

Estrategias e Instrumentos de
financiamiento de áreas protegidas
a escala individual y de Sistema.

Alfredo Picerno

Julio 2005



Estrategias e Instrumentos de financiamiento de áreas protegidas a escala individual y de Sistema.

Alfredo Picerno



Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación
del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

Este documento fue elaborado en el marco del Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Uruguay (URU/05/001), ejecutado por la Dirección Nacional de Medio Ambiente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con la cooperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial. También apoyan este proyecto la Agencia Española de Cooperación Iberoamericana y de la Embajada de Francia.

Los contenidos del documento no reflejan necesariamente la opinión de las instituciones que apoyan o en cuyo marco se realiza el Proyecto.

Comentarios al documento pueden enviarse por correo electrónico, fax o personalmente a las direcciones del Proyecto.

Este material puede ser reproducido total o parcialmente citando la fuente y enviando a la dirección del Proyecto una copia del documento en que sea utilizado.

Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Uruguay (URU/05/001)

DINAMA

Galicia 1133

Montevideo, Uruguay

Tel/fax (00 598 2) 917 07 10 int: 4200

Correo electrónico: info@snap.gub.uy

Sitio web: <http://www.snap.gub.uy>

CONTENIDO

I) Introducción general	2
Primera Parte: Discusión y propuestas para el sistema y las áreas protegidas en el Uruguay	4
Introducción	4
1) Identificación de políticas de uso de la tierra que implican amenazas a la conservación de la biodiversidad	4
2) Identificación de barreras al financiamiento de las APs.....	10
a) Introducción	10
b) Barreras vinculadas al marco regulatorio del SNAP.	11
Introducción	11
Revisión del marco regulatorio.....	12
c) Otras barreras al financiamiento del SNAP	23
3) Identificación de mecanismos adecuados para superar las barreras así como de otros elementos y acciones necesarios para definir la estrategia de financiamiento para el futuro SNAP.	34
4) Lineamientos estratégicos para el trabajo en aspectos económico-financieros durante la ejecución del Proyecto a Escala completa.....	40
a) Fuentes de financiamiento.....	40
b) Mecanismos de distribución de recursos entre APs.	66
c) Criterios financieros para la priorización de APs a integrar el SNAP.	69
Segunda Parte: Revisión de experiencias en otros países.....	71
Introducción	71
a) Consideraciones generales sobre la sostenibilidad económica de los SNAP	71
b) Los tipos de costos.....	76
c) Los ingresos: fuentes de financiamiento e instrumentos.....	80
d) Políticas e instrumentos de incentivos para la protección y conservación de la biodiversidad. El caso francés	113
e) El uso de incentivos tributarios para favorecer la conservación de la diversidad biológica y paisajística: la experiencia europea	119
Fuentes consultadas	66
ANEXO I:	77
ANEXO II:	93
ANEXO III	73
ANEXO IV.....	75
ANEXO V.....	112
ANEXO VI.....	115
ANEXO VII.....	118

I) Introducción general

El presente informe forma parte del conjunto de estudios y actividades desarrolladas en la Fase Preparatoria del Proyecto (PDF B) “Fortalecimiento de Capacidades para la Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay” (DINAMA-PNUD-GEF URU/05/001) que tiene como antecedente documental inmediato el Documento de Proyecto: Fortalecimiento de las capacidades para la implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay. Fase Preparatoria PDF B PIMS 31731.

En líneas generales la metodología aplicada se apoyó en la revisión de literatura nacional e internacional; en la sistematización de información obtenida tanto de diversos talleres realizados durante esta Fase Preparatoria (de los que participaron diferentes actores públicos y privados) como de múltiples entrevistas con informantes calificados; del análisis de series estadísticas; de las conclusiones de los análisis y discusiones mantenidas con los coordinadores de esta fase del proyecto y con los restantes consultores y miembros del equipo de trabajo de la Fase Preparatoria.

El documento se divide en dos partes principales:

La primera de ellas, denominada “**Discusión y propuestas para el sistema y las áreas protegidas en el Uruguay**”, tiene por objetivo, desarrollado a lo largo de cuatro secciones diferentes, la identificación de posibles mecanismos prioritarios para financiar en el corto mediano y largo plazo un SNAP en Uruguay:

Las tres primeras secciones se orientan a la identificación de: políticas de uso de la tierra que impliquen amenazas a la conservación de la biodiversidad; barreras al financiamiento de las APs (vinculadas o no al marco regulatorio del sistema) y, por último, mecanismos adecuados para superar las barreras y amenazas, así como de otros elementos y acciones necesarios para poder definir la estrategia de financiamiento para el futuro SNAP.

A partir de la identificación de estos tres aspectos, la siguiente sección de la primera parte del documento se orienta a la discusión de lineamientos estratégicos para el trabajo en aspectos económico-financieros durante la ejecución del Proyecto a Escala Completa en lo que tiene que ver con el financiamiento del sistema, incluyendo las fuentes de financiamiento, los mecanismos de distribución de recursos entre áreas protegidas y los criterios financieros para la priorización de áreas protegidas a integrar en el SNAP..

En esta primera parte se complementa con el Anexo I sobre “Las áreas protegidas privadas en la planificación y operación de un sistema nacional de áreas protegidas. Aportaciones al caso de la República Oriental del Uruguay” (Eduardo Crespo de Nogueira y Greer. Julio 2005)

¹ PNUD-FMAM (2004) Montevideo. 101 pág

La segunda parte del documento, denominada “**Revisión y discusión de experiencias de otros países**” se estructura en cinco secciones principales: consideraciones generales sobre la sostenibilidad económica de los SNAP, los tipos de costos: los ingresos (refiriéndose tanto a fuentes de financiamiento como a los instrumentos necesarios para su canalización); las políticas e instrumentos de estímulos y, finalmente, el análisis de la experiencia europea en el uso de incentivos tributarios para favorecer la conservación de la diversidad biológica y paisajística.

A lo largo de estas cinco secciones la segunda parte del documento contiene un informe de síntesis de diferentes mecanismos y estrategias usados a nivel internacional para el financiamiento a largo plazo de Sistemas de Áreas Protegidas, incluyendo fuentes de generación de recursos a nivel público y privado. Este informe es, básicamente, una revisión de literatura que por un lado apoya la primera parte del documento y, por otro, pretende enumerar y caracterizar fuentes e instrumentos (en algunos casos a través de ejemplos concretos) de manera tal de ofrecer a los futuros administradores del Sistema y de sus áreas integrantes una base amplia de referencias a partir de la cual poder discutir e implementar acciones concretas en materia de financiamiento. Por ello, esta segunda parte del documento se complementa con un conjunto de seis anexos que contienen documentos completos o parte de documentos que se consideraron particularmente relevantes e ilustrativos.

Finalmente, la **revisión y discusión de experiencias de otros países** se cierra con un listado de las fuentes de información consultadas.

Primera Parte: Discusión y propuestas para el sistema y las áreas protegidas en el Uruguay

Introducción

Esta parte del documento tiene por objetivo, desarrollado en cuatro secciones diferentes, la identificación de posibles mecanismos prioritarios para financiar en el corto mediano y largo plazo un SNAP en Uruguay:

Las tres primeras secciones se orientan a la identificación de: políticas de uso de la tierra que impliquen amenazas a la conservación de la biodiversidad; barreras al financiamiento de las APs (vinculadas o no al marco regulatorio del sistema) y, por último, mecanismos adecuados para superar las barreras y amenazas, así como de otros elementos y acciones necesarios para poder definir la estrategia de financiamiento para el futuro SNAP.

A partir de la identificación de estos tres aspectos, la cuarta sección de la primera parte del documento se orienta a la discusión de lineamientos estratégicos para el trabajo en aspectos económico-financieros durante la ejecución del Proyecto a Escala Completa en lo que tiene que ver con el financiamiento del sistema, incluyendo las fuentes de financiamiento, los mecanismos de distribución de recursos entre áreas protegidas y los criterios financieros para la priorización de áreas protegidas a integrar en el SNAP..

I) Identificación de políticas de uso de la tierra que implican amenazas a la conservación de la biodiversidad

A pesar de su relativo pequeño tamaño y su ubicación subtropical, Uruguay muestra un sorprendente y complejo mosaico de diversidad biológica. Esto se debe, en gran medida, a su ubicación en la confluencia de varias provincias biogeográficas.

Un reciente estudio (Grela, 2004) sostiene que el territorio uruguayo no debería considerarse íntegramente incluido en la Provincia Pampeana. Si se tiene en cuenta la distribución geográfica total de una serie de especies arbóreas y arbustivas presentes en Uruguay, puede establecerse que una parte del territorio uruguayo debe incluirse en la Provincia Paranense del Dominio Amazónico. Otra parte del territorio debe considerarse transicional entre las provincias Chaqueña y Paranense, constituyendo el límite sur-oriental de esa transición. Finalmente, otro grupo de especies permiten suponer vínculos florísticos con la Región del Cerrado del centro de Brasil .

Como resultado de lo expuesto, la diversidad biológica del Uruguay incluye ecosistemas transicionales así como contribuciones florísticas y faunísticas de diversos orígenes. Por ejemplo, los bosques de quebrada y de galería del norte del país presentan características propias de ambientes subtropicales. Se ha reportado la presencia de componentes bióticos de la llamada “Mata Atlántica” en la Cuenca de la Laguna Merín (ríos Yaguarón, Cebollatí y Tacuarí). Más aún, muchas especies, tanto vegetales como animales, encuentran en territorio uruguayo el límite sur o este de su área de distribución natural, incluyendo especies de los géneros *Inga*, *Tabebuia*, *Peltophorum*, la Lechucita Acanelada (*Aegolius harrisii*), el Tatú de rabo molle (*Cabassous tatouay*), Ocelote (*Leopardus pardalis*),

y el Coatí (*Nasua nasua*) (Rodríguez-Mazzini et al., 2004; Arballo y Cravino, 1999; Uruguay, 1998; Brussa et al, 1993; Chebataroff, 1980; Chebataroff, 1942).

La pradera es el ecosistema dominante en la Provincia Pampeana y en Uruguay las praderas naturales ocupan aproximadamente 16 millones de hectáreas o un 70% del territorio nacional (DIEA, 2001). Sin embargo, a pesar de una aparente homogeneidad, este territorio presenta una considerable diversidad de habitats.

El país también se caracteriza por sus habitats acuáticos, incluyendo extensas áreas de humedales. Alrededor de 3.500 km² de la superficie del país está ocupada por lagos y lagunas y aproximadamente 4.000 km², por bañados permanentes y temporarios.

Además, el país posee extensos ecosistemas costeros y marinos, de gran valor productivo y con una importante vida silvestre asociada. Estos se encuentran asociados fundamentalmente a las costas del Río de la Plata (con una extensión de 452 Km.), del Océano Atlántico (228 Km.) y de numerosos ríos interiores. Diferentes tipos de bosques nativos, incluyendo bosques de galería, de quebrada, serrano, algarrobal², monte espinoso del litoral, monte parque, cubren unas 600.000 hectáreas (aproximadamente el 3.5% del territorio nacional). Palmares, incluyendo los de la endémica³ palma Butiá (*Butia capitata*) en el este y de palma Yatay (*Butia yatay*) en el noroeste, cubren más de 70.000 hectáreas.

Acompañando esta diversidad de habitats, Uruguay presenta una interesante diversidad de especies. El país posee una flora rica y diversa, teniendo en cuenta el número de especies/m², el número de géneros/familia y el número de especies/género. Hasta la fecha, se han registrado unas 2.500 especies, agrupadas en 140 familias (89 exclusivamente herbáceas y 27 exclusivamente leñosas) y más de 800 géneros. En cuanto a la fauna, se han identificado unas 1.200 especies de vertebrados, de las cuales 580 son peces, 41 anfibios, 62 reptiles, 434 aves, y 111 mamíferos.

Dentro del patrimonio faunístico de Uruguay, se destacan las aves, que dan su nombre al país (*Uruguay*, en lengua guaraní, significa “río de los pájaros pintados”). Si bien, en términos absolutos, la fauna ornitológica del Uruguay no alcanza los niveles de otros países de la región, si se considera esa cifra en función de la superficie resulta que Uruguay es una de las naciones más ricas en aves del subcontinente sudamericano. El relevamiento de áreas poco conocidas, principalmente en el norte y este del país, permite incorporar continuamente nuevas taxonomías a la lista existente.

