin embargo, la emisión de un instrumento financiero de conservación implica que existe un emisor creíble (por ejemplo, un banco) que puede gestionar los recursos, pagar la deuda y responder ante los inversores. Al igual que otros mecanismos aquí propuestos, este se podría utilizar recurriendo a una entidad existente, preferiblemente una institución financiera de ámbito nacional y de probada trayectoria, como Finagro o Findeter. Sin embargo, cualquier entidad que se hiciera cargo de la emisión tendría que destinar las ganancias específicamente a las actividades medioambientales de la zona.

Otra opción es que un fondo (por ejemplo, Patrimonio Natural) emita el bono. Entonces, un banco de desarrollo multilateral (BDM) como el Banco Mundial podría suministrar una garantía parcial para la deuda, lo que haría el reembolso más creíble para los inversores¹⁰. Además, el BDM podría emitir el bono directamente y canalizar los recursos para que los gestione Patrimonio Nacional (un marco que ya está en uso). Alternativamente, se podría crear una entidad nueva para que emita el bono, pero esto implicaría tener una garantía de otra entidad o de inversores muy atraídos por el riesgo.

Los sistemas de monitoreo y seguridad deben estar operativos para garantizar que los recursos se usan únicamente para la implementación de la planificación territorial al tiempo que se mide el impacto de estas inversiones y se las vincula con las actividades “en tierra”. Esto no solo hace que haya transparencia, sino que también garantiza que los recursos se usan de tal modo que se cataliza el crecimiento económico sostenible en la región.

10 El DNP formula políticas públicas de largo plazo y tiene el suficiente poder político para coordinar a todos los ministerios y partes interesadas e implicadas en el cambio climático (Ross, M., 2012).

4. Hoja de Ruta: Mirando Hacia Adelante

Uno o más de los mecanismos financieros descritos en este informe podrían utilizarse para implementar la PTUSS. Sin embargo, para hacerlo habrá que abordar una serie de barreras generales vinculadas con las políticas, la capacidad y las regulaciones. En el apartado 4.1 se exponen varias recomendaciones que pueden ayudar a superar dichas barreras, mientras que el apartado 4.2 describe algunas tareas inmediatas que las partes interesadas locales pueden llevar a cabo para contribuir a catalizar uno o más de los mecanismos financieros.

4.1 Recomendaciones Generales

Vincular el financiamiento a los usos del suelo

Se podría utilizar un mapa de zonificación y uso del suelo para priorizar dónde resultarán más adecuados los distintos tipos de flujos de financiamiento públicos y privados, lo cual facilitará la cooperación con los proveedores financieros (como los bancos) para redirigir dichos flujos (por ejemplo, enfocando sus líneas de crédito para la producción sostenible en las áreas de “uso sostenible” de las zonas de amortiguamiento). El cumplimiento con las zonas de usos del suelo tal y como están definidas en el mapa se podría usar también para restringir el financiamiento a aquellos productores que no cumplan.

Monitorear el cumplimiento con los usos del suelo y el financiamiento

Si el acceso al financiamiento se vincula con el cumplimiento de los criterios de ordenación territorial, es esencial que exista un sistema público que monitoree este cumplimiento y garantice que los recursos se están distribuyendo hacia el uso correcto de las zonas indicadas. Asimismo, este sistema podría contribuir a evaluar que las inversiones realizadas están teniendo los impactos medioambientales y sociales esperados. Posteriormente, al mejorar la transparencia, surgirían posibilidades de que terceras partes evaluaran la eficiencia de la ejecución y el financiamiento del proyecto. Este sistema sería especialmente importante para tres de los mecanismos financieros propuestos: el impuesto predial, las compensaciones obligatorias y las regalías.

Capacitar a las partes interesadas locales

Los funcionarios gubernamentales locales, los gestores de fondos, quienes proponen los proyectos y otras partes interesadas deberían recibir formación para desarrollar proyectos elegibles, vincular los usos del suelo y el financiamiento y organizar sistemas de monitoreo que pueden usarse para supervisar el cumplimiento y los flujos de financiamiento.

4.2 Próximos Pasos

Evaluar la creación de un nuevo fondo regional o identificar los ya existentes

Identificar los fondos existentes que podrían usarse para canalizar de manera centralizada los recursos para la conservación y el desarrollo sostenible de las regiones. Si los fondos existentes no se pueden usar, debería investigarse la posibilidad de crear un fondo nuevo. Cualquiera de las dos opciones simplificaría notablemente la implementación del sistema de monitoreo y, en el caso de las inversiones obligatorias, devolvería el control de las prioridades de inversión a los gobiernos regionales.

