

ANÁLISIS DE LA VIABILIDAD JURÍDICA, FINANCIERA Y OPERATIVA

del Certificado de Incentivo Forestal de Conservación

Recomendación de Políticas



PROGRAMA
ONU-REDD



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



Programa
de las Naciones
Unidas
para el Medio
Ambiente

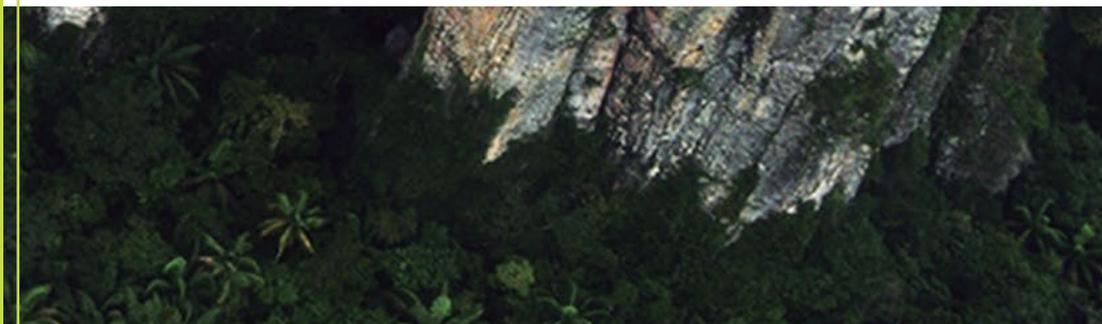
ONU
medio ambiente



Al servicio
de las personas
y las naciones

BIOFIN

Iniciativa para la Financiación de la Biodiversidad
Colombia





ANÁLISIS DE

LA VIABILIDAD

JURÍDICA, FINANCIERA Y OPERATIVA

del Certificado de Incentivo Forestal de Conservación

PROGRAMA
ONU-REDD



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



ONU
medio ambiente



BIOFIN

Iniciativa para la Financiación de la Biodiversidad
Colombia

Al servicio
de las personas
y las naciones



Recomendación de Políticas

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD

Martín Santiago

Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en Colombia - Representante Residente del PNUD

Pablo Ruíz

Director de País

Jimena Puyana Eraso

Directora Área Desarrollo Sostenible

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA – FAO

Rafael Zavala Gómez del Campo

Representante en Colombia

Manuela Ángel

Oficial Nacional de Programas (E)

ONU MEDIO AMBIENTE

Gabriel Labbate

Oficial de Programa Senior
Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Juan Bello

Jefe de Oficina en Colombia

UNIDAD COORDINADORA PROGRAMA NACIONAL ONU-REDD

Paola García García

Coordinadora General

Adriana Patricia Yepes Quintero

Enlace Técnico FAO

Ernesto Ome Álvarez

Enlace Técnico PNUD

Daniel Leguía Aliaga

Enlace Técnico ONU Medio Ambiente

Andrea Camacho Henao

Especialista Salvaguardas

Marcela Rodríguez Salguero

Especialista en Comunicaciones y Gestión del Conocimiento

Larry Reyes González

Asistente Administrativo y Financiero

COORDINACIÓN Y SUPERVISIÓN

John Bejarano

Coordinador de proyecto PNUD Biofin y ODS

Juan Avendaño

Consultor área de Desarrollo sostenible PNUD

Daniel Leguia

Enlace Técnico ONU Medio Ambiente

Agradecimientos

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

AUTORES

Juan Andrés Lopez - OPTIM

Fernando Goyeneche - OPTIM

Carolina Herrera - OPTIM

John Bejarano - BIOFIN / PNUD

Juan Avendaño - BIOFIN / PNUD

Daniel Leguia - Programa ONU REDD

CÍTESE COMO:

Lopez J.A.; Goyeneche F.; Herrera C.; Bejarano J.; Avendaño J.G.; Leguia D. Análisis de viabilidad jurídica, financiera y operativa del CIF de conservación. Programa ONU-REDD. BIOFIN / PNUD. 2018.

EDITORES

Daniel Leguia Aliaga

Juan Gabriel Avendaño

FOTOGRAFÍAS

Wilfredo Garzón de Colombia Secreta

Marcela Rodriguez

DISEÑO CARÁTULA

.PUNTOAPARTE BOOKVERTISING

IMPRESIÓN Y ACABADOS

NUEVAS EDICIONES SAS

Publicación aprobada por el Comité de Comunicaciones y Publicaciones de FAO e IDEAM.

Noviembre de 2017, Colombia

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

.PUNTOAPARTE BOOKVERTISING

Dirección editorial: Andrés Barragán

Dirección de arte: Mateo L. Zúñiga, Carlos Silva

Diseño y Diagramación: Laura Gutiérrez

ISBN obra impresa: XXXX

ANÁLISIS DE LA VIABILIDAD JURÍDICA, FINANCIERA Y OPERATIVA del Certificado de Incentivo Forestal de Conservación

CONTENIDO

Cap. 1
Introducción

06

Cap. 2
El Certificado de Incentivo Forestal de Conservación de 1997

08

Cap. 3
Barreras identificadas para la implementación del Certificado de incentivo Forestal de Conservación

10

Cap. 4
Propuesta de ajuste del Certificado de Incentivo forestal de conservación en el marco de Pago por Servicios Ambientales

14

18

28

Cap. 7
Estimación demanda y oferta de recursos financieros para el certificado de incentivo forestal de conservación

Cap. 6
Proyectos de inversión para la financiación del Certificado de Incentivo Forestal de Conservación

24

Cap. 5
Recomendaciones de ajuste del Certificado de Incentivo Forestal de Conservación considerando los lineamientos de la Estrategia Integral de Control de la Deforestación y Gestión de los Bosques



INTRODUCCIÓN

La deforestación de los bosques y la degradación de los ecosistemas se ha constituido en uno de los temas prioritarios en las agendas nacionales e internacionales dados sus efectos sobre la pérdida de biodiversidad, las funciones ecosistémicas, y su contribución a la generación de gases de efecto invernadero.

Colombia tiene bosques en 52 % de su superficie. La diversidad de ecosistemas brinda servicios ambientales para la economía del país y el bienestar de las comunidades; sin embargo, debido a presiones antrópicas como la deforestación y la sobreexplotación de recursos, los beneficios que generan los bosques pierden y se afecta la calidad de vida de la población.

En ese marco, el país ha llevado adelante sus Lineamientos de Política y Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales (PSA), así como su Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB) – Bosques Territorios de Vida, con el objetivo establecer estrategias orientadas hacia el establecimiento de instrumentos innovadores e incluyentes que permitan un desarrollo sostenible, donde los bosques se constituyan en la base para el mismo.

Aunque Colombia cuenta con un conjunto de instrumentos económicos y financieros, éstos no son suficientes para abordar las problemáticas en la gestión sostenible de los bosques en particular y de los recursos naturales en general. Por tal razón, tanto la política de PSA como la estrategia Bosques Territorios de Vida, han identificado como un instrumento estratégico al Certificado de Incentivo Forestal de Conservación (CIF-c), por su potencial impacto en el mantenimiento de servicios eco sistémicos como regulación hídrica, así como el aporte de éste al impulso de un manejo forestal sostenible.

Bajo ese contexto, la Iniciativa de Financiación de la Biodiversidad (BIOFIN)¹ y ONU Medio Ambiente a través del Programa ONU-REDD Colombia², de manera conjunta con el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) han impulsado un análisis de viabilidad jurídica, financiera y operativa del CIF-c, como una propuesta que integra los enfoques de un CIF-c bajo un PSA tradicional y un CIF-c desde una perspectiva de manejo.

El Análisis de Viabilidad, desarrollado en el presente documento se constituye en una información clave para la toma de decisión al brindar elementos jurídicos, financieros y operativos que orienten la puesta en marcha del CIF-c. Bajo esa perspectiva, el documento realiza:

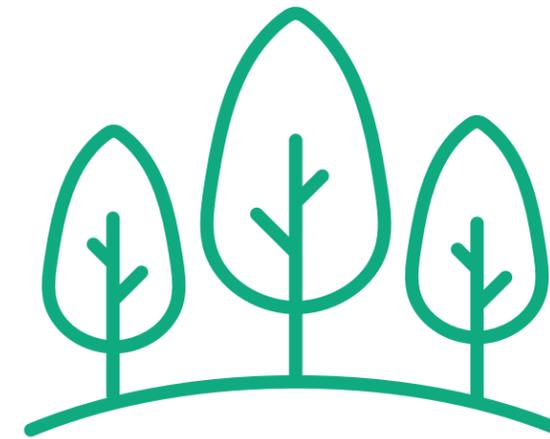
- Un análisis de las barreras identificadas para la implementación del Certificado de incentivo Forestal de Conservación
- Propuesta de ajuste del CIF-c en el marco del PSA
- La estimación de la demanda y oferta de recursos financieros para el CIF-c para ambos enfoques (PSA y manejo)
- Propone un conjunto de proyectos de inversión para la financiación; y v) realiza recomendaciones de ajuste del CI-c considerando los lineamientos de la EICDGB.

Por último, es importante anotar que el apoyo conjunto realizado, también se justificó a la luz de apoyar al país al cumplimiento del hito 29 del acuerdo de entendimiento entre Colombia y los gobiernos de Noruega, Reino Unido y Alemana, referido al: *“Re-diseño de los incentivos económicos existentes para fomentar prácticas agropecuarias bajas en deforestación: Incentivo de Capitalización Rural (ICR) y el Certificado de Incentivo Forestal de conservación (CIFc)”*.