Alrededor del 35 % de las especies de aves realiza migraciones de distinta índole, diferenciándose claramente al menos 3 corrientes que difieren en cuanto a lugares de procedencia y los momentos de permanencia en nuestro territorio. Aproximadamente el 10% son migrantes estivales que llegan desde el hemisferio norte. Otro grupo se reproduce en la Antártica e islas sub antárticas. Los Bañados del Este del país, que incluyen uno de los más importantes ecosistemas de humedales de la región Neotropical, se encuentran bajo consideración de la Red Hemisférica de Reservas para Aves Costeras (WHSRN) como sitio de importancia hemisférica para aves migratorias costeras. De hecho, la importancia global de esta área ha sido reconocida internacionalmente, al haber sido acreditada

² Rodales casi puros de *Prosopis algarrobilla* y *Prosopis niga*, generalmente asociados a suelos alcalinos.

³ A nivel regional, ya que su área de distribución abarca el Este del Uruguay u Sureste de Brasil.

como Reserva de Biosfera por UNESCO y como humedal de importancia internacional por la Convención de Ramsar.

Desde el punto de vista de la conservación, el territorio uruguayo ha sido catalogado como “Vulnerable” a partir de un estudio de conservación de las ecorregiones de América Latina y el Caribe (Dinerstein et al. 1995), **y el estatus de su biodiversidad de agua dulce ha sido catalogada como “En peligro”** (Olson et al, 1998). En efecto, varias especies de la fauna presentan problemas de conservación. **Entre los mamíferos considerados en peligro de extinción** se encuentran: Venado de Campo (*Ozotoceros bezoarticus*), Oso Hormiguero Chico (*Tamandua tetradactyla*), Tatú de Rabo Molle (*Cabassous tatouay*), Coatí (*Nasua nasua*) y Coendú (*Coendu spinosus*). En fechas recientes, se han agregado nuevas citas de especies amenazadas como Paca (*Agouti paca*), Aguará-guazú (*Chrysocyon brachyurus*), Cuica de agua (*Chironectes minimus*) y han ocurrido registros recientes de otras especies consideradas extinguidas, como el Puma (*Puma concolor*). **Aproximadamente el 7 % de las aves uruguayas presentan problemas de conservación a escala global y algunas especies han disminuido hasta el riesgo actual de extinción**, tales como el Dragón (*Xanthopsar flavus*), el Cuervo Cabeza Negra (*Coragyps atratus*) y el Pecho Colorado Mediano (*Sturnella defilippi*).

Estas tendencias son el resultado de una creciente modificación de los habitats naturales fundamentalmente debido a las actividades vinculadas al sector del agro, al turismo y a la expansión urbana.

Entre las diversas amenazas ⁴ se incluyen presiones debidas al monocultivo forestal, la introducción de especies invasoras exóticas, el uso turístico y recreativo no planificado, o la sobreexplotación de recursos naturales para fines comerciales o de subsistencia, la construcción de obras civiles, la urbanización (particularmente en la faja costera sur del país); la contaminación (sea del agua, del suelo y/o del aire); los incendios; la quema de campos, las inundaciones, los procesos de erosión, la depredación de recursos culturales, el manejo inadecuado de residuos. etc.

Las principales amenazas pueden sintetizarse en:

- Agricultura y pastoreo. El territorio uruguayo posee recursos naturales que lo hacen ideal para la producción agrícola y ganadera. Aproximadamente el 90% de la tierra posee aptitud para la agricultura o ganadería. La combinación de los sectores agrícola y agroindustrial contribuyen con un 23% del Producto Bruto Interno del país ⁵. Más de la mitad de la producción primaria y agroindustrial es exportada, lo que representa normalmente entre el 75% y 80% del valor total de las exportaciones del país. Los ecosistemas de praderas presentan síntomas claros de degradación genética por pérdida de especies y/o ecotipos, invasión de especies foráneas, así como degradación edáfica, debido al pastoreo excesivo del ganado y la conversión de habitats naturales para la actividad agrícola. Gran parte de los humedales han sido modificados por obras de drenaje y riego y el avance de la agricultura arrocerá. Recientemente, la expansión del cultivo de soja, al amparo de una fuerte alza de las

⁴ Las amenazas son presiones potenciales o inminentes en las cuales un impacto perjudicial es posible que ocurra o continúe ocurriendo en el futuro (Ervin, 2003).

⁵ Picerno, A., Antía, F., Sader; F. Anuario OPYPA 2000.

cotizaciones internacionales del producto, fundamentalmente en el oeste y centro del país, plantea nuevas amenazas para la biodiversidad, al estar desplazando otros usos tradicionales de las praderas naturales.

- No obstante debe señalarse que, a diferencia de lo que sucede en otros países de base agropecuaria de clima templado, el sistema agrícola ganadero uruguayo, se apoya fundamentalmente en la rotación de cultivos cerealeros y oleaginosos con períodos de aprovechamiento de las pasturas (naturales o implantadas, anuales o plurianuales), lo que hace que el monocultivo agrícola extensivo (en el sentido estricto del término) se encuentre muy limitado. De hecho la siembra total de cultivos agrícolas extensivos anualmente no supera el millón de hectáreas.
- Sí pueden caracterizarse como zonas más típicamente de monocultivo las vinculadas a las producciones hortícolas (aproximadamente 40 mil hectáreas anuales), frutícolas, cítricas y vitícolas que ocupan aproximadamente 100 mil hectáreas y la forestación con especies exóticas que ocupa en la actualidad una cifra cercana a las 650 mil hectáreas.
- La forestación con especies exóticas, fundamentalmente de los géneros *Pinus* y *Eucalyptus*, para exportación y la industria del papel, ha resultado en importantes transformaciones del paisaje uruguayo. El área bajo plantaciones creció un 800% en la década del 90 y a la fecha, la superficie forestada abarca unas 650,000 hectáreas. El avance de la forestación ha determinado la pérdida de hábitats naturales, especialmente praderas naturales y dunas costeras. Las actuales políticas del gobierno, que hasta recientemente incluyeron, subsidios y exoneraciones tributarias, así como importantes inversiones privadas hacen prever un crecimiento aún mayor de la superficie forestada en el futuro.
- Extracción ilegal de leña de monte. A pesar de que la Ley Forestal prohíbe la tala de los bosques nativos, éstos se encuentran sometidos a la presión de corta ilegal de leña, principalmente para los tradicionales “asados” uruguayos. La leña de monte, además de su mayor valor calorífico, proporciona a la carne un sabor especial, que no se consigue con leña de *Eucalyptus* u otras especies comerciales.
- Especies invasoras. Los ecosistemas de praderas presentan síntomas de degradación genética por pérdida de especies y/o ecotipos debido a la invasión de especies foráneas como Gramilla (*Cynodon dactylon*) o cardos (*Cardus*, *Cirsium*, *Cynara*). En algunos bosques nativos, se constata la invasión de especies exóticas como *Ligustrum*, *Cotoneaster*, *Pyracantha*, *Gleditsia*, entre otras. El jabalí europeo (*Sus scrofa*) está causando importantes impactos ecológicos, fundamentalmente en bosques ribereños y serranos. La liebre europea (*Lepus europaeus*) tiene una amplia distribución en el país.
- Caza y captura ilegal. Diversas especies de la fauna sufren altas presiones debido a la caza deportiva, como varias especies de patos (Anatidae), específicamente de los géneros *Dendrocygna*, *Chloephaga*, *Anas*, *Netta*, *Amazonetta*, *Sarkidiornis*, *Cairina*, *Oxyura*, y *Heteronetta*. Otras especies perseguidas por los cazadores son la Perdiz (*Nothura maculosa*) y la Martineta (*Rhynchotus rufescens*). La Nutria (*Myocastor coypus*) y el Carpincho

(*Hydrochoerus hydrochaeris*) son perseguidos debido al valor de su piel, cuero y carne. Otras especies son capturadas y comercializadas como mascotas, incluyendo pequeñas tortugas de los géneros *Trachemys*, *Phrynops* y *Platemys* así como una gran variedad de aves, principalmente Passeriformes. (Uruguay, 1992).

Las principales causas u orígenes de las amenazas incluyen:

- una inadecuada regulación o falta de aplicación de las regulaciones existentes en relación al desarrollo de actividades productivas agropecuarias ⁶,
- la existencia de subsidios y exoneraciones de impuestos que orientan muchos de los usos de la tierra con mayores impactos sobre la biodiversidad y que han conducido a un alto nivel de intervención en el paisaje uruguayo (por ejemplo, los hasta hace poco tiempo vigentes incentivos para la forestación ⁷ con especies exóticas);
- el predominio de visiones productivas cortoplacistas en que la conservación de los recursos naturales ocupa un lugar secundario en la aplicación de las tecnologías de producción;
- la ausencia de un adecuado nivel de conciencia sobre los problemas ambientales en general y de conservación de la biodiversidad en particular en muchos de los actores públicos y privados vinculados a la producción agropecuaria.
- esto se ve agravado por el hecho de que las políticas y planes para el uso de la tierra en general no incorporan adecuadamente consideraciones sobre conservación de la biodiversidad, ni de planificación territorial.
- el hecho de que la mayor parte de las tierras, que en términos generales tienen buenas aptitudes de usos para diferentes producciones agrícolas y ganaderas (las que se vinculan fuertemente con los mercados de productos, insumos y bienes de capital), y en las que se encuentra buena parte de los elementos destacados de biodiversidad, se encuentran históricamente en régimen de propiedad privada y que no existan o apliquen generalizadamente mecanismos efectivos para impulsar prácticas conservacionistas, aspecto que se ve agravado por lo que ya se mencionara en relación a la inexistencia de una adecuada regulación o, peor aún, falta de aplicación y contralor de las regulaciones existentes en relación al desarrollo de actividades productivas agropecuarias.

⁶ Como es el caso del Decreto-Ley N° 15.239 del 7 enero de 1982 que declara de interés nacional el uso y conservación de los suelos y de las aguas superficiales destinadas a fines agropecuarios y también el Código de aguas.

⁷ Estos incentivos quedaron definidos fundamentalmente en la Ley Forestal, operando fundamentalmente por dos vías: como exoneraciones fiscales aplicables sobre las tierras forestadas con especies exóticas y como subsidios directos provenientes de fondos públicos a la siembra de estas especies (a través del reembolso al inversor forestal de un costo ficto de implantación). En 2003 la Administración de la época estableció un cronograma de 4 años para la eliminación de estos estímulos, aspecto que fue ratificado por la actual Administración quien directamente procedió al adelantamiento de este cronograma. No obstante subsiste un serio problema de endeudamiento del Estado por no pago del monto de una parte de los subsidios generados que equivale aproximadamente a 20:US\$.

Habida cuenta de lo que se ha explicado en esta sección hasta el momento, debe tenerse presente que el Uruguay, debido a los altos niveles de pobreza, desempleo, concentración del ingreso, desequilibrio de las cuentas públicas, elevadísimo nivel de endeudamiento externo, requiere imperiosamente de un fuerte y sostenido proceso de crecimiento económico.

En el corto y mediano plazo (precisamente el horizonte temporal de ejecución del Proyecto a Escala Completa) este proceso de crecimiento económico, dada la estructura productiva del país (los complejos agroindustriales generan por lo menos el 25% del PBI y del empleo nacional y entre el 75% y 80% del ingreso de divisas por exportaciones de bienes) supone que los complejos agroindustriales tendrán un papel sumamente relevante. Esto, aunado a los relativamente elevados indicadores de productividad física ya alcanzados en la mayoría de las producciones y las razonablemente buenas perspectivas de precios para muchos de los productos involucrados, implica que la presión sobre el uso de los recursos naturales de sus fases primarias aumentará de manera importante.

Algo semejante sucede con el turismo receptivo que, siendo fundamentalmente de origen regional, juega un importante papel en la generación de divisas y empleo.

Por consecuencia, la principal amenaza, o la raíz de varios de los factores que se asocian con políticas de uso de las tierras que implican amenazas para la conservación de la biodiversidad, se encuentra en última instancia en las condiciones socio económicas del país.

Encontrar e impulsar mecanismos que, sin comprometer las posibilidades de crecimiento económico en el corto y mediano plazo, tampoco signifiquen un aumento de la presión sobre el uso de los recursos naturales y efectos negativos sobre la biodiversidad se transforma así en uno de los principales problemas para las políticas públicas, en un contexto de economía de mercado en que, como fuera dicho, tierras de buena aptitud agrícola ganadera, están en su casi totalidad en manos privadas.

En este contexto, la implementación de un SNAP sostenible y adecuadamente inserto en el territorio, constituye un instrumento que puede contribuir significativamente a la superación de las amenazas identificadas.