Fortalecer e incrementar el compromiso con las APP

Si se trabaja con las empresas productoras de bienes de consumo que ya están activas en la zona (por ejemplo, Nestlé), se pueden fortalecer las alianzas para generar capacidades locales e implementar las mejores prácticas. Posteriormente, estos productores podrían dialogar con otras APP más grandes y eficientes (por ejemplo, TFA 2020) con el fin de acceder a mercados más grandes para los bienes producidos de manera sostenible. Este mayor acceso a los mercados reforzaría el incentivo de otros productores para recurrir a prácticas más sostenibles y, así, generar más demanda de las APP internacionales de más tamaño. El nuevo sistema de regalías puede apoyar este proceso suministrando recursos a proyectos bajo la forma de APP.





Compensar la pérdida del impuesto predial de las áreas protegidas y las zonas de amortiguamiento

Hay varias zonas relevantes en algunos departamentos que están calificadas como áreas protegidas, las cuales no están sujetas al impuesto predial. Los gobiernos locales deberían compensar dicha pérdida de la misma manera que compensan por los territorios indígenas. Además, se podría usar un sistema de impuestos diferenciales para desincentivar ciertas actividades en las áreas de uso sostenible pertenecientes a las zonas de amortiguamiento, de acuerdo con el mapa de zonificación y uso del suelo.

Implementar una estrategia de capacitación

La gran mayoría de los fondos de las regalías se dedican al transporte y la infraestructura. Para cambiar esta dinámica, tanto las partes implicadas pertenecientes a sectores vitales para la implementación del ordenamiento territorial (por ejemplo, AFOLU) como las pertenecientes a regiones más pobres e importantes desde el punto de vista medioambiental deberían recibir formación relativa al proceso de desarrollar proyectos y a la manera en que se obtiene financiamiento de los fondos de las regalías (por ejemplo, vinculando los proyectos a estrategias regionales y nacionales como Visión Amazonia).

Garantizar que las regiones estén preparadas para los fondos del GCF

La financiación del GCF puede ser a gran escala y constituir un catalizador importante para la economía sostenible regional. No obstante, para acceder a ella el gobierno regional tendría que vincular la PTUSS a las actividades estratégicas de la zona, lo que implica que la región necesitaría tener un marco institucional y de políticas operativo que incluyese un fondo regional con todas las municipalidades representadas en la junta directiva, un plan de inversión que vinculase los fondos a los usos del suelo y un sistema de monitoreo efectivo.

Evaluar la viabilidad de un proyecto interdepartamental de carbono

Los créditos por la reducción de carbono son un camino viable hacia la obtención de financiamiento, pero requieren la existencia de una entidad centralizada que gestione el proyecto, puesto que su implementación está estrechamente ligada a la identificación de fondos regionales

nuevos o existentes. Dado que el área también es notablemente mayor que la de cualquier otro proyecto de carbono, un primer paso consistiría en realizar una evaluación de viabilidad.

Acceder a los mercados de capitales

Un bono o un instrumento de renta fija similar podría usarse para obtener capital adicional, y un fondo regional nuevo o existente podría encargarse de emitir dicho bono. No obstante, una vez se elige a la entidad emisora, es de capital importancia definir la cartera de inversiones que se financiarán con los recursos del bono, así como la manera en que se reembolsarán el capital y los intereses a los inversores y el mecanismo de revelación de información que se utilizará con las distintas partes interesadas.

Incrementar la capacidad de ANLA para conseguir proyectos destinados a compensar por pérdida de biodiversidad

Colombia es pionera en la inclusión de las compensaciones por pérdida de biodiversidad en las políticas públicas. Sin embargo, esta política no puede implementarse debidamente con la actual falta de personal y de experiencia en la generación y evaluación de proyectos potenciales relacionados con las compensaciones por pérdida de biodiversidad. Para superar esta barrera será necesario contar con un equipo de científicos con experiencia. Además, dado el elevado contenido en términos de biodiversidad del área de Chiribiquete, este comité científico podría trabajar muy estrechamente con las partes interesadas dentro y en los alrededores de Chiribiquete para desarrollar también proyectos piloto.