1. La Iniciativa para la Financiación de la Biodiversidad (BIOFIN)¹ es una alianza mundial que aborda de manera integral la financiación de las acciones orientadas hacia la conservación de la biodiversidad. Su objetivo es “ayudar a los gobiernos a elaborar una sólida justificación en favor de un aumento de la inversión en la conservación, el uso sostenible y la distribución equitativa de los beneficios de los ecosistemas y la biodiversidad”, a través de la determinación y cubrimiento de la brecha financiera de la Estrategia y Plan de Acción Nacional de Biodiversidad.

2. El Programa ONU-REDD es la iniciativa de colaboración de las Naciones Unidas para REDD+ en países en desarrollo. Se soporta en la capacidad de convocatoria y la experiencia técnica de: la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); y ONU Medio Ambiente (antes Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente (PNUMA)). En Colombia ONU REDD se orienta al fortalecimiento de capacidades nacionales para REDD+, orientadas a apoyar al MADS, IDEAM (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales), otras instituciones de gobierno del nivel nacional o regional, otros actores relevantes y organizaciones indígenas, afrocolombianas y campesinas en la preparación para REDD+, lo cual también implica el desarrollo de aquellos instrumentos y mecanismos financieros claves para su implementación dado el marco de políticas existentes.

Desde principios de la década de los **90**, dadas las altas tasas de deforestación del país, entre **1964** y **1987** se deforestaban unas **600.000** ha por año, se planteó la creación de un sistema de incentivo forestal³.



El CIF-c tiene su antecedente normativo en la Ley 139 de 1994, en la cual se formaliza el Certificado de Incentivo Forestal y la Ley 223 de 1995, en la que se establece que el CIF de plantaciones se puede usar alternativamente como CIF de conservación.

El Decreto 900 de 1997, reglamenta el CIF-c para aquellas áreas donde existan ecosistemas naturales boscosos, poco o nada intervenidos. El factor crítico para que el incentivo pudiera ser otorgado era la existencia de bosques con niveles bajos de intervención, localizados por encima de la cota de 2.500 msnm y en las cuencas hidrográficas que surtían acueductos.

De manera explícita se establecía que el CIF-c, no se podía otorgar en áreas de propiedad de la Nación ni en aquellas en que por disposición legal se obliga a conservar el bosque natural. Igualmente, se establece que la autoridad ambiental competente deberá informar a la Unidad de parques, acerca del otorgamiento del CIF-c en áreas que integren el Sistema de Parques Nacionales.

En el cálculo del valor del incentivo, se premiaba a los predios menores de 3 hectáreas, además solo se otorgaba hasta por un máximo de 50 hectáreas de bosque, sin considerar la extensión del predio donde estaba localizado y el tamaño total del mismo.

Adicionalmente, se establecía que la autoridad ambiental debería tener certificado de disponibilidad presupuestal y obtener una autorización y certificado de disponibilidad presupuestal del Fondo para Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), entidad que administraba los recursos del CIF-c de la misma manera que lo hacía con los recursos del CIF para plantaciones forestales.

Del mismo modo, se desatacaba que previamente al otorgamiento del CIF-c, se celebraría un contrato entre el beneficiario del mismo y la autoridad ambiental bajo las condiciones y obligaciones necesarias para la conservación del ecosistema.

3. DNP, 1992. Documento Conpes 2580. Creación de un certificado de incentivo forestal. Bogotá, D.C. enero 22 de 1992.



El Certificado de incentivo Forestal de Conservación de 1997-2018



Barreiras identificadas para la implementación del certificado de incentivo Forestal de Conservación



La EICDGB (2018)⁴, menciona algunos de los problemas que han impedido la efectiva acción de los incentivos económicos en la reducción de la deforestación son:



El CIF-c, presentó durante su implementación algunas de estas dificultades, en particular, la exigencia de documentos sobre propiedad de la tierra, no poder adjudicarse a figuras asociativas, no permitir la combinación de varios incentivos al mismo productor o dentro del mismo predio; y la alta demanda frente a la escasa disponibilidad de recursos financieros.

Aunque al principio el CIF-c estaba ligado a CIF de plantaciones que depende del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) a través de FINAGRO, es claro a partir de las tareas asignadas por el Conpes 3886 de 2017, que es un instrumento del MADS.

El CIF-c está concebido para conservar ecosistemas naturales boscosos, lo que impide aten-

der financieramente proyectos de conservación localizados en ecosistemas estratégicos que no se pueden considerar boscosos, tales como páramos y humedales, entre otros.

Adicionalmente, solo se considera la conservación o preservación de esos ecosistemas boscosos y el énfasis está en los servicios hidrológicos, por eso prioriza bosques alto andinos ubicados a más de 2.500 metros sobre el nivel del mar y donde se ubican cuencas que abastecen acueductos. Estas restricciones limitan la aplicación del instrumento a proyectos de PSA que incluyan restauración y uso sostenible de la biodiversidad; así como a otros servicios ecosistémicos como la conservación de la biodiversidad y los sumideros de carbono.

5. Earth Innovation Institute, 2015 citado por EICDGB, MADS (2017).

En el Decreto 900 de 1997, explícitamente se establece que solo pueden ser beneficiarios los propietarios, lo cual puede limitar la implementación del CIF-c, ya que deja por fuera muchas de las formas de tenencia en los ecosistemas estratégicos. Sin embargo, la barrera más significativa identificada que limitó la implementación del CIF-c fue la falta de recursos financieros.

En efecto, en 1997 se apropiaron \$200 millones para el CIF-c y la demanda alcanzó los \$2.286 millones, es decir 10 veces más que los recursos disponibles. Entre 1997 y 1999, 10 Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) recibieron solicitudes en 155 municipios para un total de 57 mil hectáreas, 622 beneficiarios, 527 menores de 50 hectáreas. Con base en estos valores, se estimó un requerimiento anual de COP \$11.300 millones. (Ecovera, 2004).

Una de las razones para esta demanda tan alta de recursos, era el valor del incentivo, que para el año 97, era de USD 170/ha-año, el cual Ecovera (2004) en su evaluación consideraba muy alto con respecto a los valores pagados por incentivos similares en América Latina, que oscilaban entre USD 10 y 30/hectáreas año.

Otra problemática, es el período definido para entregar el incentivo, que se estableció en diez años, lo que dificultaba su financiación, ya que deben contemplarse las vigencias futuras o las asignaciones multianuales del PGN y otras fuentes de financiación, particularmente de los entes territoriales y el Sistema General de Regalías (SGR). (CONIF, 2002).

El procedimiento propuesto en el Decreto 900 de 1997 para obtener el CIF-c, era similar al del CIF de plantaciones, debía solicitarse a la Autoridad Ambiental (AA) competente en la jurisdicción respectiva, la solicitud debía contener la matrícula inmobiliaria del predio; la AA verificaba la existencia del bosque susceptible del incentivo y definía el monto del mismo; finalmente, la AA debía tener el certificado de disponibilidad presupuestal y obtener una autorización y certificado de disponibilidad presupuestal de FINAGRO.

"Entre 1997 y 1999, 10 Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) recibieron solicitudes en 155 municipios para un total de 57 mil hectáreas, 622 beneficiarios, 527 menores de 50 hectáreas. Con base en estos valores, se estimó un requerimiento anual de COP \$11.300 millones. (Ecovera, 2004)"

Antes de que el CIF-c fuera otorgado, se debía firmar un contrato entre el beneficiario del CIF-c y la AA, con las cláusulas exigidas por la Ley 80 de 1993 y además se debía constituir una póliza de cumplimiento equivalente al 10% del valor del incentivo otorgado.

Este procedimiento, en particular las funciones asignadas a la AA competentes y la suscripción de pólizas, podría resultar engorroso para Corporaciones de bajos ingresos; así como para los pequeños propietarios. Esto obedece a que el mecanismo fue diseñado como un pago por desempeño, lo cual exige un esfuerzo inicial por parte del interesado. Es evidente, considerando la demanda excesiva frente a los fondos, que este tipo de barreras no fueron determinantes, en la escasa implementación del instrumento.

En efecto, en la evaluación realizada por Ecovera (2004); se menciona que en la reglamentación no se considera la gran variedad de actores sociales involucrados, que requerían un análisis diferenciado de costos de oportunidad. Frente a esta barrera, en los desarrollos normativos recientes de PSA, se habla de negociación específica por proyecto lo cual permite considerar diferencias socioeconómicas entre actores para asignar diferentes valores del incentivo; además, de manera explícita se mencionan los pueblos indígenas y comunidades negras, como actores, que requieren un tratamiento especial al momento de asignar los incentivos.

EN CIFRAS:



Decreto **900** de **1997**



Formas de tenencia en los **ecosistemas estratégicos**

Sin embargo, la barrera más significativa identificada que limitó la implementación del **CIF-c** fue la falta de **recursos financieros**



Entre **1997** a **1999**



10 Corpo. Autónomas Regionales

Recibieron solicitudes en **155 municipios**



Total de **57 mil** hectáreas

622 beneficiarios



Solo pueden ser beneficiarios los **PROPIETARIOS**

Esto limita la implementación del **CIF-c**



1997

se apropiaron **\$200** millones para el **CIF-c**

Demanda alcanzó

\$2.286

MILLONES, es decir



10 veces más que los recursos disponibles



Propuesta
de ajuste del certificado de
Incentivo forestal
de conservación en
articulación y como instrumento
de la **PSA**
política de

La propuesta de ajuste, retoma los elementos **técnicos, financieros y operativos** desarrollados por la política de **PSA**, para que el **CIF-c** sea un instrumento económico eficiente de implementación de esa política.