Existe una serie de barreras que se han opuesto a la implementación de dicho Sistema. En la siguiente sección se analizan dichas barreras, poniendo el énfasis en aquellas relacionadas a los aspectos económico-financieros.

2) Identificación de barreras al financiamiento de las APs,

a) Introducción

El objetivo de esta sección es la identificación de barreras existentes para el financiamiento de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) en Uruguay.

El análisis parte del supuesto de que no se trata de realizar una simple sumatoria de restricciones que puedan estar operando en las situaciones particulares de cada una de las Áreas Protegidas (APs), sino que el enfoque es necesariamente sistémico, sobre las restricciones que operan sobre el Sistema en su conjunto.

Adicionalmente, y aunque pueda resultar relativamente obvio, se parte también de la base que cuando se habla de financiamiento del SNAP, no se hace referencia a la existencia de mecanismos o instrumentos relativamente puntuales, desconectados entre sí o que reúnan montos de escasa significación. El financiamiento que interesa analizar es aquél que es razonablemente estable, sostenido en el tiempo y adecuado en volumen a las necesidades de un Sistema que pretende funcionar con niveles razonablemente aceptables de eficiencia y eficacia en su contribución al manejo de los problemas de biodiversidad.

Con esta visión, es posible identificar, detallar y explicar un conjunto relativamente heterogéneo y más o menos complejo de barreras para un adecuado financiamiento del SNAP en Uruguay. Muchas de estas barreras ya fueron planteadas de manera sintética anteriormente, en particular aquellas de carácter estrictamente técnico⁸.

En algunos casos unas barreras pueden ser relativamente independientes de otras. En otras situaciones, son dependientes de otra u otras o bien son interdependientes. Por último, en ciertos aspectos resulta difícil establecer relaciones de causalidad por lo menos simples y directas.

La situación en última instancia podría describirse como que el conjunto de estas barreras conforman un “circulo vicioso”, a través del que unas barreras refuerzan a otras y éstas a su vez pueden retroalimentar a las primeras. Eventualmente, también se presentan dificultades para establecer un orden lineal de jerarquía o importancia en las barreras identificadas, orden del que se pueda inferir una secuencia de acciones prioritarias en la fase de implementación del Proyecto.

Con esta perspectiva, entonces, el punto pasa a ser cómo diseñar y ejecutar una estrategia que permita en el mediano plazo transformar este “círculo vicioso” en un “círculo virtuoso”.

⁸ Véase documento de proyecto “Fortalecimiento de capacidades para la implementación del sistema de áreas protegidas de Uruguay” PNUD-FMAM Gobierno de la República Oriental del Uruguay Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Fondo para el Medio Ambiente Mundial Fase Preparatoria – PDF B PIMS 3173. Montevideo 2004. 101 pp.

b) Barreras vinculadas al marco regulatorio del SNAP.

Introducción

Se entiende por marco regulatorio el conjunto de normas que, cualquiera sea su rango formal (Constitución de la República, Leyes, Decretos, Resoluciones, Reglamentos, etc.) definen el conjunto de parámetros básicos para el desarrollo y funcionamiento del SNAP.

Para ello, un primer aspecto que debe ser estudiado es el que refiere al marco regulatorio del SNAP, sus principales características, su grado de adecuación a la realidad nacional, sus eventuales vacíos, contradicciones, etc.

La sumaria revisión que se presenta a continuación sobre el marco regulatorio nacional en materia de un SNAP refiere fundamentalmente a la legislación promulgada en los últimos años específicamente en materia de Áreas Protegidas. No se consideran los contenidos de otras leyes que directa o indirectamente se relacionan con el SNAP⁹ no por considerarlas irrelevantes desde el punto de vista técnico, sino porque prácticamente no tienen contenidos que afecten al financiamiento del SNAP¹⁰.

No obstante, es conveniente recordar que con anterioridad a la aprobación de la Ley General de Protección del Ambiente, el país ya disponía de una serie de instrumentos legales y de política que contribuyen a proveer un marco regulatorio para la conservación de la biodiversidad del país. Entre ellos se puede mencionar la Ley N° 16.466 de Evaluación de Impacto Ambiental de 1994; la Ley Forestal de 1987 (Ley N° 15.939) y sus decretos reglamentarios, entre los cuales se destaca el correspondiente a la prohibición de corta y otras actividades que atenten contra la conservación del bosque nativo; la Ley de Fauna, la Ley de Protección de Suelos y Aguas, entre otros. A nivel internacional, Uruguay es signatario de una serie de acuerdos y convenciones relevantes para la conservación de la biodiversidad, incluyendo el Convenio de Diversidad Biológica (CDB), la Convención de Ramsar, Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES), Reservas de Biosfera de UNESCO, el Tratado Antártico, la Convención de Especies Migratorias (CMS), entre otras. Además, el Estudio Ambiental Nacional desarrollado en el año 1991 por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, estableció un Plan de Acción Ambiental que incluyó un programa de conservación y uso sostenible de la diversidad biológica entre sus prioridades. Dicho programa señaló la necesidad de establecer un Sistema Nacional de Áreas Protegidas, para el cual se identificaron una serie de áreas prioritarias. La Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica aprobada en 1999, reafirmó la importancia de las áreas protegidas como “un pilar fundamental” para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica de la nación e identificó el establecimiento de un SNAP como prioridad para la conservación in situ en Uruguay.¹¹

⁹ Contemplados por ejemplo en el Código de Aguas, en la Ley de Riego (N° 16858), en la Ley de Uso y Conservación de los Suelos y las Aguas (N° 15.239 de 1982), en la Ley Forestal (N° 15.939 de 1988). Un análisis que incluye éstas y otras normas se realiza en el informe de consultoría de esta Fase preparatoria de Canzani, A. (2005)

¹⁰ Una descripción y análisis detallado de este otro marco normativo puede encontrarse por ejemplo en: “Legislación sobre medio ambiente en el Uruguay”, Dr. José L. Sciandro, UE-PNUD-GEF-FCU-PROBIDES, Montevideo, Setiembre de 2000; “Código de Aguas de la ROU, anotado, actualizado y con las normas complementarias y reglamentarias”, Alfredo Caputo y Arturo Navarro, FCU, Montevideo, abril de 2005.

¹¹ Idem (1)

Ya en la propia Constitución de la República (Art. N° 47°) se establece que “La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores.”

Revisión del marco regulatorio

(I) Ley No 16.112

El primer antecedente a citar es la creación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) a través de la Ley N° 16.112 de mayo de 1990.

De este texto legal hay algunos elementos que deben ser debidamente rescatados, porque, en definitiva comienzan a definir el marco general en el que posteriormente se intentará crear y operar el SNAP.

En primer lugar, señalar algunos aspectos que hacen a competencias del Ministerio que se crea y a los instrumentos jurídicos que se le brindan para llevarlas adelante:

- El Poder Ejecutivo se reserva la fijación de las políticas nacionales de vivienda, ordenamiento territorial y medio ambiente y las ejecutará a través del Ministerio creado por la presente ley (Art. 2°)
- Se establece (Art. 3°) que al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, corresponde lo concerniente a diversos tópicos, entre los que tiene importancia señalar tres:
 - La formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de protección del medio ambiente y la instrumentación de la política nacional en la materia.
 - La coordinación con los demás organismos públicos, nacionales o departamentales, en la ejecución de sus cometidos.
 - La celebración de convenios con personas públicas o privadas, nacionales o extranjeras, para el cumplimiento de sus cometidos, sin perjuicio de las competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Se declara de utilidad pública la expropiación de los bienes inmuebles para la ejecución de los proyectos, planes y obras de competencia del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, así como para la instalación de sus oficinas administrativas (Art. 9°).

En segundo lugar, señalar que tal como se desprende de los Arts. 4º¹² y 13º¹³, el financiamiento del MVOTMA queda casi absolutamente dependiente de créditos presupuestales a ser asignados por el Poder Ejecutivo.

Reuniendo ambos elementos en una única conclusión puede señalarse que **el MVOTMA es creado con cometidos específicos muy claros, con margen de posibilidades de acción relativamente amplio¹⁴, pero condicionado en sus posibilidades de acción, entre otros factores, a las disponibilidades presupuestarias del Gobierno Central en general y específicamente del MVOTMA.**

(2) Ley No 16.170

En este caso se trata de la Ley de Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Ingresos para el período 1991-1996 en la que en los Arts. 443º al 458º inclusive, se establecen una serie de disposiciones relativas al MVOTMA.

Más allá de la mayoría de estas disposiciones son de carácter burocrático administrativo o aclaran aspectos de funcionamiento del Ministerio y de relacionamiento con otros Ministerios, la Ley N° 16.170 define dos elementos relevantes cuando el análisis se concentra en las barreras al financiamiento del SNAP.

- El primer aspecto a resaltar es la creación del Fondo Nacional del Medio Ambiente (FONAMA) mediante el Art. 454º en que se establece que este Fondo será administrado por el MVOTMA, el que tendrá su titularidad y disponibilidad y se integrará con los siguientes recursos:
 - Los establecidos en el artículo 4º de la Ley N° 16.112, de 30 de mayo de 1990, que tengan relación con la protección del medio ambiente.
 - Las multas establecidas por el artículo 6º de la Ley N° 16.112, de 30 de mayo de 1990, y los artículos 192º y 194º de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987, y las multas que sean impuestas por violaciones a normas referentes a la protección del medio ambiente cuyo producto sea vertido hasta la vigencia de la presente ley a Rentas Generales, o provengan de competencias asignadas al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
 - El producto por la prestación de servicios y ventas de publicaciones y material de divulgación de carácter ambiental.

¹² El Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente administrará y dispondrá de los recursos provenientes de tributos, transferencias de Rentas Generales o endeudamiento externo, que tengan por destino el financiamiento de proyectos relativos a los cometidos atribuidos por la presente ley a la referida Secretaría de Estado.

¹³ El Poder Ejecutivo transferirá al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente los programas de funcionamiento y los proyectos de inversión, con sus créditos correspondientes, y unidades ejecutoras respectivas, pertenecientes a los diversos Incisos de la Administración Central, cuyos cometidos y atribuciones se correspondan con los que la presente ley asigna a dicho Ministerio. El Poder Ejecutivo establecerá cuáles de sus locales y funcionarios pasarán a depender del Ministerio. La adecuación presupuestal de los funcionarios que se transfieran al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente se efectuará conforme a las normas que regulan la redistribución de funcionarios públicos.

¹⁴ En este sentido es clave la asignación de la función de coordinación y la amplia posibilidad de firmar convenios.

- Las herencias, legados o donaciones recibidos con un fin específico o que tengan como contenido la preservación o defensa del medio ambiente.
- El producto de las inversiones que se efectúen con este fondo.

La creación de este Fondo significa un avance en la posibilidad de captar recursos frente a la situación original de casi absoluta dependencia de los recursos presupuestales. No obstante **debe señalarse que las fuentes de financiamiento que se mencionan o bien ya estaban previstas en la propia Ley de creación del MVOTMA o bien tienen un limitado potencial de aporte de recursos económicos.** Asimismo, la relativa indefinición sobre aspectos operacionales del Fondo, no aclarada por el posterior Decreto Reglamentario, constituye una limitación en sus posibilidades de efectiva instrumentación

- En segundo lugar es de señalar que en el Art. 458°, aparece la primer mención en una Ley nacional de los últimos años a “áreas protegidas” al encomendarse al MVOTMA “el estudio y definición precisa de las áreas de protección y reserva ecológica así como la reglamentación de su uso y manejo, particularmente dentro de las zonas determinadas por:
 - El Decreto N° 266, de 2 de junio de 1966, que declaró de interés nacional la preservación de las regiones de Cabo Polonio, Aguas Dulces y Laguna de Castillos.
 - El Decreto N° 260, de 11 de mayo de 1977, por el que se declara Parque Nacional Lacustre la zona integrada por las Lagunas José Ignacio, Garzón y Rocha.
 - El área natural de los Bañados de Santa Teresa incluyendo el ecosistema de Laguna Negra y el palmeral y monte indígena ubicado en la margen noroccidental de la misma.
 - El sistema de los bañados de India Muerta.
 - Los bañados costeros de la Laguna Merín.”

(3) Ley No 16.408

En 1993, a través de la Ley N° 16.408, Uruguay internalizó ¹⁵ el “Convenio sobre Diversidad Biológica de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, suscrito originalmente el 9 de junio de 1992. **Por tanto, ya desde hace doce años es objetivo explícito del país** “...la conservación de la biodiversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.....” (Art. 1°), al tiempo que “...por área protegida se entiende un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación...” (Art. 2°).