Establecer un intercambio Sur-Sur de conocimientos sobre ecoturismo

En vista de la extensa experiencia de Costa Rica en el uso de la conservación para promover el ecoturismo, un intercambio de conocimientos entre Colombia y Costa Rica se podría desarrollar para compartir lo aprendido acerca de la construcción de la industria del ecoturismo. Este intercambio podría ayudar a demostrar cómo el turismo puede aumentar sin generar deforestación (por ejemplo, construyendo carreteras), pero necesitaría adaptarse al contexto único de Colombia en términos de seguridad, así como al probable resultado positivo de las conversaciones de paz.

5. Bibliografía

Brown, L.H.; Terpstra, P., 2014. 2 Messages from the Green Climate Fund on Supporting “Readiness”. 13 February. World Resources Institute. <http://www.wri.org/blog/2014/02/2-messages-green-climate-fund-supporting-%E2%80%9Creadiness%E2%80%9D>

Carbon Decisions International, 2014. Reduced Emissions from Avoided Deforestation in the Multiple Use Zone of the Maya Biosphere Reserve in Guatemala (GuateCarbon), Project Description, VCS Version 3.

Chacon, H. & Suarez M. (2012) La inversión del 1% en proyectos objeto de licencia ambiental, para el sector de los hidrocarburos en Colombia <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/7838/1/ChaconMorenoHugo2012.pdf>

Climate Finance Options, 2013. UNDP / UNEP / WRI Green Climate Fund Readiness Programme. <http://climatefinanceoptions.org/cfo/node/3611>

DNP, 2014. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Preliminary version to be discussed by the National Planning Council. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>

Drumm and Moore, 2002. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADB952.pdf

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ), 2013. Climate Finance Readiness Programme – Early Actions for Ambitious Goals. November 2013. Open Energy Information. http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/themen_und_schwerpunkte/klimaschutz/Climate_Finance_Readiness_Programme.pdf

FundePublico & WCS, 2013. Towards Habitat Banking in Colombia. http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_4597.pdf

Forest Trends, 2015. Biodiversity Offsets: Policy options for governments. An input paper for the IUCN Technical Study Group on Biodiversity Offsets. http://www.forest-trends.org/publication_details.php?publicationID=4777

Forest Trends, 2014. Working towards NNL of Biodiversity and Beyond Ambatovy, Madagascar.

http://www.forest-trends.org/publication_details.php?publicationID=4813#

Gaceta del Congreso, 2014. Ponencia para primer debate en las comisiones económicas conjuntas al proyecto de ley número 104 de 2014 Senado y 131 de 2014 Cámara. <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=zO-bmuidvNw%3D&tabid=82>

GIIN (2014). Impact Investing. <http://www.thegiin.org/cgi-bin/iowa/investing/index.html>

Global Climate Fund, 2015. Readiness Programme Overview. http://www.gcfund.org/fileadmin/oo_customer/documents/Readiness/2014-11-28_GCF_Readiness_Overview.pdf

Global Post, 2014. <http://www.globalpost.com/dispatch/news/regions/americas/colombia/131023/colombian-national-parks-civil-war-farc>

Green Climate Fund, 2015. FAQ on NDA and Focal Point. http://www.gcfund.org/fileadmin/oo_customer/documents/Readiness/2014-11-28_GCF_NDA-FP_FAQ.pdf

Green Climate Fund, 2013. Green Climate Fund Workshop on Readiness Summary of Proceedings. 11-12 July. http://gcfund.net/fileadmin/oo_customer/documents/pdf/13-07-25_WS_Readiness_Summary_-_final_for_Submission_to_GCF_I-Sec.docx_rev__2.1.pdf

Green Climate Fund, 2015. Green Climate Fund National Designated Authority (NDA) and focal point designations. 6 February. http://www.gcfund.org/fileadmin/oo_customer/documents/Readiness/2015-2-6_NDA_and_Focal_Point_nominations_for_the_Green_Climate_Fund.pdf

Leonard S., 2014. REDD+ and the Green Climate Fund – As Worlds Collide. 3 March. Forest Climate Change. <http://www.forestclimatechange.org/forests-climate-change-finance/redd-and-the-green-climate-fund/>

Little Forest Finance Book, 2012. <http://www.globalcanopy.org/materials/little-forest-finance-book>

Lugo, D., 2014. Colombia CLCDS. 5 June. Mitigation Action Plans and Scenarios (MAPS). <http://www.mapsprogramme.org/category/projects/colombia-projects/>

Machado, Absalon, 2004. Tenencia de la tierra, problema agrario y conflicto. In: Desplazamiento forzado: Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo. ACNUR, Universidad Nacional de Colombia.