Ámbito de aplicación

Para no cambiar la naturaleza del instrumento, la propuesta es:

- Mantenerlo concentrado en la conservación de ecosistemas boscosos haciendo énfasis en los que proveen servicios hídricos
- Pero aclarando que el instrumento apoya proyectos de PSA que pueden incluir componentes de restauración y uso sostenible de la biodiversidad en ecosistemas estratégicos asociados a estos: Bosques, zonas de páramos, humedales, entre otros.

Es importante aclarar que aunque el CIF-c se concentrará en conservación de ecosistemas boscosos, va a aportar a las metas de PSA en las tres modalidades establecidas: conservación recurso hídrico, biodiversidad y captura de carbono, ya que los bosques prestan estos tres tipos de servicios ecosistémicos.

Beneficiarios

Se propone asimilar la definición del Decreto 870 de 2017, a:



Propietarios



Poseedores



Ocupantes de buena fe

Exenta de culpa e incluir dentro de los beneficiarios a las comunidades indígenas que tienen un tratamiento especial en el marco de las iniciativas de PSA a partir del **Decreto 870 de 2017**.

Aspectos financieros

Con respecto al valor del incentivo, se propone reemplazar el concepto de:



Costos
directos



Costos
indirectos



incentivo a la
decisión de
conservar



y asumir como valores
de referencia los
establecidos en el
Conpes 3886 de 2017



Que implican la
reducción del valor
establecido en el
Decreto 900 de 1997.

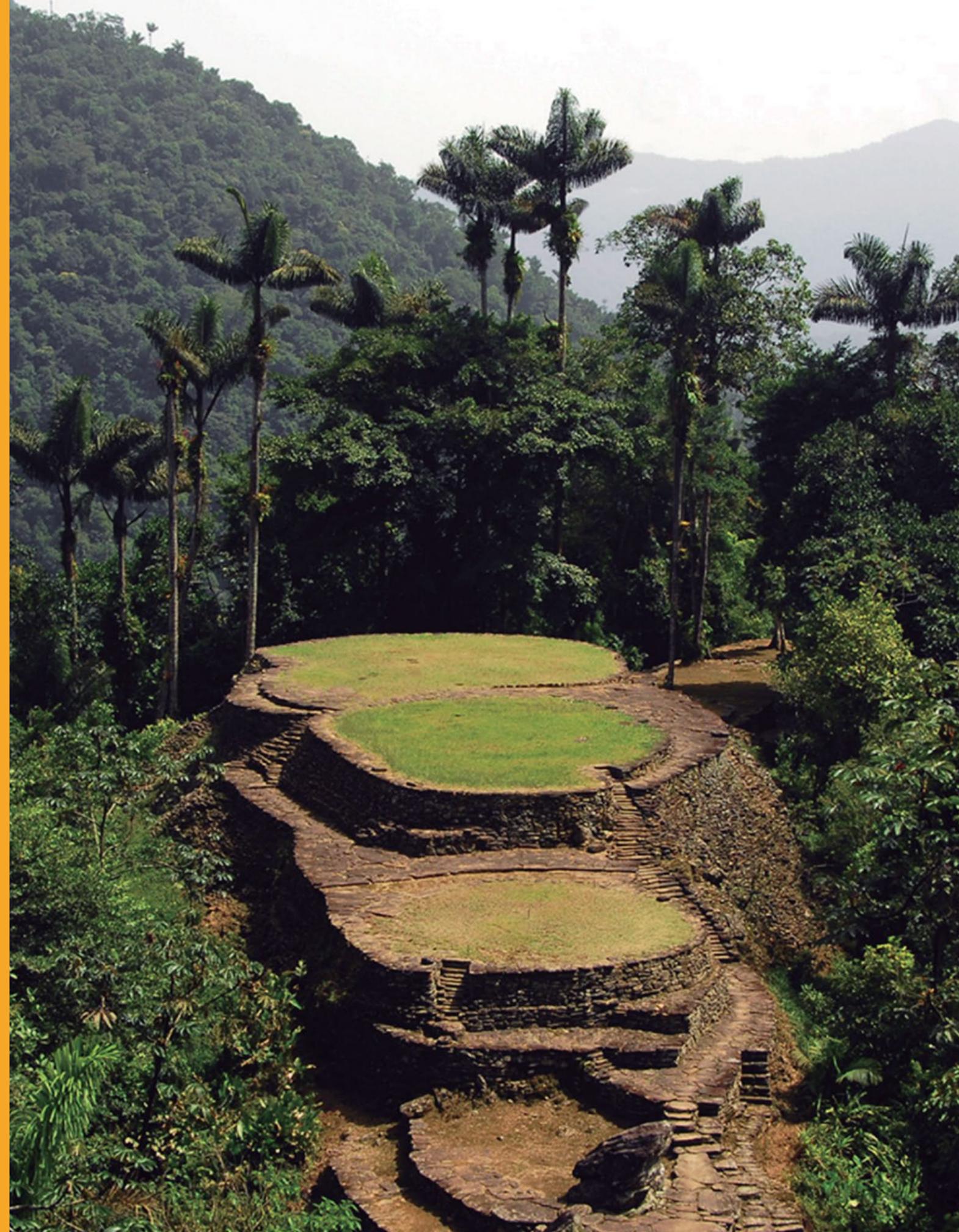
De la misma manera se propone homologar el CIF-c a los lineamientos de PSA, que establecen un plazo de aplicación de cinco años, lo que implica reducir a la mitad el plazo estipulado para el CIF-c en el Decreto 900 de 1997, que era de 10 años.

La reducción del plazo de entrega del incentivo puede contribuir a garantizar su sostenibilidad financiera; además contrarresta algunos de los efectos perversos identificados de este tipo de incentivos, ya que le exige al productor, fortalecer los renglones productivos de su predio en el marco de una visión de desarrollo rural sostenible; de manera que se puedan mantener los niveles de conservación incluso sin contar con el incentivo específico para tal efecto.

Para fortalecer el componente productivo deben utilizarse los incentivos sectoriales mencionados en la sección anterior de articulación del CIF-c con otros instrumentos económicos y financieros.

Es importante formalizar las asignación del PGN al CIF-c a través del Fondo Colombia en Paz, también podrá financiarse con recursos de los entes territoriales y de las CAR; que pueden tener el interés de cofinanciar iniciativas de PSA en sus jurisdicciones, a través del incentivo a la conservación de bosques naturales que es el foco del CIF-c. En este sentido se propone la creación de rubros específicos de CIF-c, que permitan canalizar los recursos disponibles para PSA que se refieran específicamente al componente de conservación de bosques, en los presupuestos de los entes territoriales y de las Corporaciones Regionales.

El MADS prioriza las áreas para el CIF-c, considerando básicamente, los servicios hídricos. Sin embargo, además de los criterios estrictamente ambientales, el Decreto 870 de 2017 de PSA, introduce criterios asociados con el proceso de paz y prioriza zonas con incidencia del conflicto armado, de alta ruralidad y pobreza.





Recomendaciones
de ajuste del Certificado de
Incentivo **Forestal**
de Conservación considerando los lineamientos de
la Estrategia Integral de control de la
Deforestación
y gestión de los **Bosques**



A continuación se resaltan algunos de los elementos que deberían ser considerados en el diseño y reglamentación del CIF-c, para que este instrumento económico, contribuya de manera efectiva al cumplimiento de las metas de la EICDGB.

Es importante anotar que estos elementos podrían potenciar el CIF-c y aportar a su sostenibilidad financiera.

La visión compartida y los enfoques étnico diferencial, regional y transectorial de la

EICDGB, implican que las herramientas e instrumentos económicos asociados a la conservación y manejo de los bosques deben responder a las particularidades de los actores más relevantes en la gestión de los bosques, es decir, las comunidades indígenas, afro y campesinas. Para atender a esas particularidades, el PSA y el CIF-c, deben considerar en su diseño elementos diferenciales para estas comunidades.

Ámbito de aplicación

En el marco de la EICDGB, el CIF-c al igual que el PSA debería aplicarse a todo tipo de ecosistema boscoso así como contemplar de manera integral todos los servicios ecosistémicos generados por el bosque; además, debería aplicarse en esquemas de conservación que permitan el manejo forestal, es decir el uso sostenible del bosque, que genere ingresos para las comunidades; a partir de lo cual podría denominarse como lo sugiere la EICDGB, CIF-c con enfoque de manejo.

En la práctica, esto implicaría ampliar la aplicación del CIF-c a zonas como la Amazonía y la región pacífica, en donde se localizan focos de de-

forestación importantes y municipios priorizados del posconflicto.

Retomando el enfoque étnico diferencial de la EICDGB, las áreas que hacen parte de los territorios de administración de resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades afro; así como áreas de manejo asociativo por parte de comunidades campesinas; deben quedar incluidas de manera explícita como áreas en las que se puede aplicar el CIF-c.

También podría analizarse la posibilidad de que comunidades étnicas y campesinos a través de grupos asociativos puedan participar en la conservación de bosques en áreas públicas; en cuyo caso, estas áreas podrían beneficiarse con el CIF-c.

Además, debería contemplarse la posibilidad de beneficiar con el CIF-c:



Zonas ocupadas dentro de las áreas protegidas



u otras formas de manejo ambiental especial



Tal como esta contemplado para el PSA (LITERAL C, ARTÍCULO 6, DECRETO 870 DE 2017)

Estas zonas hacen parte de las franjas de estabilización de la frontera agrícola definidas en la EICDGB

la Estrategia propone aplicar PSA y bosques de paz, en el marco de los cuales se debería incorporar el CIF-c

Beneficiarios

Como consecuencia de la ampliación del ámbito de aplicación del CIF-c, deben incluirse como beneficiarios, a las comunidades indígenas. También deben incluirse, los consejos comunitarios que administran territorios colectivos de comunidades negras y los grupos asociativos de campesinos, incluyendo zonas de reserva campesina.