Asimismo, y de acuerdo a lo establecido en el Art. 8° de la citada Ley, el Uruguay (en tanto Parte Contratante del Convenio), “en la medida de lo posible y según proceda: a) establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica; b) cuando sea necesario, elaborará directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica; c) reglamentará o administrará los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad

¹⁵ Transformó en Ley Nacional el texto del Convenio a través de la correspondiente sanción parlamentaria.

biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible;.....e) promoverá un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas....”

También es interesante señalar que en el texto de diversos artículos se definen obligaciones y se asumen compromisos por las Partes Contratantes respecto a aspectos tales como:

- las posibilidades de cooperación internacional en la materia;
- el suministro de apoyo financiero y de otra naturaleza para la conservación in situ y ex situ;
- la adopción, en la medida de lo posible y según proceda, de la adopción de medidas económica y socialmente idóneas que actúen como incentivos para la conservación y la utilización sostenible de los recursos de la diversidad biológica;
- promover y fomentar la investigación que contribuya a la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica;
- promover y fomentar la comprensión de la importancia de la conservación de la diversidad biológica;
- la potestad de los Estados de regular el acceso a los recursos genéticos;
- el compromiso de proporcionar, con arreglo a su capacidad, apoyo e incentivos financieros respecto de las actividades que tengan la finalidad de alcanzar los fines del Convenio;
- condiciones y mecanismos para el suministro de recursos financieros a los países en desarrollo con carácter de subvenciones o en condiciones favorables.

Es decir que, en cumplimiento de un Convenio Internacional del que el país es signatario, ya se definieron, desde hace más de una década, tanto la necesidad de creación de un SNAP así como también cuáles deberían ser algunas de sus características y funciones. Y todo esto antes de disponer de legislación de origen nacional en la materia. Si bien son de un claro carácter genérico se asumieron compromisos para la asignación de recursos financieros a los fines del funcionamiento de un SNAP.

(4) Ley N° 16.466

Esta Ley de 1994, reglamentada por el Decreto Reglamentario N° 435 del mismo año, básicamente declara de interés general la protección del medio ambiente contra cualquier tipo de depredación, destrucción o contaminación.

Se concentra fundamentalmente en los aspectos referidos a la necesidad de evaluaciones de impacto ambiental, pero no deja de ratificar las potestades del Poder Ejecutivo en general y del MVOTMA en particular al sostener en sus Arts. 14 y 16 respectivamente que “El Ministerio de Vivienda,

Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente podrá disponer la realización de una audiencia pública, cuando considere que el proyecto implica repercusiones graves de orden cultural, social o ambiental, a cuyos efectos determinará la forma de su convocatoria, así como demás aspectos inherentes a su realización, y en la que podrá intervenir cualquier interesado. En todos los casos, la resolución final corresponderá al Poder Ejecutivo”. “Si el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente considerare que el proyecto provoca un impacto ambiental negativo o nocivo superior a los mínimos admisibles, deberá negar la autorización”.

(5) Ley No 17.234

Es la Ley N° 17.234, de febrero de 2000, la que declara de interés general la creación y gestión de un Sistema de Areas Protegidas, como instrumento de aplicación de las políticas y planes nacionales de protección ambiental, y la que establece el marco legal básico para el desarrollo del SNAP en Uruguay.

Dos elementos definidos en el Art. 1° de esta Ley pautan la alta jerarquía jurídica asignada al tema:

- la declaratoria de interés general¹⁶ para la creación y gestión del SNAP
- la declaración de orden público¹⁷ de las disposiciones legales relativas a la preservación, conservación, manejo y administración de las áreas naturales protegidas.

Esta jerarquía se ve reforzada por lo establecido en el Art. 6° en referencia tanto a las expropiaciones¹⁸ de áreas que reúnan las condiciones requeridas, como también en lo que hace a la definición de que el MVOTMA podrá declarar tales áreas sujetas a las condiciones de uso y manejo que determine, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

Esta Ley, entre otros aspectos, fija objetivos para el SNAP, establece categorías de definición y de manejo de las áreas, define los procedimientos a seguir para incorporar áreas específicas al SNAP, fija principios generales para la administración del Sistema y para la definición de las competencias de entidades públicas y privadas, crea una Comisión Nacional Asesora en la materia, establece infracciones y sanciones a aplicar a los infractores, etc.

Entre otros aspectos relevantes, la Ley establece que el Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, deberá:

- Seleccionar y delimitar las áreas naturales que incorporará al Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas. En todos los casos el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con carácter previo a la elevación de propuestas al Poder Ejecutivo, pondrá de manifiesto en sus oficinas el proyecto de selección y delimitación y dispondrá la realización de una audiencia pública. A tales fines, efectuará una comunicación mediante

¹⁶ Lo que supone, en términos generales, el tratamiento preferencial por las partes involucradas de los asuntos que son objeto de la regulación legal, como expresión de la asignación a éstos un valor social superior. Este estatus en el Derecho uruguayo, otorga a los intereses colectivos preeminencia sobre los intereses individuales.

¹⁷ Lo que implica que los particulares, bajo concepto alguno, pueden pactar o acordar en sentido contrario a lo establecido por la Ley.

¹⁸ En caso que el propietario no prestare su consentimiento para la incorporación de las mismas al SNAP

publicación en el Diario Oficial y en otro diario de circulación nacional, a partir de la cual correrá un plazo que determinará la reglamentación, para que cualquier interesado pueda acceder a la vista del proyecto y formular las apreciaciones que considere convenientes. La reglamentación determinará también la forma de convocatoria y los demás aspectos inherentes a la realización de la audiencia pública, en la que podrá intervenir cualquier interesado.

- Volver a delimitar y a clasificar las áreas ya existentes al momento de la promulgación de la presente ley, cualquiera sea la jerarquía de la norma de creación, para lo cual la Dirección Nacional de Medio Ambiente deberá realizar un inventario completo de tales áreas.
- Efectuar las designaciones dominiales, transfiriendo al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente los bienes inmuebles que correspondieren, según lo dispuesto por el artículo 8° de la Ley N° 16.112 sin que sea necesario el consentimiento del organismo titular, cuando se trate de Incisos de la Administración Central.

Otros cuatro aspectos esenciales de esta Ley, desde el punto de vista de la definición de las características del SNAP son:

- Se aboca a la definición de la administración y competencias en materia de Areas Protegidas (Arts. 10° al 15° inclusive), **dejando en claro que la administración será determinada por el Poder Ejecutivo pero podrá estar a cargo de otros organismos o personas públicas o privadas diferentes del MVOTMA.**
- Pero excluye a texto expreso en el Art. 5° a “Las áreas naturales protegidas y los monumentos históricos nacionales que actualmente se encuentran bajo custodia, responsabilidad, manejo y administración del Ministerio de Defensa Nacional permanecerán en su órbita manteniéndose una relación de coordinación e interacción con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente”.
- En el capítulo segundo, al referirse a los aspectos financieros y tributarios crea el **Fondo Nacional de Areas Protegidas** (Art., 16°), bajo administración del MVOTMA que se integrará con los siguientes recursos:
 - Los provenientes de tributos, transferencias de Rentas Generales o endeudamiento externo, que tengan por destino el financiamiento de proyectos relativos al Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas.
 - El producido total de la venta de publicaciones científicas relativas a las áreas protegidas, libros o material de divulgación, objetos recordatorios, artesanías locales, y otros.
 - El producido total de toda clase de proventos que deriven de la gestión de las áreas protegidas.
 - El producido de las multas y decomisos derivados de infracciones a las normas de la presente ley.

- Las herencias, legados o donaciones recibidos con un fin específico o que tengan como contenido la preservación o defensa de las áreas naturales protegidas.
 - El producto de las inversiones que se efectúen con este Fondo.
- **Autoriza al Poder Ejecutivo**, a propuesta del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, **a fijar los precios por la prestación de servicios, explotación e ingreso a las áreas naturales protegidas**, aclarándose que el producido será vertido al Fondo de Areas Protegidas (Art., 17°)¹⁹.

A modo de conclusión puede plantearse que, en relación a la normativa legal previamente existente en relación a un SNAP, esta ley constituye un paso adelante de importancia, en particular en lo atinente al financiamiento del mismo: **no sólo establece la posibilidad de un sistema mixto de administración de las áreas (lo que implícitamente supone que otros agentes públicos, y en particular privados, puedan participar del mismo, sino que además se crea el Fondo Nacional de Areas Protegidas, admitiéndose mediante el mandato legal, una serie de posibilidades de financiamiento del mismo que hasta el momento no habían sido manejadas. Entre ellas interesa destacar dos: el producido de proventos y los precios por la prestación de servicios, explotación e ingreso a las áreas naturales protegidas.**

No obstante, cabe reconocer que estos elementos no han pasado del nivel de ser definiciones regulatorias, sin que se instrumente en la práctica cotidiana un sistema racional y generalizado de precios por prestación de servicios o ingresos; por lo que en la práctica constituye un avance potencial sin una efectiva implementación.

Por otra parte, debe destacarse que en otro plano, en tanto la Ley excluye las áreas bajo custodia, responsabilidad, manejo y administración del SEPAE, introduce un elemento de complejidad para la articulación del SNAP.

Del mismo modo la no inclusión del Ministerio de Transporte y Obras Públicas en la Comisión Nacional Asesora (en cuyo ámbito opera la Dirección Nacional de Hidrografía) constituye otra limitación para una mejor articulación de las diferentes entidades públicas vinculadas al tema. Algo similar sucede con la no inclusión del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) en cuyo ámbito se manejan aspectos regulatorios de las actividades mineras.

(6) Ley No 17.283

Más recientemente, el Artículo 47° de la Constitución de la República fue reglamentado por la Ley N° 17.283 de diciembre de 2000, que declara de interés general²⁰ la protección del medio ambiente.

Según lo establecido por esta Ley, la política nacional ambiental que fije el Poder Ejecutivo se basará en una serie de principios que dotan aún de más fuerza a la normativa existente y **desarrollan una**

¹⁹ Eventualmente, esta autorización podría limitar las posibilidades de una gestión descentralizada del Sistema.

²⁰ Lo que supone, en términos generales, el tratamiento preferencial por las partes involucradas de los asuntos que son objeto de la regulación legal, como expresión de la asignación a éstos un valor social superior. Este estatus en el Derecho uruguayo, otorga a los intereses colectivos preeminencia sobre los intereses individuales.

visión mucho más abarcativa de la “cuestión ambiental” de la existente en materia legal hasta ese momento:

- La distinción de la República en el contexto de las naciones como "País Natural", desde una perspectiva económica, cultural y social del desarrollo sostenible.
- La prevención y previsión son criterios prioritarios frente a cualquier otro en la gestión ambiental y, cuando hubiere peligro de daño grave o irreversible, no podrá alegarse la falta de certeza técnica o científica absoluta como razón para no adoptar medidas preventivas.
- Constituye un supuesto para la efectiva integración de la dimensión ambiental al desarrollo económico y social, la incorporación gradual y progresiva de las nuevas exigencias, sin que por ello deba reconocerse la consolidación de situaciones preexistentes.
- La protección del ambiente constituye un compromiso que atañe al conjunto de la sociedad, por lo que las personas y las organizaciones representativas tienen el derecho-deber de participar en ese proceso.
- La gestión ambiental debe partir del reconocimiento de su transectorialidad, por lo que requiere la integración y coordinación de los distintos sectores públicos y privados involucrados, asegurando el alcance nacional de la instrumentación de la política ambiental y la descentralización en el ejercicio de los cometidos de protección ambiental.
- La gestión ambiental debe basarse en un adecuado manejo de la información ambiental, con la finalidad de asegurar su disponibilidad y accesibilidad por parte de cualquier interesado.
- El incremento y el fortalecimiento de la cooperación internacional en materia ambiental promoviendo la elaboración de criterios ambientales comunes.

Esta Ley, específicamente en el literal G de su Artículo 7º, al hacer referencia a los instrumentos de gestión ambiental a ser aplicados, explícitamente reconoce “*el sistema natural de áreas protegidas*” como uno de esos instrumentos de gestión ambiental.