MADS, 2012. Resolución 1517, Diario Oficial 48555, 16 september 2012. <http://faolex.fao.org/docs/texts/col117869.doc>

Minminas, 2010. Modificación del Régimen de Distribución de Regalías en Colombia: Un Camino hacia la Equidad Regional. <http://www.minminas.gov.co/documents/10180/23400/02-REGALIAS2010-2011.pdf/e0e8f100-45f8-4792-9568-204a5981fd52>

Mondelez, 2015. Sustainable Resources and Agriculture. <http://www.mondelezinternational.com/well-being/sustainable-resources-and-agriculture>

Nepstad et al, 2013. Addressing Agricultural Drivers of Deforestation In Colombia: Increasing Land-Based Production While Reducing Deforestation, Forest Degradation, Greenhouse Gas Emissions and Rural Poverty. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/274185/drivers_of_deforestation_in_colombia.pdf

OCDE/CEPAL, 2014. Evaluaciones del desempeño ambiental: Colombia 2014. OECD Publishing. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36663/lcl3768_es.pdf?sequence=1

Oxford Business Group, 2015. <http://www.oxfordbusinessgroup.com/analysis/natural-market-rich-biodiversity-and-government-incentives-boost-ecotourism>

PNN, 2014. <http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.0107>

República de Colombia, 2012a. Ley 1606, Diario Oficial 48651, 21 december 2012. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=51016>

República de Colombia, 2012b. Ley 1530, Diario Oficial 48433, 17 may 2012. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47474>

República de Colombia, 1998. Ley 488, Diario Oficial 43460, 28 december 1998. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=187>

República de Colombia, 1995. Ley 223, Diario Oficial 42160, 22 december 1995. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6968>

República de Colombia, 1993. Parágrafo del Artículo 43, Diario Oficial 41146, 22 december 1996. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297>

República de Colombia, 1991. Constitución Política de Colombia, Artículo 317. <http://www.constitucioncolombia.com/indice.php>

Ross, M., 2012. David v Goliath? – How Colombia tackles climate change. 17 September. International Centre for Tropical Agriculture (CIAT). <http://dapa.ciat.cgiar.org/david-v-goliath-how-colombia-tackles-climate-change/>

Rudas, G. (Editor), 2002. Instrumentos Económicos y Financieros para la Política Ambiental. Documentos de Economía, Pontificia Universidad Javeriana. http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/6/40506/6_

Rudas_2002_Contaminacion_Industrial_en_Bogota.pdf

SGR, 2014. Mapa de regalías. <http://maparegalias.sgr.gov.co/#/>

Starbucks, 2015a. Starbucks C.A.F.E. Practices. <http://www.scsglobalservices.com/starbucks-cafe-practices>

Starbucks, 2015b. Cocoa Practices. <http://www.starbucks.com/responsibility/sourcing/cocoa>

South Pole Carbon, 2013. Kariba REDD+ Project, Project Description, VCS Version 3.

ten Kate, K. and Crowe, M.L.A., 2014. Biodiversity Offsets: Policy options for governments. An input paper for the IUCN Technical Study Group on Biodiversity Offsets. http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_4777.pdf

TFA, 2015. Tropical Forest Alliance 2020: Reducing Commodity-Driven Deforestation. <http://www.tfa2020.com>

TNC, 2014. The Conservation Note Prospectus. <http://www.nature.org/media/aboutus/tnc-prospectus-january-2014.pdf>

TNC, 2014. TNC Conservation Note Fact Sheet. <http://www.nature.org/gift-planning/conservation-note-fact-sheet.pdf>

UNIMEDIOS, 2013. Sistema General de Regalías: El sabor amargo y dulce de la mermelada. Claves para el Debate Público, Número 59. http://www.agenciadenoticias.unal.edu.co/uploads/media/Claves_Digital_No._59.pdf

USAID, 2014. U.S. Government, Althelia Climate Fund Mobilize \$133.8 million for Forest Conservation and Alternative Livelihoods. <http://www.usaid.gov/news-information/press-releases/may-28-2014-us-government-althelia-climate-fund-mobilize-1338-million-forest-conservation>

VCS, 2014. Jurisdictional and Nested REDD+ (JNR) Requirements, Version 3 Requirements Document 30 October 2014, v3.2

Weaber, D., Lawton, L., 2007. Twenty years on: the state of contemporary ecotourism research. http://www98.griffith.edu.au/dspace/bitstream/handle/10072/26545/51660_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y

World Bank, 2014. World Bank and GEF to Support Conservation of Colombian Amazon and Opportunities for Its Inhabitants. <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/12/09/world-bank-and-gef-to-support-conservation>