Así mismo, se debe acoger la definición del Decreto 870 de 2017, en el que además de propietarios se incluyen poseedores y ocupantes de buena

fe exenta de culpa; permitiendo considerar como beneficiarios del CIF-c, a ocupantes de áreas protegidas y bajo otras figuras de conservación que hacen parte de las franjas de estabilización rural.

Tanto la política de PSA como la EICDGB, proponen líneas de acción que articulan programas de sector agropecuario asociadas a la clarificación de la tenencia de la tierra, para garantizar la estabilidad jurídica de estos beneficiarios y facilitar la entrega de incentivos económicos.

Incluirse como beneficiarios



Comunidades **indígenas**



Asociativos **campesinos**
incluyendo zonas de reservas



Comunidades **negras**



acoger la definición del **Decreto 870 de 2017**



Se incluyen **poseedores** y **ocupantes de buena fe**

Considerar como beneficiarios del **CIF-c**



Franjas de **estabilización rural.**

Ocupantes de **áreas protegidas**



Proponen líneas de acción que articulan



Programas de **sector agropecuario**



Tenencia de la **tierra**



Estabilidad **jurídica**

Aspectos financieros

Dado que el CIF-c se aplicaría en áreas de manejo asociativo y que algunas de ellas tienen restricciones efectivas de uso, por ser áreas protegidas o estar bajo alguna forma de manejo ambiental especial, se propone calcular el valor del incentivo de PSA o CIF-c a través de la metodología de costos de oportunidad pero considerando esas restricciones de uso; lo cual reduciría de manera significativa el valor del incentivo por hectárea al año.

El valor unitario del CIF-c también podría reducirse, considerando que el incentivo se entregaría a grupos asociativos, lo que da flexibilidad para entregar un CIF-c de menor valor unitario al que se entregaría a beneficiarios individuales; además, como los modelos económicos forestales sostenibles generan ingresos adicionales a las comunidades en el corto plazo, se podría eventualmente reducir el período de entrega del incentivo.

Adicionalmente, en los modelos económicos forestales sostenibles, el CIF-c haría parte de un conjunto más amplio de incentivos que se aplicaría a proyectos asociativos y/o acuerdos de conservación; lo que podría implicar una reducción del valor del incentivo por hectárea y del período de entrega.

La reducción efectiva del valor unitario del incentivo y la duración de entrega del mismo puede contribuir a garantizar la sostenibilidad financiera del instrumento; además contrarresta algunos de los efectos perversos identificados en este tipo de incentivos, ya que le exige al productor o a los grupos asociativos y comunidades étnicas, fortalecer los renglo-

nes productivos de su predio o territorio colectivo en el marco de una visión de desarrollo rural sostenible.

La incorporación del PSA y el CIF-c a modelos económicos forestales sostenibles, que generan ingresos a las comunidades, facilita la financiación nacional del incentivo, ya que se pueden demostrar retornos a la inversión realizada, en términos de aumentos de productividad e ingresos. Además posibilita la articulación de instrumentos de otros sectores, en particular del sector agropecuario.

El PSA y el CIF-c con enfoque de manejo, hacen parte de la cartera de incentivos priorizados en el marco de la EICDGB, particularmente para la implementación de las dos primeras líneas estratégicas: Gestión sociocultural de los bosques y conciencia pública; y desarrollo de una economía forestal y cierre de la frontera agropecuaria; por lo cual deben estar incorporados en la estrategia financiera de la EICDGB; la cual debe gestionar recursos del orden nacional, subnacional y de cooperación internacional para estos instrumentos.

En el nivel subnacional, se propone la creación de rubros específicos de CIF-c en los presupuestos de los entes territoriales y de las Corporaciones Regionales, con porcentajes específicos de los recursos disponibles para conservación y PSA, tales como el 1% del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, las Tasa por Uso de Agua y las Transferencias del Sector Eléctrico, entre otras; así como de las compensaciones asociadas a la pérdida de biodiversidad, que permitan canalizar los recursos disponibles para programas como los bosques de paz.



"En el nivel nacional, es importante gestionar los recursos del **PGN** para el **CIF-c**, a través del **FCP**, establecidos en el **Conpes 3886 de 2017**; incorporando los criterios y lineamientos de la **EICDGB** en la asignación de los **recursos a proyectos y regiones específicas**"

Focalización

El CIF-c debe concentrarse en las áreas prioritizadas en posconflicto y con alta amenaza de deforestación, tal como se plantea en la EICDGB y apoyando sistemas económicos forestales sostenibles. Geográficamente, el incentivo debe dirigirse prioritariamente a las zonas de la amazonia y región pacífica, en donde se localizan las áreas de posconflicto y los más importantes focos de deforestación, en las denominadas franjas de estabilización rural, que se

encuentran dentro de áreas protegidas, territorios indígenas y reservas campesinas.

No obstante, el CIF-c no debe dejar por fuera de sus prioridades, ecosistemas como los bosques altoandinos, en los que la oferta y demanda de servicios ecosistémicos, particularmente, los hídricos, tienen altas implicaciones en la economía del país y dónde se han concentrado hasta ahora los proyectos de PSA

Áreas prioritizadas en posconflicto



Alta amenaza de **deforestación**

Las prioridades son



Bosques **altoandinos**

Oferta y Demanda de servicios



Servicios ecosistémicos **los hídricos**

Altas implicaciones en la **economía del país**



Plantea en la **EICDGB**



Apoyando sistemas económicos **forestales sostenibles**

El incentivo debe dirigirse **prioritariamente a las zonas:**

- Región Amazonia
- Región Pacífica



Localizan las áreas de **posconflicto**

focos de **deforestación**



Aspectos técnicos y operativos

Se propone que dentro de la reglamentación del CIF-c y del PSA, se incorporen los principios y lineamientos de la EICDGB; en particular, la visión compartida del bosque y los enfoques étnico diferencial, regional y transectorial; la participación comunitaria; el desarrollo sostenible y crecimiento verde; el desarrollo rural integral; y la gestión integral de los ecosistemas y la biodiversidad.

De la misma manera, se propone acoger el concepto de CIF-c con enfoque de manejo planteado en la EICDGB, como un incentivo económico flexible que apoye los modelos forestales sostenibles que promueve la estrategia.

Dentro de los elementos conceptuales, técnicos y normativos clave para el diseño e implementación del CIF-c con enfoque de manejo, se destaca la definición de los criterios técnicos para el establecimiento de las modalidades o niveles de manejo del bosque natural que se pueden considerar sostenibles; es decir que mantienen la generación de servicios ecosistémicos de los bosques; y por ende podrían acceder al CIF-c con enfoque de manejo.

Esta definición debe hacerse para cada uno de los modelos económicos forestales sostenibles propuestos en la EICDGB tales como la forestería comunitaria y los modelos agroambientales.

De la misma manera, deben definirse los criterios técnicos y normativos que permitirían

usar el CIF-c con enfoque de manejo en el marco del esquema financiero de los acuerdos de conservación de bosques de cadenas productivas cero deforestación y de los modelos de transición de las comunidades que ocupan áreas protegidas o bajo otras formas de manejo ambiental en las franjas de estabilización y cierre de la frontera agropecuaria.

También es importante establecer los criterios técnicos y normativos que permitan entregar el CIF-c con enfoque de manejo directamente a entes territoriales como municipios de bajos recursos por la conservación de áreas estratégicas en predios de propiedad de los mismos municipios, por ejemplo los adquiridos con recursos derivados del 1% del artículo 111 de la Ley 99 de 1993. Asociado a esto, los lineamientos para que los municipios puedan transferir estos recursos del CIF-c con enfoque de manejo a grupos asociativos y comunidades étnicas para que sean estos, los que realicen la conservación integral de estas áreas estratégicas.

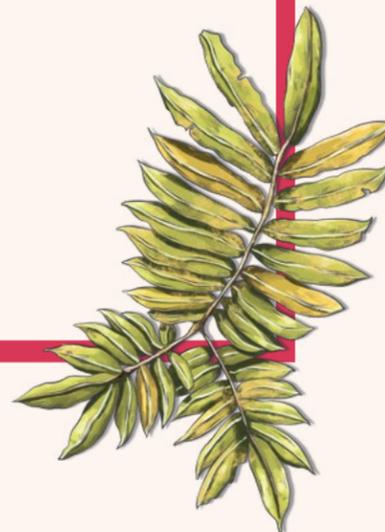
Desde el punto de vista de la administración de los recursos, es importante, articular el CIF-c con enfoque de manejo y el PSA con otras inversiones de la EICDGB asociadas al posconflicto a través del FCP y/o el Fondo Colombia Sostenible, lo cual garantiza la incorporación de criterios de priorización y focalización asociados a la paz.



Dentro de los **elementos conceptuales, técnicos y normativos** clave para el diseño e implementación del **CIF-c** con enfoque de manejo, se destaca la definición de los criterios técnicos para el establecimiento de las **modalidades o niveles de manejo del bosque natural**



Proyectos de inversión para la financiación del certificado de Incentivo Forestal de Conservación



En el marco de las actividades para la reactivación y fortalecimiento del CIF-c, y con el propósito de materializar su **implementación en el orden nacional y territorial**, se formularon tres proyectos de inversión que contaron con el documento de perfil y el respectivo registro en la MGA.