Por otra parte, terminando de definir la visión o concepción del Sistema, se establece que:

- *Corresponde al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, la coordinación exclusiva de la gestión ambiental integrada del Estado y de las entidades públicas en general.*
- *Además de las competencias asignadas en forma específica a ese Ministerio, corresponderán al mismo todas aquellas materias ambientales, aún sectoriales, no asignadas legalmente a otra entidad pública.*

- *Dicho Ministerio podrá delegar en autoridades departamentales o locales el cumplimiento de los cometidos de gestión ambiental, previo acuerdo con el jerarca respectivo y en las condiciones que en cada caso se determinen.*
- *El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente apoyará la gestión ambiental de las autoridades departamentales y locales y de las entidades públicas en general, especialmente mediante la creación y desarrollo de unidades o áreas ambientales especializadas dependientes de las mismas.*
- *Los Gobiernos Departamentales podrán requerir el asesoramiento del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente a efectos de la elaboración de normas referidas a la protección del ambiente.*
- *La competencia de las autoridades nacionales, departamentales y locales queda sujeta a lo establecido en el artículo 47° de la Constitución de la República y a lo dispuesto por la presente ley y las demás leyes reglamentarias del mismo.*
- *Ninguna persona podrá desconocer las exigencias derivadas de normas nacionales o departamentales de protección y/o conservación ambiental, de igual jerarquía, dictadas en el marco de sus respectivas competencias, al amparo de normas menos rigurosas de los ámbitos departamentales o nacional, respectivamente.*

Pero resulta **particularmente interesante, desde el punto de vista del financiamiento del SNAP lo que se establece en el Art. 13°** : “Facúltase al Poder Ejecutivo a incluir dentro del alcance del artículo 7° de la Ley N° 16.906, de 7 de enero de 1998²¹, lo siguiente: a) los bienes muebles destinados a la eliminación o mitigación de los impactos ambientales negativos del mismo o a recomponer las condiciones ambientales afectadas; b) mejoras fijas afectadas al tratamiento de los efectos ambientales de las actividades industriales y agropecuarias”.

Debe agregarse además que, según lo establecido en el Art. 27° se agregan al Art. 454° de la Ley N° 16.170, de 28 de diciembre de 1990, por el que se creó el Fondo Nacional de Medio Ambiente, los siguientes literales:

- El importe de los decomisos fictos y del producido de la venta de los decomisos efectivos dispuestos por infracción a las normas de protección del ambiente.

²¹ Artículo 7°. de la Ley 16906- (Alcance objetivo).- “Se entiende por inversión a los efectos de este Capítulo, la adquisición de los siguientes bienes destinados a integrar el activo fijo o el activo intangible: a) Bienes muebles destinados directamente al ciclo productivo; b) equipos para el procesamiento electrónico de datos. c) Mejoras fijas afectadas a las actividades industriales y agropecuarias; d) bienes inmateriales tales como marcas, patentes, modelos industriales, privilegios, derechos de autor, valores llave, nombres comerciales y concesiones otorgadas para la prospección, cultivos, extracción o explotación de recursos naturales; e) otros bienes, procedimientos, invenciones o creaciones que incorporen innovación tecnológica y supongan transferencia de tecnología, a criterio del Poder Ejecutivo.

- El producido de la imposición de astreintes, según lo previsto en el artículo 16 de la ley general de protección del ambiente²².

A modo de conclusión puede señalarse que, **aún cuando el marco regulatorio establecido por esta Ley, adolece de limitaciones y por ende es perfectible, desde muy diversos ángulos de análisis, sin dudas fija las reglas básicas del SNAP uruguayo y, en particular, representa un avance en términos de la definición de instrumentos para el financiamiento del mismo, a pesar de que algunos temas (como por ejemplo la falta de definición de mecanismos de transferencias de recursos entre áreas protegidas) no están debidamente esclarecidos.**

(7) Decreto 52/005 del Poder Ejecutivo²³ para la reglamentación de la ley No 17.234

En el ordenamiento jurídico uruguayo, los principios generales establecidos por una Ley son detallados y ajustados por normas de rango jurídico inferior y que son resorte exclusivo del Poder Ejecutivo (Decretos Reglamentarios) y de sus Ministerios (resoluciones, reglamentos, etc.). La ausencia de estos instrumentos jurídicos en la práctica, normalmente, hace que los contenidos de las leyes se transformen en un conjunto de enunciados de carácter general pero con escasas o nulas posibilidades de aplicación práctica.

En el caso de la Ley N° 17.234, el correspondiente Decreto Reglamentario fue promulgado por el Poder Ejecutivo exactamente cinco años después de la aprobación de la Ley.

Como corresponde a un Decreto Reglamentario, éste no hace más que precisar los alcances de la Ley.

Más allá de otras consideraciones, hay tres elementos del decreto que deben ser señalados pues hacen, directa o indirectamente al financiamiento del SNAP.

- En primer lugar, que mediante el Art. 16° se hace referencia a las zonas adyacentes a las áreas naturales protegidas, regulándose lo concerniente a las medidas de protección previstas para las mismas, pero sin que se entre en mayor detalle. Y es relativamente obvio que el manejo que se haga (o imponga) a las áreas adyacentes, es un factor clave en la determinación de los costos y beneficios del Sistema.
- En segundo lugar, que el Art. 18° reglamenta la creación de la Comisión Nacional Asesora de Areas Protegidas con una integración bastante clara en lo que hace a los representantes del sector público, pero relativamente difusa en la referencia al sector privado. Adicionalmente en este sector, se hace referencia exclusivamente a los productores rurales y a las ONG's ambientalistas. Se excluye la participación de otros actores relevantes como los operadores turísticos y la industria. En este último caso, si bien en muchas situaciones puede tener efectos directos menos intensos sobre la biodiversidad que, por ejemplo, los productores

²² Ley N° 17.283, Artículo 16. (Recomposición de oficio).- Cuando el responsable se demorare o resistiere a dar cumplimiento a la recomposición, reducción o mitigación previstas en el artículo 4° de la Ley N° 16.466, de 19 de enero de 1994, se podrá solicitar la imposición judicial de astreintes o hacerlo de oficio, siendo de cargo del infractor los gastos que ello ocasione.

²³ aún sin numerar

rurales, en tanto es el núcleo más dinámico de los diferentes complejos agroindustriales, tiene una gran capacidad de articulación de las conductas de los productores rurales.

- En tercer lugar, que el Decreto no presenta ningún avance en relación a las definiciones sobre el financiamiento del sistema y en particular sobre el Fondo de Áreas Protegidas.

iii) Algunas consideraciones sobre la incidencia del marco regulatorio del SNAP en la generación de barreras al financiamiento del Sistema.

No es objeto de esta sección realizar una evaluación completa de los diferentes aspectos del marco regulatorio del SNAP en lo que hace a la definición de sus objetivos, las orientaciones seguidas para su diseño teórico ni las competencias y roles asignadas a los diferentes actores que lo integran.

El punto central de la evaluación es determinar si este marco regulatorio presenta barreras al financiamiento del Sistema.

En este sentido corresponde señalar en primer lugar que, más allá de todas las mejoras que puedan introducirse en ese marco regulatorio y que seguramente expertos en biodiversidad y en aspectos jurídicos pudieran señalar con la debida justificación, el diseño general del Sistema es razonablemente sólido y consistente, definiendo con bastante precisión el rol protagónico del MVOTMA en el liderazgo del SNAP y otorgándole instrumentos jurídicos de relieve para el cumplimiento de esta función. Por tanto, **en teoría, estarían dadas las condiciones** para que las fuentes e instrumentos de financiamiento que se definen en las sucesivas leyes, se apliquen.

En segundo lugar, en lo que hace a los instrumentos de financiamiento del SNAP, se advierte una evolución positiva en las sucesivas leyes en la medida en que se van incluyendo nuevos instrumentos de canalización de financiamiento, proceso que alcanza su mayor expresión en la Ley N° 17.234, en particular con la creación del Fondo de Áreas Protegidas bajo administración del MVOTMA.

De acuerdo a los textos legales vigentes **el país dispone formalmente, en teoría, de un conjunto relativamente amplio de instrumentos explícitamente citados para financiar un SNAP**²⁴: recursos presupuestales; ingresos generados por proventos; ingresos derivados de la aplicación de multas y decomisos; la posibilidad de crear impuestos con el fin específico de financiar el SNAP; la posibilidad de aplicar tarifas de ingreso a las áreas protegidas, la posibilidad de aplicar subsidios (que si bien estrictamente no financian al SNAP en el sentido de estructura, sí contribuirían a financiar por parte de privados la adopción de prácticas recomendadas para la implementación del SNAP), habida cuenta de instrumentos menores que tradicionalmente se consideran en la legislación uruguaya (donaciones, herencias, etc.) y de los fondos de la Cooperación Internacional que son significativos en estos temas.

Pero la mayoría de los fondos, o bien de los instrumentos a través de los que éstos se canalizan, tienen un elemento en común: **su origen en fondos públicos y, por consecuencia, su dependencia de las disponibilidades financieras del Gobierno Central. Esta situación podría llegar a imponer límites legales a las posibilidades de una gestión descentralizada**

²⁴ La mayoría de ellos con amplio respaldo en la literatura especializada tal como se desarrolla en la segunda sección de este informe.

del SNAP. Por ello en la ejecución del Proyecto a Escala Completa deberá estudiarse con mayor detenimiento este punto a los efectos de determinar si es necesario revisar la legislación vigente o promulgar nuevos instrumentos jurídicos que habiliten una gestión más descentralizada del SNAP.

Adicionalmente, en la medida en que se plantea que la administración y gestión del Sistema, particularmente a nivel de las Áreas Protegidas individualmente consideradas, puede tener un carácter mixto (público-privado) o bien privado, **implícitamente** se está abriendo la posibilidad de incorporar financiamientos privados generados por los administradores de las áreas en el uso de las potestades asignadas por el SNAP. **Pero esta posibilidad no se ha plasmado hasta el presente en la definición de instrumentos o procedimientos concretos.**

De manera resumida y a modo de conclusión general puede afirmarse que, si bien el marco regulatorio existente, en particular en lo que hace al financiamiento del SNAP, debe ser mejorado conceptualmente y requiere de ajustes y mayor precisión en la definición de sus aspectos operativos, brinda una base razonable para la implementación de la fase inicial del SNAP.

c) Otras barreras al financiamiento del SNAP

A continuación se discuten algunas de las principales barreras, diferentes de las relacionadas con el marco regulatorio, existentes para el financiamiento del SNAP en el caso uruguayo. El orden en que se analizan las mismas no implica un juicio sobre su importancia relativa

i) Generadas por las limitaciones de funcionamiento del SNAP

El análisis de la información disponible, los resultados de las entrevistas con una serie de informantes calificados vinculados a la temática en cuestión así como las conclusiones de los diversos talleres realizados en el marco de la preparación del Proyecto permiten establecer inequívocamente que la existencia de un SNAP en el caso uruguayo es más virtual que real.

Así por ejemplo, desde el punto de vista formal, si bien está disponible el marco legal que define las principales características del SNAP ²⁵, en lo esencial el mismo no se aplica.

Una primera prueba fuerte de ello es que ninguna de las áreas teóricamente integrantes del Sistema ha seguido el proceso de integración al mismo previsto por la Ley.

Una segunda prueba bastante contundente de esta situación es que mediaron cinco años entre la aprobación de la Ley de Áreas Protegidas y el dictado del correspondiente Decreto Reglamentario, sin cuya existencia las posibilidades de aplicación de la Ley fueron, obviamente, limitadas.

Como algunos ejemplos concretos del tipo de barreras que se generan en el propio funcionamiento del SNAP pueden mencionarse:

²⁵ Más allá de sus eventuales imperfecciones.

- Existen problemas de delimitación geográfica de las APs; en algunos de los casos en que la DINAMA ha definido los padrones a ser incluidos en una AP, esta determinación no tiene una definición formal que posibilite establecer los límites del área con precisión.
- La mayoría de las APs se han denominado como tales a partir del dictado a lo largo de muchos años de regulaciones nacionales (leyes y decretos) y departamentales pero sin que su definición siga criterios comunes (vale reiterar que ninguna de las áreas teóricamente integrantes del Sistema ha seguido el proceso de integración al mismo previsto por la Ley).
- En algunas de las APs no se comprueba la existencia de valores, actividades o problemas que justifiquen su consideración como tales, por lo menos en la actualidad.
- Es claro que, a pesar de lo establecido por la legislación, perviven problemas de coordinación y relacionamiento interinstitucional, ya no sólo en la definición de los grandes lineamientos estratégicos, sino en la resolución práctica de aspectos cotidianos de gestión a nivel de APs individuales.
- Lo anterior se ve agravado porque son más de una decena las instituciones públicas involucradas directa o indirectamente en el manejo de las áreas tanto a nivel nacional como departamental.
- En algunos de los casos en que han sido establecidas, las categorías de manejo de las APs no se corresponden con las definidas en la propia Ley, o internacionalmente por la UICN.