El proyecto nacional basado exclusivamente en la ejecución del CIF-c según las condiciones presentadas en este documento, se estructuró con el equipo del MADS con el fin de que sea incluido en las modificaciones al presupuesto del 2018 o en la vigencia 2019. El proyecto regional se trabajó con la Región Administrativa de Planeación Especial (RAPE) Central, donde el CIF-c era uno de los componentes del proyecto, dado que además incluía actividades de uso productivo de la tierra como estrategia de PSA; y el proyecto local, también orientado solo a la implementación del CIF-c, fue formulado para presentarlo a Cormacarena una vez se aprobara el proyecto nacional dada su obligatoria complementariedad.

Los proyectos del MADS y de Cormacarena se formularon con una vigencia de un año, debido al principio de anualidad presupuestal. En los tres casos, el presupuesto tendrá que ser ajustado a la definición de las actividades finales, a la determinación del valor del incentivo y número de hectáreas a atender, y a la diferenciación de costos según regiones y condiciones del territorio. Para el proyecto del Ministerio, la cobertura es nacional con el fin de que según las prioridades y políticas del Ministerio, en especial en articulación con las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), se realice la respectiva regionalización.



El proceso de formulación de los proyectos nacional y de la CAR, partió de identificar la necesidad de reactivar y fortalecer el CIF-c, planteando como objetivo aumentar el área bajo conservación de bosques naturales proveedores de bienes y servicios ecosistémicos para la sostenibilidad del desarrollo del país.

Una vez definido el objetivo general y las causas, se determinaron los participantes de cada proyecto, su interés y contribución, los riesgos y beneficios, entre los cuales se cuantificaron el ingreso financiero a cada persona participante del CIF-c, el ahorro en atención de enfermedades asociadas al consumo de agua no apta y al ahorro en el tratamiento de los efectos de la erosión.

El valor total del proyecto del nivel nacional fue de \$3.000 millones del PGN y 600 millones del Fondo de Compensación Ambiental de las CAR, para el de Cormacarena.

En el caso del proyecto de la RAPE denominado Implementación del esquema de pago por servicios ambientales, para la conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos en los páramos de Sumapaz y Sonsón de los departamentos de Cundinamarca, Antioquia, Caldas, Meta, Huila, en el que está involucrado una gran cantidad de actores, no se han definido aspectos propios de la articulación de los actores participantes del proyecto y de la complementariedad con otro proyecto aprobado con recursos del Sistema General de Regalías que estaba en ejecución.

Los proyectos están a disposición del MADS para ser inscritos en el BPIN.



Estimación demanda y oferta de recursos para el **financieros** certificado de **Incentivo Forestal** de conservación



LA DEMANDA

Para el caso del CIF-c asociado a PSA, se construyeron tres escenarios, el escenario 1, parte de la estimación financiera desarrollada por BIOFIN para el CIF-c, a partir del valor por año, considerando el límite superior del rango para preservación a 2017, propuesto en el Conpes 3886 de 2017, de \$477.000/ha-año, se estimó el número de hectáreas que se podrían atender; a 2030 el valor acumulado de las ha cubiertas es de 83.700 ha, lo que equivale al 17% de la meta para preservación de la política de PSA, es decir 500.000 ha. (Tabla 1)



Tabla 1. Necesidades financieras CIF-c vinculado a PSA. 2018-2030. Fuente: Elaboración propia

ÍTEM	Área beneficiada (Has)		Incentivo promedio/año (\$000.000 de 2018)			VP (\$000.000)	
	Promedio /año	Acumulada a 2030	Valor incentivo	Costos estructuración y transacción	Total	VPN	CAE
Escenario 1	27.723	83.700	16.887	4.222	21.109	131.289	21.195
Escenario 2	46.154	150.000	28.876	7.219	36.095	202.264	32.653
Escenario 3	152.308	500.000	95.547	23.887	119.434	663.689	107.144

Los escenarios 2 y 3, se construyeron a partir de las metas para PSA del Conpes 3886 de 2017, en el que se plantea 1.000.000 ha a 2030, de las cuales se estima que el 50% van a ser para preservación, es decir 500.000 ha; para el escenario 2, se planteó como meta hipotética que con el CIF-c se podría atender el 30% de la meta total de preservación es decir, 150.000 ha a 2030, y para el escenario 3, que se atendería la totalidad de la meta de preservación, es decir, 500.000 ha; considerando que el CIF-c debe constituirse en el instrumento económico funda-

mental para atender el componente de conservación de la estrategia de PSA.

Para construir los escenarios financieros se asumió un incremento del incentivo del 3% anual⁵, un período de entrega de 5 años y un valor neto del incentivo del 80% y 20% adicional para la estructuración y seguimiento de los proyectos⁶.

El valor promedio anual de la inversión asociada solo al incentivo de CIF-c, alcanzaría para el escenario 1, un poco menos de \$17.000 millones y para el escenario 3, casi \$100.000 millones.

5. El 3%, que es el valor de la expectativa de inflación utilizada para la estimación de necesidades financieras en el Conpes 3886 de 2017.

6. Se tomó como referencia el valor estimado de los costos de estructuración de los proyectos de PSA, incluido en el proyecto formulado para el BPIN en el marco de la consultoría

Para tener una idea de la magnitud de la inversión en los tres escenarios se calculó el Valor Presente Neto (VPN) y el Costo Anual Equivalente (CAE), utilizando una tasa de descuento del 12%, que fue la usada por el DNP para hacer las estimaciones financieras de la política de PSA.

Para el escenario 1, con una cobertura modesta de 83.700 has, la inversión total llegaría a los \$131.289 millones con un CAE de \$21.195 millones; mientras que en el escenario 3, que cubriría la totalidad de la meta de preservación de la política de PSA, es decir 500.000 has, la inversión sería de \$663.689 millones y un CAE de \$107.144 millones.

Con respecto a la EICDGB, para realizar la estimación de las necesidades financieras, se tomaron como referencia las metas cuantitativas de los indicadores a los cuales podría aplicar el CIF-c, que en la estrategia se denomina CIF-c con enfoque de manejo.

Para realizar el ejercicio financiero y establecer el escenario 1, se seleccionaron los indicadores en los cuales podría utilizarse el CIF-c con enfoque de manejo como instrumento económico idóneo, considerando particularmente las actividades de conservación y manejo sostenible de los bosques.

Seguidamente, se tomó como referencia la meta cuantitativa de cada uno de estos indicadores a 2030, como estas metas estaban expresadas en una gran variedad de unidades: número de áreas de conservación, proyectos, iniciativas, pilotos, alianzas y acuerdos; se asignó un área promedio para cada una de las unidades de medida de los indicadores, por proyecto, área o iniciativa de conservación, entre otras. Finalmente, a partir de estos valores promedio se calculó un área total cubierta por el incentivo para cada uno de los indicadores, esas áreas por indicador se sumaron y se obtuvo una cobertura total de 157.200 has.



Tabla 2. Necesidades financieras CIF-c vinculado a EICDGB. 2018-2030. Fuente: Elaboración propia

ÍTEM	Área beneficiada (Has)		Incentivo promedio/año (\$000.000 de 2018)			VP (\$000.000)	
	Promedio /año	Acumulada a 2030	Valor incentivo	Costos estructuración y transacción	Total	VPN	CAE
Escenario 1	55.462	157.200	11.019	4.722	15.741	103.712	16.743
Escenario 2	91.154	250.000	17.759	7.611	25.370	179.862	29.036
Escenario 3	447.846	1.314.400	88.192	37.797	125.988	862.811	139.289

Para el caso del escenario 2, solo se tomó como referencia el indicador referido al *Programa de forestería comunitaria* que tiene como meta a 2030, 5.000.000 de has, diez veces más que la meta para preservación de la política de PSA; dado que este modelo de forestería, es una de las principales y más ambiciosas metas de la EICDGB en la línea de economía forestal y que el CIF-c con enfoque de manejo podría impulsar de manera decisiva el logro de esta meta.

Para este caso, se plantea que el CIF-c con enfoque de manejo, debería cubrir al menos el 5% de la meta de *forestería comunitaria*, es decir, 250.000 has en el 2030. Este valor es indicativo y depende de la estructura de financiamiento que se plantee para la EICDGB; sin embargo, para que el CIF-c con enfoque de manejo se fortalezca como instrumento y logre apalancar recursos del nivel nacional, debe aportar al cumplimiento de esta meta en al menos el 5% propuesto.

En el escenario 3, se combinaron las metas de los escenarios 1 y 2; el área promedio asignada para las metas de los indicadores utilizadas en el escenario 1, se duplicaron; y el porcentaje de la superficie en has de los modelos del modelo forestal comunitario, se incrementó del 5% al 20%; obteniendo un área total de 1.314.400 has, que equivale a un poco más de tres veces el área total de los escenarios 1 y 2 sumada.

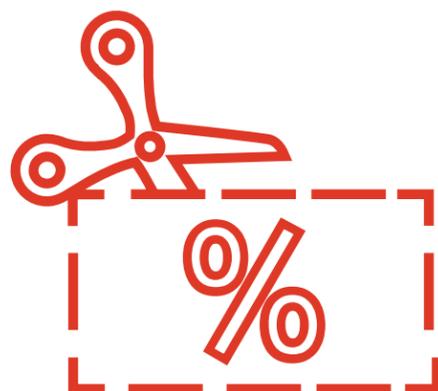
Este último escenario plantea una meta ambiciosa con miras a que el CIF-c con enfoque de manejo se constituya en el instrumento económico más importante de la EICDGB.

Para estimar las necesidades financieras, se asumió un valor unitario del incentivo de \$158.000/ha-año para 2017, que corresponde al límite inferior del rango para la categoría de restauración establecido en el Conpes 3886 de 2017; este valor es significativamente menor al utilizado para el caso del CIF-c vinculado a PSA, que es de \$477.000/ha-año, ya que en este caso se exige una conservación estricta.