Pero, lo más relevante a los fines de esta sección del análisis es que los montos de recursos aplicados han sido muy escasos, básicamente de origen presupuestal y no se ha desarrollado otro tipo de instrumentos (tributos, subsidios, etc.). Tampoco se han implementado las acciones pertinentes para el establecimiento de un sistema racional de determinación de tarifas, etc. **No existe un financiamiento del Sistema porque no existe Sistema.**

Lo que existe es un manejo financiero central de algunas partidas presupuestarias y otro manejo financiero a nivel de cada área, en muchos casos bastante rudimentario, con dudoso respaldo en la normativa vigente y escasos mecanismos de contralor y auditoría).

Puede afirmarse que, desde este punto de vista, son barreras al financiamiento del Sistema que se generan en las deficiencias de su propio funcionamiento aspectos tales como:

- el desconocimiento de los requerimientos financieros del Sistema;
- la falta de estimación de costos de inversión y funcionamiento a nivel de cada una de las APs;
- la falta de mecanismos de transferencia de recursos entre las APs;
- la baja e inadecuada recaudación de las APs.

El punto que se quiere destacar es que **la casi inexistencia del Sistema** (aunque una cuota parte de la explicación de la misma pueda ser la escasa asignación de recursos) **se constituye, casi paradójicamente, en una barrera al financiamiento del mismo: no se consigue financiamiento y no se desarrollan nuevos instrumentos porque no hay demanda por los mismos**. Dicho en otros términos, es posible que con más recursos se hubiera hecho más, pero sólo un Sistema que funcione demandará de todos los actores los fondos y mecanismos de canalización de los mismos.

Si bien esta situación genera restricciones en la asignación de recursos públicos, debe señalarse que también lo hace a nivel privado y particularmente a nivel departamental y local.

Las escasas, pero relativamente exitosas, experiencias en que conjuntos más o menos heterogéneos de actores se vinculan, articulan y coordinan para la gestión de un área en particular, evidencian que en esos casos ha sido **posible movilizar recursos privados** (desde trabajo voluntario hasta pequeñas inversiones o aportes en especies).

ii) El desconocimiento por parte de la sociedad de la importancia de las áreas protegidas.

La primera constatación relevante es que **el tema de las áreas protegidas ocupa en la agenda pública un lugar absolutamente secundario**. Los indicadores disponibles sobre los temas de interés y preocupación de los distintos sectores de la sociedad giran, según los casos, en torno a temas tales como la pobreza, el desempleo, el crecimiento económico, la drogadicción, la inseguridad ciudadana, los ingresos, las condiciones de competitividad de la producción nacional, la inserción externa del país, la provisión de servicios básicos en las ciudades, la crisis energética, etc..

Sólo eventualmente se jerarquizan cuestiones de tipo ambiental, en particular frente a situaciones reales o potenciales de contaminación (plombemia en algunas zonas de Montevideo, instalación de plantas de celulosa, manejo de residuos hospitalarios, contaminación por uso de agrotóxicos, etc.).

Pero, casi sin lugar a dudas, las áreas protegidas, su significado y su contribución al bienestar de la sociedad, son objeto de un profundo desconocimiento por parte de la enorme mayoría de la ciudadanía. Así, el rol esencial que son capaces de cumplir las áreas protegidas en la provisión de servicios ambientales para el desarrollo no es bien comprendido.

Obviamente que no es esta la única causa que determina que el Sistema no funcione, pero ayuda a comprender qué jerarquía puede tener en los tomadores de decisiones (públicos y privados; nacionales, municipales y locales) y, en particular en el momento de asignar recursos.

También ofrece pistas muy fuertes de acciones a desarrollar en el futuro en materia de comunicación, educación e investigación, como forma de superar esta barrera.

iii) La falta de estudios de valoración económica de las áreas protegidas

El rol esencial que son capaces de cumplir las áreas protegidas en la provisión de servicios ambientales fundamentales para el desarrollo no es bien comprendido. La valoración económica de

estos servicios permitiría generar información útil para la toma de decisiones vinculadas al manejo y financiamiento de las áreas protegidas, al identificar la gran diversidad de beneficios monetarios y no monetarios que pueden derivarse de estas áreas para una gran variedad de actores sectoriales e individuales. Entre estos se incluyen quienes obtienen beneficios de determinada AP, pero no están contribuyendo a la protección de la misma (y pueden constituir, por tanto, potenciales fuentes de financiamiento), así como aquellos que no están recibiendo beneficios de determinada área protegida, pero que están directa o indirectamente “pagando” por el área, por ejemplo, a través de impuestos, lucro cesante, etc. (IUCN, 1998). PROBIDES y ECOPLATA (programa de manejo integrado de zonas costeras apoyado por IDRC y PNUD) han desarrollado algunos avances en esta materia, por ejemplo, estudios de valuación contingente de recursos naturales en los Bañados del Este y análisis de costo-beneficios en la cuenca del Río Santa Lucía. Sin embargo, se necesitan enfoques metodológicos armonizados para la valoración económica de áreas protegidas y la incorporación de esta información en campañas de sensibilización y concienciación pública y en el desarrollo de estrategias de financiamiento para las distintas fases del SNAP.²⁶

iv) Las deficiencias en el nivel de conocimientos disponible sobre la problemática de la biodiversidad en las áreas protegidas.

No es este un factor que opere como barrera directa sobre las posibilidades de financiamiento. Su incidencia se da indirectamente a través de por lo menos otras tres barreras. Por un lado, el limitado nivel de investigación y por ende de conocimientos disponibles, condiciona las posibilidades de desarrollar estudios completos de valoración económica (ítem I.c. iii); por otra parte, afecta la percepción de la sociedad sobre la importancia de las áreas protegidas (ítem I.c. ii). En tercer lugar limita las posibilidades de desarrollo y adopción de criterios de localización y/o tecnologías adecuados a la protección de la biodiversidad.

Pero, a su vez, en un buen ejemplo del tipo de “círculo vicioso” que se establece entre muchas de estas variables: indudablemente las posibilidades de investigación en materia de biodiversidad están determinadas por la disponibilidad de recursos materiales, humanos, etc.

v) El desequilibrio de las finanzas públicas

Como se señalara, buena parte de las expectativas de financiamiento del Sistema han sido depositadas en el aporte de partidas del Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Ingresos. Pero esto sucede en un país que ha tenido históricamente serios problemas de déficit fiscal. La discusión de sus orígenes y alternativas excede largamente los objetivos de este documento.

Pero, de hecho el problema se ve agravado por varias circunstancias:

- la presión tributaria sobre ciudadanos y la mayoría de las empresas es lo suficientemente elevada como para que no pueda pensarse en una mejora sustancial de los ingresos por la vía del aumento de la carga tributaria;

²⁶ PNUD-FMAM; Documento de Proyecto “Fortalecimiento del proceso de implementación del sistema de áreas protegidas de Uruguay” Gobierno de la República Oriental del Uruguay Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Fondo para el Medio Ambiente Mundial Fase Preparatoria – PDF B PIMS 3173. Montevideo 2004. 101 pp.

- la estructura del gasto público tiene una gran rigidez pues en torno del 80% del mismo se destina al pago de pensiones y jubilaciones, salarios y pago de intereses de deuda externa, por lo que las posibilidades de su contracción se encuentran también acotadas;
- la deuda pública (contraída en gran medida para cubrir los déficits fiscales) es fundamentalmente externa y es extraordinariamente elevada en relación al PBI nacional; de hecho la salida de la crisis de 2002 implicó una reprogramación voluntaria de la misma (básicamente una prórroga de los plazos de pago) pero esta alternativa lejos estuvo de resolver el problema, simplemente generó tiempo para la búsqueda de salidas de mediano y largo plazo;
- el alto volumen de la deuda pública impide, o por lo menos limita seriamente, la posibilidad de recurrir a más endeudamiento para generar alivio sobre las cuentas públicas;
- el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos y la atención del servicio de la deuda externa obligan a generar un superávit primario ²⁷ de entre el 3% y 4% durante muchos años, lo que obliga al país a tener una muy sólida y austera política de gastos y egresos;
- por consecuencia de lo anterior, la asignación de gastos corrientes y de inversiones por parte del Estado no sólo estará muy fuertemente limitada en los próximos años sino que implicará seguir un orden de prioridades de la sociedad en su conjunto.

Está claro que, en este contexto (y máxime teniendo en cuenta lo que se expresó en I. c. ii. sobre la posición que el tema del SNAP ocupa en la agenda pública) **la situación de las finanzas públicas se constituye en una barrera al financiamiento del SNAP y no debieran, por consecuencia, depositarse muchas expectativas en que esta fuente de fondos pueda realizar un aporte que signifique un cambio sustantivo en relación a la situación actual.**

No obstante, cabe señalar que, dado el bajo nivel actual de gastos e inversiones en APs, la redistribución de recursos dentro del Presupuesto Nacional que se aprobará en el correr de 2005, aún cuando fuera muy limitada, podría tener consecuencias importantes sobre el financiamiento de las áreas y del SNAP en general.

vi) La asignación de una excesiva centralidad al Poder Ejecutivo en la gestión y en la provisión de los fondos

A pesar que la crisis del “Estado Benefactor” hace ya demasiado tiempo que ha pasado a ser una dura realidad, pervive en la sociedad uruguaya la imagen de que el Estado de un modo general, y el Poder Ejecutivo en particular, tienen la capacidad de resolver casi unilateralmente las principales problemáticas planteadas en el país. A esto se suma un funcionamiento en lo político administrativo

²⁷ Esto es el excedente de los ingresos públicos sobre los gastos públicos sin incluir en estos últimos el pago de los intereses de la deuda pública.

que se caracteriza por un bajo nivel de descentralización, a pesar de algunas reformas que se han operado en los últimos tiempos.

En este contexto, para buena parte de la ciudadanía y muchos actores relevantes, financiar el SNAP (así como financiar tantas otras cosas) pasa a ser “un problema del Gobierno y en particular del Gobierno Central”.

Por cierto que existen algunas experiencias muy interesantes en sentido contrario a lo que se acaba de expresar, pero constituyen más la excepción que la regla.²⁸

vii) Problemas institucionales y de políticas

Si bien muchos de los aspectos que a continuación se señalan podrían incluirse de manera genérica en el literal referido a las barreras generadas por el funcionamiento del propio Sistema, por su importancia merecen ser considerados aparte.

Entre las principales barreras vinculadas a problemas institucionales que inciden en las posibilidades de financiamiento del mismo pueden citarse:

- la insuficiente capacidad institucional de regulación y control del Sistema y de las APs individualmente consideradas;
- las insuficientes capacidades de las ONGs y otras organizaciones privadas vinculadas al tema;
- un escaso nivel de cooperación entre actores;
- el hecho que los espacios de participación previstos no se encuentran operativos, como por ejemplo la no existencia de la Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas, así como tampoco existen a nivel de las APs las Comisiones Asesoras Específicas -CAEs-. (sólo hay una comisión creada a nivel municipal -Humedales de Santa Lucía- y una comisión sin formalización oficial -Laguna de Rocha-);
- la debilidad de muchos de los actores locales;
- la ausencia de enfoques y procedimientos armonizados para el manejo de las APs;
- conocimiento insuficiente y poco sistematizado sobre manejo y uso de recursos naturales, diferentes modalidades de gobernanza, comunicación y educación en APs, aspectos económico- financieros en APs;
- los conocimientos sobre APs están precariamente sistematizados y no fácilmente disponibles;

²⁸ A modo de ejemplo pueden citarse diversas experiencias desarrolladas en el Este del país en el marco del Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los Humedales del Este (PROBIDES) o, más recientemente en la región Norte con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).

- no existe un sistema de monitoreo y evaluación del SNAP;
- la inadecuada coordinación interinstitucional;
- los recursos humanos en el *staff* del SNAP a nivel gubernamental son insuficientes:

Entre las barreras vinculadas a problemas de políticas que inciden en las posibilidades de financiamiento del mismo pueden citarse:

- las carencias en materia de políticas de ordenamiento territorial;
- la falta de articulación entre políticas de protección de los patrimonios culturales y naturales;
- la co existencia de diferentes modelos acerca de cómo debe ser el SNAP;
- la ausencia de políticas que promuevan la participación de la sociedad del sector privado en el establecimiento y manejo de las APs;
- la falta de diseño y planificación de una política sistémica de APs.

viii) El no aprovechamiento de instrumentos legales, fuentes de financiamiento y marcos institucionales actualmente disponibles ²⁹.

Más allá de la legislación específicamente referida al SNAP, Uruguay dispone de una serie de instrumentos jurídicos genéricos que podrían ser aplicados a la canalización de fondos hacia el SNAP o por lo menos hacia alguna de sus áreas integrantes.

- A pesar de que el **cobro de entradas para el acceso** está expresamente previsto por la Ley, en la actualidad sólo tres de las múltiples áreas protegidas que están abiertas al uso público lo hacen (Parque Anchorena, Parque Nacional de Santa Teresa y la Estación Biológica Potrerillo de Santa Teresa).
- El análisis de la experiencia uruguaya muestra que no se han explotado las posibilidades de captación o canalización de fondos a través de los mecanismos creados por ejemplo por medio de la **Ley de Fundaciones** (Ley N° 17.163 de setiembre de 1999) y de la **Ley de Fideicomisos** (Ley N° 17.703 de noviembre de 2003, aunque en este caso la aprobación del marco regulatorio es relativamente reciente, lo que explica, incluso su escasa aplicación en otros ámbitos de la economía nacional).
- Adicionalmente cabe señalar la posibilidad de recurrir a las **exoneraciones al Impuesto a la Renta de Industria y Comercio (IRIC)** que sean canalizadas bajo forma de donaciones, dado que este aspecto está expresamente establecido en la regulación del IRIC: (Artículo

²⁹ Aún cuando no refieran directamente a cuestiones de biodiversidad.

13°) “Renta neta.- Para establecer la renta, se deducirán de la renta bruta los gastos necesarios para obtenerla y conservarla, debidamente documentados. Se admitirá asimismo deducir de la renta bruta, en cuanto correspondan al ejercicio económico.....b) Las donaciones a Entes Públicos.....”.

- La posibilidad de que una empresa que tributa IRIC pueda computar estas donaciones como gasto a los efectos de determinar la renta neta es que el costo de las mismas desde el punto de vista del flujo de fondos de la empresa se ve abatido en la alícuota del IRIC. Así por ejemplo, realizar una donación de 100 unidades monetarias, permite (a la tasa actual) un “ahorro de IRIC” de 30 unidades monetarias, por lo que el costo real para la empresa de la donación es de 70 unidades monetarias.
- Este mecanismo tiene por lo menos dos limitaciones:
 - tal como está redactado en la actualidad refiere exclusivamente a donaciones que se realicen a Entes Públicos (y es razonable suponer que en la instrumentación del SNAP se involucren entes mixtos y/o privados, siendo el ejemplo más notorio el caso de las Fundaciones);
 - en última instancia el “ahorro de IRIC” de la empresa privada es una merma en la recaudación fiscal, lo que en el actual panorama crítico de las cuentas públicas (y que se mantendrá por muchos años en el futuro) necesariamente hace pensar que la generalización de su uso debiera estar limitada sea en cantidades, en destinos y/o en tipos de empresas que pueden acceder a este beneficio.
- El Dr. José L. Sciandro cita dos instrumentos más ya disponibles en la legislación uruguaya y que podrían contribuir al financiamiento, sino del SNAP en su conjunto, por lo menos de alguna de sus áreas componentes³⁰. Aún cuando el propio autor reconoce la eventualidad que estos instrumentos tengan bajo impacto señala la posibilidad de recurrir a:
 - **las servidumbres voluntarias**, establecidas por el Art. 621 del Código Civil, las que “En principio es viable considerar que puede constituirse una servidumbre voluntaria que afecte a un predio particular, en beneficio de otro (del dominio público o del dominio privado) que forme parte del SNAP. Mediante esta herramienta, los propietarios pueden compartir voluntariamente determinados usos de sus inmuebles en beneficio de la protección y de la producción compatible con la conservación, Esto permitiría que un inmueble, sin perder totalmente su productividad, se avenga a ser objeto de limitaciones en cuanto a su uso, que contribuyan o sean de utilidad para el destino de otros inmuebles (relativamente cercanos o contiguos) dedicados a la protección”;
 - **“los “condominios ecológicos”** que, como lo advierte el propio Dr. Sciandro: “sin perjuicio de lo discutible que puede ser este instrumento.....de los reparos que merece la aplicación de este régimen en predios rurales”³¹ puede permitir que, “a través de la posibilidad de realizar urbanizaciones en predios de escala rurales bajo régimen de propiedad horizontal, se puede utilizar el reglamento de copropiedad como mecanismo

³⁰ “Participación voluntaria en la conservación de la diversidad biológica”, José L. Sciandro, Cuadernos de la Facultad de Derecho, Tercera Serie No 9, FCU, agosto 2003 pág 117 – 132

³¹ Debido a que su contenido ha sido discutido por su conflicto con normas de igual o superior jerarquía.

jurídico de implementar en forma voluntaria un plan de manejo de un área protegida. Este estatuto de protección ha sido utilizado con éxito en países desarrollados, para asegurar valores ambientales de un condominio y, conjuntamente, aumentar el valor de los predios.”^{32 33}

- En la Reforma de la Constitución de la República, aprobada en 1994, se creó el denominado **Fondo de Desarrollo del Interior (FDI)**³⁴. A este Fondo, el Gobierno Central debe verter obligatoriamente parte de la recaudación de los tributos nacionales los que deben ser asignados al financiamiento de proyectos presentados por las Intendencias del interior del país. Hasta el presente este mecanismo ha funcionado con cierta lentitud y han predominado los proyectos de “desarrollo urbano” (de los denominados “cordón-cuneta”). Pero nada impide que se financien otro tipo de iniciativas, más orientadas a proyectos de “desarrollo local” o “territorial” con componentes ambientales, sociales y productivos.
- Con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en la actualidad se está ejecutando un conjunto de proyectos de inversión de distinta naturaleza. De este conjunto interesa destacar el **Proyecto de Desarrollo y Gestión Municipal IV (PDGMIV)**, cuyas principales características se resumen en el Cuadro I, por entenderse que en la ejecución de alguno de sus componentes pueden encontrarse apoyos de significación para la consolidación de procesos de implantación de planes de manejo en áreas protegidas, bajo un enfoque territorial y que se desenvuelvan en las tres dimensiones básicas (social, económica y ambiental):

Cuadro I: Características básicas del Proyecto de Desarrollo y Gestión Municipal IV

Operación	Proyecto	Nombre	Saldo pendiente de ejecución a enero de 2005 (millones de US\$)	Fecha de finalización
1489/OC-UR	URU 131	Programa de desarrollo y gestión municipal	53.6	22-Dic-08

Fuente: Elaborado con información de informantes calificados

Dada la importancia que puede adquirir en la articulación de acciones dirigidas hacia áreas rurales y/o localidades menores, se presentan a continuación algunas de las características básicas del PDGM IV.

Los objetivos específicos del programa son: (a) desarrollar instrumentos que apoyen la formulación e implementación de las políticas de descentralización; (b) implantar un sistema de incentivos y apoyar

³² Idem anterior.

³³ La denominada “Segunda Ley de Urgencia” (N° 17.292, de enero de 2001) en sus artículos 48 al 55 inclusive establece la posibilidad de realizar urbanizaciones en predios rurales en el régimen de propiedad horizontal, urbanizaciones que son definidas como “conjunto inmobiliario dividido en múltiples bienes o lotes objeto de propiedad individual complementados por una infraestructura de bienes inmuebles y servicios comunes objeto de copropiedad y co-administración por parte de los propietarios de los bienes individuales”

³⁴ Así, según el Art. 298 de la Constitución de la República: “La ley, que requerirá la iniciativa del Poder Ejecutivo y por el voto de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, podrá:.....Destinar al desarrollo del interior del país y a la ejecución de las políticas de descentralización, una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo. Con su producido se formará un fondo presupuestal, afectado al financiamiento de los programas y planes a que refiere el inciso quinto del artículo 230. Dicha alícuota deberá ser propuesta preceptivamente en el Presupuesto Nacional.”

medidas para mejorar el desempeño fiscal y la eficiencia de la gestión de los Gobiernos Departamentales (GDs) del interior; y (c) atender las necesidades de inversión para el desarrollo urbano, social y económico de los departamentos del interior de forma eficiente y focalizada. El contrato de préstamo entre el Gobierno y el BID se firmó en diciembre del 2003, se disponen de 5 años para la ejecución de acuerdo al cronograma que anualmente y según fuente de los fondos y tipo de componente a financiar se ha establecido tentativamente (Cuadros 2 y 3).

Cuadro 2: Calendario de desembolsos PDGM IV por fuente de fondos. (miles de US\$)

FUENTE	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
BID/CO	8.000	8.000	12.000	16.000	16.000	60.000
Local	2.000	2.000	3.000	4.000	4.000	15.000
Total	10.000	10.000	15.000	20.000	20.000	75.000
% / Año	13%	13%	20%	27%	27%	100%

Fuente: Elaborado con información de informantes calificados

Cuadro 3: Calendario tentativo de desembolsos PDGM IV por componente. (miles de US\$)

Componente	2004	2005	2006	2007	2008
Fortalecimiento Gestión Departamental	1.000	2.750	27.500		
Inversiones Departamentales	6.400	6.400	10.600	17.300	17.300

Fuente: Elaborado con información de informantes calificados

Cuadro 4: Criterios de elegibilidad en el PDGM IV para el sector desarrollo económico y social.

SECTOR	TECNICOS SECTOR	ECONOMICOS	AMBIENTALES
DESARROLL O ECONOMIC O LOCAL	Que los diseños se ajusten a las normas y estándares de aceptación general nacional o en su defecto internacional. Que los diseños se ajusten a las reglamentaciones vigentes en materia de uso del suelo y demás disposiciones.	TIRE mayor o igual a 12% y TIRF mayor o igual a 8%, siempre que ésta sea mayor a la tasa CO del Banco que se reajusta semestralmente. Estudio de Mercado.	Preparar Autorización Ambiental Previa y, cuando necesario, el EIA e implantar el PGA.

Fuente: Elaborado con información de informantes calificados

El proyecto refiere a diferentes sectores: Consolidación de barrios, vialidad urbana, recuperación ambiental y saneamiento, micro y macro drenajes, servicios urbanos y desarrollo económico social. Para cada uno de estos sectores se han establecido criterios de elegibilidad en tres dimensiones (técnicos del sector específico de actividad al que se refiera, económicos y ambientales), resumiéndose en el Cuadro 4 los que corresponden al sector Desarrollo Económico y Social, por ser

aquel en que, de acuerdo a los enunciados del Proyecto más fluidamente podrían articularse acciones con componentes ambientales

Con respecto a las necesidades de contrapartida que los municipios deben cumplir, se destacan los cambios en relación al PDM III. En éste los municipios no tenían compromiso alguno de contrapartida, lo que genera, en proyectos de este tipo, que no son reembolsables por los Gobiernos Departamentales (GDs), una presión permanente sobre el Gobierno Central para atender con fondos ilimitados las necesidades de inversión del Interior. Dado que los municipios en Uruguay no se pueden endeudar, se entendió conveniente incluir como solución las necesidades de contrapartida, y poner cantidades diferentes, para estimular los de desarrollo local.

Así los GDs deberán aportar recursos propios para la ejecución del Programa, conforme a la siguiente matriz: (i) Proyectos de Fortalecimiento Institucional: contrapartida cero; (ii) Proyectos de Desarrollo Económico Local: contrapartida de 10%; y (iii) otros proyectos de Inversiones: contrapartida de 20%. Se considerará contrapartida municipal los aportes de terreno, materiales para la ejecución de la obra, las obras complementarias al proyecto financiado por el Programa y los gastos de preinversión contra factura. La UDM será responsable por analizar y aprobar lo que los departamentos presentarán como contrapartida municipal, siendo necesaria la no objeción del Banco.

- Existen otras fuentes de financiamiento que ya están disponibles y que pueden ser aplicadas al financiamiento de proyectos de desarrollo socio-productivos. Dos ejemplos de estas líneas de financiamiento son:
 - préstamo para Pymes del Gobierno de Italia por 35: US\$ para financiar iniciativas de entre 15.000 y 500.000, en plazos entre 1 y 10 años, a una tasa de interés máxima de 5,1% anual, en unidades indexadas o euros;
 - proyecto REDEL de OIT-CINTERFOR, uno de cuyos objetivos centrales es consolidar procesos de desarrollo local en tres regiones del interior del país,
 - estos financiamientos podrían aplicarse a la implementación de planes de negocios que contribuyan a la aplicación de planes de manejo con componentes de desarrollo productivo.