Este menor valor utilizado para el caso del CIF-c con enfoque de manejo de la EICDGB, se asumió, considerando que en las zonas en las que se aplicaría el CIF-c tienen algunas restricciones de manejo y que los bosques que serían susceptibles de recibir el incentivo permitirían cierto nivel de manejo y uso de los productos maderables y no maderables del bosque.

Al igual que para el caso del CIF-c ligado a PSA, se aplicó un incremento del 3% anual para el incentivo, un período de entrega de 5 años y una incorporación gradual de área cubierta; sin embargo, para el caso de la EICDGB, se asumió un mayor costo asociado a estructuración de los proyectos del 30%, frente al 20% para el CIF-c ligado a PSA; considerando que las zonas en las que se aplicaría son más lejanas y que los proyectos son prevalentemente de carácter asociativo y de comunidades étnicas.

Para este caso, la inversión promedio por año, es de casi \$16.000 millones para el escenario 1 y un poco más de \$120.000 millones para el escenario 3; el CAE es de \$16.743 millones y \$139.289 millones, respectivamente.



LA OFERTA

El Conpes 3886 de 2017, presentó una estructura de financiación de la política de PSA que se planteó una meta de 1.000.000 de has a 2030. (Tabla 3)



Tabla 3. Fuentes de financiación propuesta política PSA a 2030. Fuente: DNP. Conpes 3886 de 2017

Nivel	Entidad	Fuente	Valor (millones de pesos)	%	Observaciones
Regional y local	CAR	Tasa por utilización de agua-TUA y Transferencias del sector eléctrico-TSE	144.808	17	10% del recaudo
		Entes territoriales	322.000	38	5% del recaudo
	Total regional y local		467.700	55	
Nacional	Nación	Impuesto al carbono	206.720	25	5% del recaudo
Internacional	Declaración conjunta de intención-DCI	DCI	164.800	20	Equivalente a 155.000 ha
Total nacional e internacional			371.400	45	
TOTAL			839.100	100	

Como se puede observar, el mayor peso de la financiación está en el nivel subnacional y local, con un 55%, con fuentes como la TUA y las TSE de las CAR y el 1% del artículo 111 de la ley 99 de 1993; de las cuales, aunque tienen un gran potencial de recaudo, solo se aplican porcentajes del 10% y 5% respectivamente, de ese recaudo para proyectos de PSA. De la nación, solo está incluido un porcentaje del impuesto

al carbono (5% del recaudo) y a la cooperación internacional se le asigna el 20% de total, con cargo a la DCI.

A partir de esta estructura, se presenta una propuesta de financiación potencial del CIF-c, considerando las fuentes del orden nacional, subnacional y local habilitadas para PSA, así como las de cooperación internacional a las que se podría acceder. (Tablas 4 y 5)



Tabla 4. Financiación CIF-c vinculado a PSA (COP \$000.000). Fuente: Elaboración propia

ÍTEM	Escenario 1			Escenario 2			Escenario 3				
	%	CAE	VNP	%	CAE	VPN	%	CAE	VPN		
Nación	PGN	10%	2.120	13.129	10%	3.265	20.226	10%	10.714	66.369	
	SGR	10%	2.120	13.129	10%	3.265	20.226				
	impuesto al carbono	15%	3.179	19.693	15%	4.898	30.340	15%	16.072	99.553	
Regional y local	CAR	TSE/TUA	17%	3.603	22.319	17%	5.551	34.385	17%	18.214	112.827
	Entes territoriales	1% art 111	38%	8.054	49.890	38%	12.408	76.860	38%	40.715	252.202
	Compensaciones		10%	2.120	13.129	10%	3.265	20.226	10%	10.714	66.369
Internacional	Cooperación Internacional							10%	10.714	66.369	
Total			100%	21.195	131.289	100%	32.653	202.264	100%	107.144	663.689

Para los escenarios 1 y 2, que tienen coberturas de 83.700 has y 150.00 has, respectivamente, que equivalen al 17% y 30%, respectivamente, de la meta nacional de preservación de acuerdo con el Conpes 3886 de 2017, se propone una asignación anual del Presupuesto General de la Nación-PGN del 10% del CAE, que alcanza un poco más de \$2.000 al año y se reduce el aporte del impuesto al carbono en esa misma proporción, quedando en 15%; así mismo, se incluye al SGR, para que aporte una suma igual a la aportada por el PGN.

El aporte de los entes territoriales se deja igual, es decir 55% y se adiciona como fuente, las compensaciones, a la que se le asigna un 10%, sin contemplar la cooperación internacional, considerando que la

meta es modesta y puede ser asumida en su totalidad por el país.

En el tercer escenario, en el que la meta es más ambiciosa, 500.000 ha en 2030, se elimina el aporte del SGR, el cual es asumido por la cooperación internacional. En este caso, el aporte que debe hacer el gobierno nacional del PGN para el CIF-c es de \$10.714 millones por año y un poco más de \$16 mil millones del impuesto al carbono. Para este escenario, se esperaría poder gestionar de la cooperación internacional, un poco más de \$10 millones al año, es decir, USD 3,3 millones al año.

Para el caso del CIF-c con enfoque de manejo asociado a la EICDGB, en la tabla siguiente se muestra, la propuesta de financiación para los tres escenarios analizados.



"Para los **escenarios 1 y 2**, que tienen coberturas de **83.700 has y 150.00 has**, respectivamente, que equivalen al **17% y 30%**, respectivamente, de la **meta nacional de preservación**"



Tabla 5. Financiación CIF-c vinculado a EICDGB (COP \$000.000). Fuente: Elaboración propia

ÍTEM		Escenario 1			Escenario 2			Escenario 3			
		%	CAE	VNP	%	CAE	VNP	%	CAE	VNP	
Nación	PGN	10%	1.674	10.371	10%	2.904	17.986	10%	13.929	86.281	
	SGR	30%	5.023	31.113	20%	5.807	35.972	20%	27.858	172.562	
	impuesto al carbono	25%	4.186	25.928	25%	7.259	44.965	25%	34.822	215.703	
Regional y local	CAR	TSE/TUA	10%	1.674	10.371	10%	2.904	17.986	10%	13.929	86.281
	Entes territoriales	1% art 111	15%	2.511	15.557	15%	4.355	26.979	15%	20.893	129.422
	Compensaciones		10%	1.674	10.371	10%	2.904	17.986	10%	13.929	86.281
Internacional	Cooperación Internacional		-	-	10%	2.904	17.986	10%	13.929	86.281	
Total			100%	16.743	103.712	100%	29.036	179.862	100%	139.289	862.811

Para el escenario 1, que tiene una meta a 2030 de 157.200 has, a diferencia de la estructura de financiación para los escenarios del CIF-c vinculado a PSA, se propone una reducción de los aportes de las CAR y los entes territoriales, que de 55% pasarían al 25%, considerando que el CIF-c con enfoque de manejo se localizaría preferentemente en municipios y jurisdicciones de CAR de bajos recursos⁷. Esa reducción del 30% sería compensada por el SGR que del 10% pasaría al 30%; el impuesto al carbono, que pasaría del 15% al 25%; y las compensaciones, se mantienen con un aporte del 10%.

Aún con los incrementos, el impuesto al carbono y el SGR aportarían cada uno, un valor cercano a los \$5.000 millones por año, lo que representa aproximadamente el 1% del recaudo del impuesto al carbono de 2017, que fue de aproximadamente, \$476.000 millones.

Para el escenario 2, con una meta más amplia de 250.000 ha a 2030 y concentrado en la meta del modelo de forestería comunitaria, se

incluye a la cooperación internacional con un 10% de aporte, y se reduce el aporte del SGR en esa misma proporción.

De todas maneras, como se puede observar, los aportes del nivel nacional, PGN e impuesto al carbono, equivalen juntos a un poco más de \$10.000 millones por año, es decir, 2% del valor recaudado del impuesto al carbono.

Finalmente, para el escenario 3, que tiene un CAE de casi \$140.000 millones, se propone la misma estructura de financiación que para el escenario 2; en este caso el aporte de la nación, sin incluir regalías, se acerca a los \$50.000 millones (aproximadamente el 10% del recaudo del impuesto al carbono). Estos valores son significativos, considerando las restricciones presupuestales del sector ambiental; sin embargo resultan una inversión costo eficiente, si se consideran los beneficios ambientales y sociales derivados de la aplicación del incentivo en el marco de la EICDGB.

7. En términos generales, las corporaciones con jurisdicciones en las zonas priorizadas en el marco de la EICDGB, tienen actualmente bajos ingresos, por eso se planteó una reducción de sus aportes en la estructura de financiación. En un mediano plazo, esta estructura podría modificarse, considerando que estas CAR deberían recibir importantes recursos derivados de los permisos forestales de manejo y la tasa de aprovechamiento forestal, que les permitirían aumentar ese aporte para la estructuración e implementación de proyectos de *forestería comunitaria*.

GESTIÓN DE LOS RECURSOS DE LAS CAR Y LOS ENTES TERRITORIALES



La asignación del nivel regional y local, representados por las CAR y los municipios, utilizando fuentes financieras como las TSE, la TUA y el 1% del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, tienen un aporte importante en la financiación del CIF-c que oscila entre del 25% al 55% para los diferentes escenarios planteados.

Para motivar la movilización de estas fuentes financieras regionales y locales, se recomienda suscribir acuerdos de voluntades entre las RAPE, las CAR, los departamentos y los municipios, para la formulación y presentación de proyectos integrales de PSA que incluyan recursos específicos para el CIF-c; los cuales pueden dirigirse al SGR y al Fondo de Compensación Ambiental-FCA.

En ese mismo sentido, el MADS debería enviar una comunicación a los Consejos Directivos de las CAR; así como instruir a los delegados del MADS en esos Consejos, para que prioricen la asociación con las RAPE en la formulación de proyectos regionales integrales de PSA que incluyan conservación; para que incluyan en sus presupuestos rubros específicos para PSA y CIF-c; y establezcan porcentajes mínimos de utilización de esas fuentes financieras en esos rubros; con el objetivo de garantizar el acceso a recursos del orden nacional, que van a tener como requisito la presentación de contrapartidas significativas.

Esas directrices del MADS a las CAR pueden reforzarse, incluyendo en el Decreto reglamen-

tario del PSA y CIF-c, que está preparando en este momento el MADS, artículos que motiven a los Consejos Directivos de las CAR a establecer topes mínimos de fuentes financieras como las TSE y las TUA, para financiar proyectos de PSA y en el componente de conservación a través del CIF-c, al menos el 10% de las TSE y TUA recaudadas.

Para el caso de los municipios, se debe promover la promulgación de acuerdos de los Concejos Municipales, que establezcan porcentajes mínimos de inversión de los recursos derivados del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, para proyectos de PSA y CIF-c; además garantizar que en los presupuestos municipales anuales queden establecidos los montos de esos recursos en los rubros de PSA y CIF-c; así como recursos para cubrir los costos de estructuración y de transacción de los proyectos.

Con el fin de reforzar la disposición de las CAR y los entes territoriales a aportar recursos de las fuentes habilitadas para PSA y el CIF-c, se recomienda que en el Decreto Reglamentario de PSA y CIF-c; así como dentro de los lineamientos del proyecto del BPIN y del FCP, se establezca que para acceder a recursos nacionales PGN, SGR e impuesto al carbono, las CAR presenten contrapartidas por lo menos el 35% y los municipios del 15%, del valor total de los proyectos.



LAS COMPENSACIONES COMO FUENTE DE FINANCIACIÓN DE CONSERVACIÓN DE BOSQUES A TRAVÉS DEL CIF-C.

Teniendo en cuenta que en el marco de la política de PSA (Conpes 3886 de 2017), el CIF-c está concebido como una herramienta de PSA, a través del cual, se puede financiar el componente de conservación de esquemas integrales de PSA; las compensaciones por pérdida de biodiversidad y la inversión forzosa del 1% (parágrafo artículo 43 Ley 99 de 1993) se podrían aplicar directamente a la financiación del CIF-c.

En ese mismo sentido, en la EICDGB se manifiesta que las compensaciones podrían convertirse en un mecanismo idóneo para financiar los ecosistemas estratégicos tanto de áreas protegidas (tierras públicas) como bosques primarios privados⁸, especialmente en la región amazónica⁹; lo cual podría concretarse mediante la financiación directa de proyectos de PSA y el CIF-c con enfoque de manejo, con recursos de compensaciones; aprovechando que son instrumentos económicos ya existentes y que están priorizados en el marco de la estrategia.

En el país, los Bancos de Hábitat (BH)¹⁰ se han convertido en una oportunidad para dinamizar la implementación de las compensaciones e inversiones ambientales obligatorias, aportando a la construcción de paz y desarrollo económico para las áreas rurales.¹¹

Adicionalmente, los BH, representan una solución costo-eficiente para las empresas obligadas a realizar

compensaciones ambientales, ya que los pagos se realizan contra el cumplimiento de metas, reduciendo costos de compensación y generando ingresos para los poseedores de predios; e inversión privada en conservación y restauración de ecosistemas. De la misma manera, los BH facilitan el control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales.

Al revisar el objetivo, la naturaleza y las características de los BH, se pueden observar grandes similitudes con proyectos integrales de PSA con acciones relevantes de conservación en los que se podría aplicar el CIF-c.

En ese sentido, los BH podrían ser financiados no solo con recursos de las compensaciones, sino directamente con incentivos de PSA y CIF-c ligado a PSA o el CIF-c con enfoque de manejo propuesto en la EICDGB.

Financiando BH registrados y consolidados, se podría mejorar la costo-efectividad en la aplicación de los incentivos de PSA y CIF-c ya que las condiciones que deben cumplir los BH; incluyendo la sostenibilidad financiera y el seguimiento; así como los hitos de manejo y el condicionamiento del pago por desempeño, hacen que se tenga un mayor control de los resultados logrados en términos de conservación y restauración.

Como alternativa, se podría aplicar el incentivo de PSA y el CIF-c a las acciones de restauración, manejo sostenible y conservación incluidas en los planes de trabajo de los BH, durante períodos cortos de tiempo y que los BH mantengan esas acciones después de que se termine el período de entrega de los incentivos; de esa manera estos incentivos van a apalancar recursos de otras fuentes, en especial del sector privado y van a mantener durante el mediano y largo plazo áreas en conservación y restauración.

De acogerse esta alternativa debería fomentarse la creación de BH por parte de comunidades étnicas y grupos asociativos de campesinos, los cuales están priorizados en el marco de la EICDGB, y que están localizados en zonas priorizadas del posconflicto, de manera que se cumplan no solamente con los objetivos ambientales, sino también con los socioeconómicos y los asociados a la paz. En este caso deben considerarse el apoyo financiero para la constitución de los bancos, de manera similar a como se contemplan recursos para la estructuración de proyectos de PSA.

Las zonas en donde se concentran las compensaciones por pérdida de biodiversidad, cumplen los criterios de priorización de la EICDGB asociados a focos de deforestación y áreas de posconflicto; por lo cual, las zonas priorizadas para PSA y CIF-c con enfoque de manejo en el marco de la EICDGB coinciden con zonas de demanda de compensaciones en las que podrían constituirse BH.

Esta situación permitiría constituir zonas priorizadas de modelos forestales sostenibles como forestería comunitaria y sistemas agroambientales; así como acuerdos de conservación al interior de áreas protegidas; en BH, que recibirían simultáneamente recursos de compensaciones e incentivos como el CIF-c y el PSA.

De la misma manera, los recursos de compensaciones y otros recursos de origen privado podrían financiar el PSA y el CIF-c al interior de los BH, considerando que las metas en términos de conservación, restauración y manejo sostenible aportan a la implementación de la EICDGB.



8. Medida 5.2. Financiamiento y asignación de recursos. EICDGB (2017)

9. Dentro de las "Recomendaciones para la implementación en las regiones", está: Asegurar que los recursos provenientes de compensaciones ambientales y recursos de inversión del 1% exigidos a proyectos (artículo 42 de Ley 99), apoyen a la implementación de la estrategia.

10. Los BH son terrenos en los que se implementan acciones de preservación o restauración de ecosistemas para compensar impactos negativos sobre la biodiversidad; a través de los cuales se generan ganancias en biodiversidad, que son utilizadas para que las empresas compensen los daños ambientales que han causado.

11. Recuperado de: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/2636-se-lanza-en-colombia-primer-banco-de-habitat-de-latinoamerica>

FUENTES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Entre las diferentes modalidades de cooperación internacional, las fuentes bilaterales, multilaterales y los fondos de la iniciativa Colombia Sostenible, podrían ser usados y apropiados para gestionar proyectos como el del CIF-c en Colombia.

Colombia ha sido un país llamativo para la cooperación internacional debido a la persistencia del conflicto armado, las altas brechas socioeconómicas de la población y su condición de país megadiverso. No obstante, debido a que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), catalogó a Colombia como un país de renta media, de forma progresiva la cooperación ha ido a focalizarse en países con mayores necesidades.

En el marco de las políticas de transición hacia la paz, el tema ambiental ha sido una prioridad debido a su directa relación con el conflicto armado y a su potencial para obtener ingresos de cooperación para mitigar o adaptarse al cambio climático y para proteger la biodiversidad.

En la agenda internacional, la preservación de la biodiversidad y la mitigación del cambio climático se han visto reflejadas en la conformación, fortalecimiento y creación de líneas ambientales en diferentes fondos y agencias de cooperación multilaterales, entre las cuales, para América Latina se destacan: el Fondo Mundial para el Medio Ambiente Mundial (Global Environmental Facility. GEF), el Fondo de Adaptación, y el recientemente constituido Fondo Verde del Clima.

Además, se cuenta con los recursos de cooperación del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, de la Corporación Andina de Fomento, y del Instituto Global de Crecimiento Verde (Global Green Growth Institute -GGGI).

El Fondo Verde del Clima se crea en 2010, en el marco de las cumbres del clima, como instrumento financiero principal de la Convención Marco de Cambio Climático de Naciones Unidas, con el objeto de apoyar a los países en desarrollo a reducir o limitar sus emisiones de gases de efecto invernadero y adaptarse al cambio climático. Busca promover un cambio de paradigma en los procesos de desarrollo para que estos sean bajos en emisiones y resilientes, tomando en cuenta las necesidades de las naciones vulnerables al cambio climático. Se espera que el FVC apoye el cumplimiento de las metas establecidas en el Acuerdo de París. Ya se cuenta con compromisos de aportes del orden de USD10.3 billones.

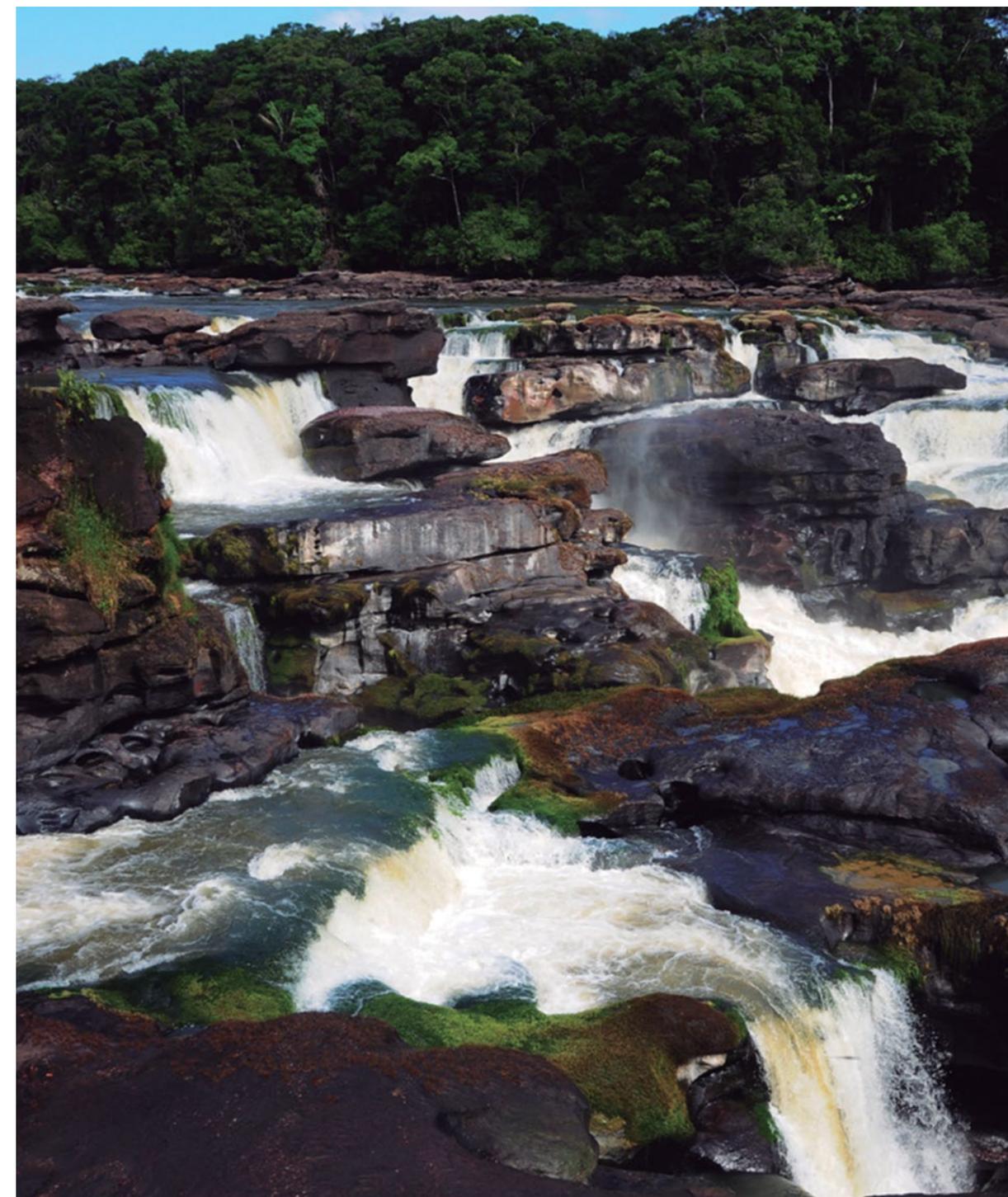
Es importante aclarar que tanto el GEF, como el FVC requieren de agencias implementadoras o acreditadas para poder canalizar solicitudes de financiamiento. Los bancos multilaterales como el Banco Mundial, BID o CAF, para el caso de Colombia, son intermediarios para acceder a dichos fondos.

Sin embargo, se requiere siempre del aval de la nación, que proviene de comités interinstitucionales donde participan los Ministerios de Ambiente, Agricultura, Hacienda, y el DNP. Esto hace que las iniciativas a financiar deban ser consistentes con metas u objetivos de desarrollo del país, considerando además que se requiere de autorizaciones de cupos presupuestales para acomodar los recursos de estos fondos. En el caso del FVC, además de donaciones (propias del GEF), se cuenta con créditos blandos, cuyo acceso requiere de cupos adicionales de presupuesto.

Además de las fuentes multilaterales, Colombia es receptor de recursos de cooperación de donantes interesados en proteger los bosques, el desa-

rollo rural sostenible y el proceso de paz. Así han ingresado recursos importantes a través del programa REM (REDD+ Early Movers), financiado por los gobiernos de Alemania, Reino Unido, y Noruega, y fuente principal de financiación del Programa Visión Amazonía, que maneja el MADS.

El Banco Mundial, a través del Biocarbon Fund, ha dispuesto recursos para reducir las emisiones por deforestación y degradación en la Orinoquía Colombiana, para lo cual se canalizan los recursos a través del Fondo Acción, y bajo la gestión principal del Ministerio de Agricultura.





FONDO COLOMBIA SOSTENIBLE

Más recientemente, se cuenta con los recursos de la Declaración Conjunta de Intención-DCI para REDD+, financiada por los gobiernos de Noruega, UK, y Alemania, y canalizados a través del recientemente constituido Fondo Colombia Sostenible administrado por el BID.

El fondo tiene una meta de recaudo de US\$ 600 millones en 15 años, a la fecha, Noruega, Alemania y el Reino Unido han aportado US\$ 200 millones, Suecia US\$ 5,39 millones y Suiza US\$ 5 millones. Para complementar los recursos de cooperación, el BID ha aprobado un crédito de USD100 millones, para financiar el mismo tipo de proyectos promovidos por la Iniciativa Colombia Sostenible.

Este fondo, adicionalmente, se convierte en receptor y administrador de fondos de cooperación orientados a financiar el post conflicto, la protección de los bosques y a mitigar el cambio climático; y a promover el desarrollo rural sostenible. Entre las áreas temáticas a financiar se encuentra explícitamente el PSA, pero lo condiciona a que contribuya efectivamente al desarrollo rural y sea económicamente viable.

El CIF-c debe asociarse a iniciativas de PSA que cumplan con los requisitos mencionados, para que pueda ser financiado por el Fondo.

El CIF-c con enfoque de manejo, planteado en la EICDGB, apoya varias de las áreas temáticas del Fondo y hace parte de modelos económicos forestales, por lo que podría ser más fácilmente financiado por el fondo.



FONDO COLOMBIA EN PAZ

La ley 1769 de 2015 creó el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y el Desarrollo Rural en Zonas Afectadas por el Conflicto, como un instrumento para financiar proyectos de desarrollo rural y/o sostenibilidad ambiental en zonas afectadas por el conflicto. Este fondo se habilita para canalizar recursos nacionales, territoriales, privados y de cooperación.

Posteriormente, mediante el Decreto Ley 691 de 2017 se sustituye dicho fondo por el Fondo Colombia en Paz (FCP), para lo cual se crea el Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz (PA-FCP) del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

El CONPES 3850 del 2015 le da al PA-FCP el rol de articular y coordinar inversiones orientadas a la paz, y al fortalecimiento de la capacidad estatal en zonas afectadas por el conflicto, además define la temática de inversiones, entre los que figuran los Pagos por servicios ambientales y pago por resultados; los cuales se definen como *Proyectos orientados a la implementación de esquemas de pagos por servicios ambientales como alternativa económica para la población vulnerable y como factor que contribuye a la conversión*

agropecuaria, y a la conservación de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos.

El Fondo depende de la Presidencia de la República y se financia con ingresos permanentes del impuesto al carbono, los adicionales asignados por el presupuesto general y recursos de cooperación internacional, dentro de los que están los canalizados a través del Fondo Colombia Sostenible y el crédito BID de USD 100 millones ya mencionado.

Los recursos del FCP han sido destinados hasta la fecha al financiamiento de actividades en apoyo al proceso de paz y de post conflicto. Aún no hay claridad sobre el porcentaje de recursos que podrían destinarse a PSA.

En cuanto a la forma de acceder a los recursos del FCP, se deben estructurar proyectos que además contribuyan al desarrollo rural sostenible en zonas de post conflicto. Esto quiere decir que el CIF-c debe enmarcarse en iniciativas que generen ingreso para familias de las zonas priorizadas.

El CIF-c con enfoque de manejo, ligado a la EICDGB, incluye actividades productivas y prioriza zonas posconflicto, lo que lo hace elegible para el FCP.



"Servicios ambientales como alternativa económica para la población vulnerable y como factor que contribuye a la **conversión agropecuaria**, y a la **conservación de la biodiversidad** y de los **servicios ecosistémicos**"



**BOSQUES
TERRITORIOS
DE VIDA**

Estrategia Integral de Control a la
Deforestación y Gestión de los Bosques

El Programa ONU-REDD es la iniciativa de colaboración de las Naciones Unidas para REDD+ en países en desarrollo. Se soporta en la capacidad de convocatoria y la experiencia técnica de: la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (ONU Medio Ambiente).

ONU-REDD apoya los procesos de preparación para REDD+ de los países y promueve la participación informada de todas las partes interesadas, incluidos los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques. En Colombia el Programa ONU-REDD tiene la misión de apoyar el fortalecimiento de las capacidades nacionales para la preparación del país en la implementación de REDD+. ONU-REDD trabaja coordinadamente con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM y con las organizaciones étnicas y sociales que representan a las comunidades que dependen de los bosques, en el Desarrollo de capacidades técnicas y el fortalecimiento de capacidades para la toma de decisiones sobre REDD+.

**PROGRAMA
ONU-REDD**



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



ONU
medio ambiente



BIOFIN

Iniciativa para la Financiación de la Biodiversidad
Colombia

Al servicio
de las personas
y las naciones

- ANÁLISIS DE LA VIABILIDAD

JURÍDICA, FINANCIERA Y OPERATIVA
del Certificado de Incentivo Forestal de Conservación -