3) Identificación de mecanismos adecuados para superar las barreras así como de otros elementos y acciones necesarios para definir la estrategia de financiamiento para el futuro SNAP.

La falta de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas constituye una debilidad adicional en la planificación de uso de la tierra, al no existir un marco consensuado que oriente las políticas sectoriales en áreas valiosas por su biodiversidad y/o ecológicamente vulnerables.

Teniendo en cuenta esta realidad, la Estrategia Nacional para la Biodiversidad estableció dos líneas estratégicas.

La primera de ellas es el establecimiento de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas, que contenga muestras representativas de la biodiversidad, como una medida prioritaria para la conservación *in situ*.

La segunda, en un enfoque complementario, consiste en la consideración de aspectos de conservación de la biodiversidad en los sistemas productivos, principalmente, aunque no exclusivamente, en los sectores agrícola y ganadero.

El Proyecto “Fortalecimiento de las capacidades para la implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay” se enmarca en la primera de las líneas estratégicas mencionadas.

La segunda es el objeto de un proyecto combinado GEF/Banco Mundial, recientemente suscrito por el Gobierno Nacional con ambas entidades para el manejo integrado de ecosistemas y recursos naturales en Uruguay, denominado “Proyecto Producción Responsable” (PPR) y que será ejecutado por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). Las acciones del PPR promoverán la inversión en aplicación de tecnologías que mejoran la competitividad tanto por medio del incremento de la productividad como de la estabilidad de la producción, en un marco de uso eficiente y sustentable de los recursos naturales. La intensidad de uso de los recursos naturales (suelos, agua y pasturas) en el país, así como su estado de conservación es variable según los sistemas de producción y las zonas agroecológicas. Esta intensidad de uso ha transformado los ambientes naturales. Esto ha conllevado la pérdida de diversidad biológica cuya recuperación sería altamente costosa para el país; sin embargo, otras áreas aún disponen de elementos destacados que deben ser preservados y utilizados en el marco de un desarrollo armónico de los sistemas agropecuarios.

La potencialidad para la intensificación sustentable de los sistemas de producción está condicionada por la capacidad de generar y operar sistemas de manejo de suelo, agua y pasturas compatibles con el mantenimiento de la producción a largo plazo. En este marco, todas las acciones tendientes a la utilización racional de la diversidad biológica para la generación de riquezas y perpetuación del uso del recurso, es una necesidad no sólo nacional sino regional.

La estrategia de manejo de recursos naturales que el PPR considera importante impulsar consiste en promover la realización de proyectos integrales que, entre otros aspectos:

- Estimulen la producción diversificada y sostenible de los sistemas de producción en las distintas zonas agroecológicas del país mediante la incorporación de mejoras tecnológicas en el manejo de las comunidades naturales, la diversidad biológica, los suelos, el agua, el riego, las pasturas nativas e implantadas y la provisión de agua para la producción ganadera.
- Propicien acciones restauradoras por parte de los empresarios privados, para mejorar la condición actual de los recursos naturales y de la diversidad biológica, mediante técnicas de conservación y uso sostenible que promuevan su conservación y la sostenibilidad ambiental.
- Incentiven el uso eficiente de todos los recursos naturales, en especial del agua de lluvia y de riego.
- Sean capaces de integrar proyectos de manejo sustentable de la biodiversidad o de modificar proyectos tradicionales en proyectos integrados que busquen su aprovechamiento racional en un marco conservacionista.

De esta forma se piensa atacar problemas tales como:

- La degradación de suelos, las deficiencias en la implementación de prácticas de conservación y las dificultades para transitar el proceso desde sistemas de siembra convencional a sistemas de siembra directa.
- Las carencias en la disponibilidad de fuentes de agua y sistemas de suministro para la ganadería.
- La ineficiencia en el uso actual de obras de riego, por carencias de equipamiento y en la disponibilidad de agua para riego.
- La ineficiencia en el uso del agua en sistemas de riego por gravedad, que conducen a costos elevados de riego y a pérdidas del recurso.
- Las deficiencias en los sistemas de pastoreo con la consecuente degradación de pasturas naturales y la falta del concepto de servicios ambientales al nivel nacional.
- La falta de un sistema moderno de información, monitoreo y gestión de los recursos naturales, que permita manejar el riesgo derivado de eventos climáticos extraordinarios como las sequías, y emprender acciones en forma proactiva.
- La ausencia de un sistema público de transferencia de tecnología y asistencia técnica en materia de sistemas de producción conservacionistas, riego, manejo de pasturas y biodiversidad.
- La falta de identificación de elementos especiales de la diversidad biológica, que sirvan a los fines productivos y de conservación.
- La falta de una visión biológica eco regional nacional, que permita asegurar la continuidad de la viabilidad genética de las poblaciones silvestres tanto de la flora como de la fauna para asegurar la perpetuidad de los recursos de la diversidad biológica.
- La falta de actividades que valoren la diversidad biológica nativa, la mejoren y permitan su utilización racional, generando recursos genuinos en actividades convencionales o no convencionales.

- Las deficiencias en los sistemas de abastecimiento de agua, tanto en cantidad como en calidad y el manejo de efluentes en la producción lechera.

De esta forma el objetivo general del PPR (entre cuyos instrumentos fundamentales se encuentran la capacitación de técnicos y productores y el subsidio directo a la adopción de buenas prácticas de manejo) es estimular el desarrollo social y económico de la empresa rural, especialmente de la pequeña y mediana, bajo pautas de conservación de los recursos naturales, y, específicamente a través del: apoyo a la inversión en sistemas conservacionistas de manejo de suelos; la promoción de la inversión en sistemas integrales de riego que mejoren la eficiencia del uso del agua; el incentivo de prácticas de manejo de pasturas naturales e implantadas; el fortalecimiento de la capacidad local y nacional en proyectos de manejo y conservación de la diversidad biológica.

Es evidente que la correcta articulación entre la ejecución de ambos proyectos, respetando los objetivos y metodologías propios de cada uno, es un elemento central para el éxito de la Estrategia Nacional de Conservación de Biodiversidad.

En este sentido puede mencionarse el relevante papel que el PPR puede cumplir en aspectos absolutamente complementarios del SNAP tales como:

- las acciones necesarias en las denominadas zonas de amortiguación o transición en torno a las APs que se integren al SNAP;
- en la consolidación de corredores biológicos;
- la contribución al establecimiento de áreas privadas de conservación.

En definitiva, con énfasis, recursos e instrumentos diferentes, ambos proyectos son complementarios en el esfuerzo nacional por conciliar la conservación de la biodiversidad con la urgente necesidad que el país tiene de hacer un enorme esfuerzo de crecimiento productivo. Este esfuerzo en el corto y mediano plazo asigna un papel clave a la fase primaria de los complejos agroindustriales lo que supone una elevación de la presión por el uso de los ya amenazados recursos naturales.

La identificación de mecanismos adecuados para superar las barreras y amenazas, así como de otros elementos y acciones necesarios para poder definir la estrategia de financiamiento para el futuro SNAP, **supone necesariamente la adopción de una visión sistémica en el análisis y en la ejecución**, tal como se sintetiza en el Marco Lógico del Proyecto, en el “árbol de problemas” y en particular en la Matriz de Amenazas, Presiones, Causas de Raíz y Barreras elaborados en esta etapa preparatoria del mismo.

Así, si bien existen algunas barreras que refieren más específica o concretamente al financiamiento del Sistema, en última instancia esta visión sistémica hace que la remoción de las posibilidades de superar muchas de las barreras al financiamiento existentes hoy en día dependan (más estrictamente interdependan) de los avances que logren concretarse en otras áreas del Proyecto.

A título de ejemplo, es relativamente evidente que **en tanto el tema ambiental, y el de la biodiversidad en particular, no adquieran mayor relevancia en la agenda pública, menores serán las chances de superar las actuales barreras al financiamiento**. Pero, a su vez, esta jerarquización del tema biodiversidad tanto en términos de opinión pública como de los tomadores de decisiones políticas será más rápida y contundente en la medida en que se instrumenten campañas y actividades dirigidas a elevar los niveles de **conciencia e información** de los diferentes tipos de actores involucrados en la temática en cuestión.

Del mismo modo, de poco valdrá el perfeccionamiento de instrumentos ya disponibles para el financiamiento de las APs, si no se desarrollan las capacidades humanas, institucionales y organizacionales requeridas para su efectiva implementación.

Con este enfoque, más allá de las eventuales mejoras que puedan introducirse en el marco regulatorio (y por ejemplo es más que notorio que es necesario precisar y definir con mayor profundidad y detalle las modalidades de operación del Fondo de Áreas Protegidas para que efectivamente pueda transformarse en un instrumento válido), el énfasis en las actividades de **desarrollo de capacidades** y de **concienciación** se constituye en un requisito relevante para poder levantar las barreras al financiamiento.

Del mismo modo, **el desarrollo de investigación básica y aplicada** a nivel de las APs nutrirá tanto las actividades de concienciación como de desarrollo de capacidades, al mismo tiempo que, por ejemplo, permitirá la definición más certera de **planes de manejo** para cada una de las APs involucradas en el SNAP. Y la disposición de planes de manejo permitirá no solamente establecer potenciales de generación de ingresos locales de las APs sino también los costos necesarios (y por ende el financiamiento requerido) para su efectiva implementación.

Adicionalmente, la superación de barreras al financiamiento hace a la **revisión y mejora de algunos aspectos del marco regulatorio e institucional del SNAP** como tal y **de los propios instrumentos y mecanismos** a ser empleados para la obtención y canalización de los fondos necesarios.

Por todos estos argumentos, la superación de las barreras que impiden un adecuado desarrollo de los mecanismos e instrumentos de financiamiento no puede estar dissociada de los elementos centrales definitorios del propio Sistema en su conjunto y de las características particulares de cada una de las áreas que lo integran, tanto en lo que hace al manejo y propiedad de los recursos naturales involucrados (público/privado) como al potencial de desarrollo que cada AP tenga en materia de prestación de servicios ambientales en general y de desarrollo de producciones “amigables” con un manejo adecuado de la biodiversidad.

Dos barreras de corte más concreto se presentan en particular como relevantes a la hora de pensar en el mejoramiento de las condiciones de financiamiento del Sistema.

Por un lado, y dado que el SNAP se concibe como un Sistema mixto (público-privado) la **necesidad de superar las históricas dificultades para articular emprendimientos públicos y privados**, (en particular a escala local) en un país que tiene una tradición de fuerte presencia del Estado como

actor preponderante en múltiples aspectos de la vida nacional pero que a partir de la crisis del modelo del “Estado Benefactor” común a otros países de América Latina y además, en particular luego de profunda crisis económico financiera de 2002, se encuentra fuertemente limitado tanto en su capacidad de gasto como de endeudamiento. Reconocer esta situación es crucial en el momento de analizar barreras al financiamiento del SNAP pues, inevitablemente el mismo, deberá tanto en términos de orígenes de los fondos como de gestión de los mismos contemplar múltiples variantes de articulación público-privada, desde aquellas formas exclusivamente públicas hasta aquellas exclusivamente privadas. Entre otros aspectos, esto implica que el “desarrollo de capacidades” no pueda entenderse en el marco de este Proyecto meramente como un “fortalecimiento de instituciones públicas” más o menos convencional y debe necesariamente incluir a una multiplicidad de actores privados

Por otra parte, la gestión del Estado uruguayo ha estado caracterizada por **una fuerte centralización y concentración** en particular en la Administración Central, en detrimento de los Gobiernos Departamentales y de la sociedad civil. La construcción de un SNAP debidamente legitimado, consensuado y que incluya a los diferentes actores implica también trabajar sobre esta barrera, en particular en lo que hace al financiamiento.

Si bien no está planteado muy explícitamente, el conjunto de normas que regulan el SNAP habilitan al diseño y operación de un sistema con fuertes niveles de descentralización y desconcentración. Pero que esto sea posible implica involucrar a las comunidades y actores locales, inclusive en el manejo financiero y **para ello se necesita de una batería de fuentes de ingresos y de instrumentos de canalización que permitan ajustar soluciones específicas frente a problemas particulares y no proponer una única respuesta para todos los problemas.**

La superación de las barreras al financiamiento supone por tanto el diseño de un sistema con el suficiente grado de flexibilidad como para poder, aún sobre la base obvia de una estructura central homogénea, aprovechar al máximo las posibilidades que en cada AP en particular se presenten en términos de generación local de ingresos. Las fundaciones asociadas a consorcios locales que gestionan áreas del sistema, la concesión de la administración de áreas o de algunos de los servicios prestados por las mismas o la gestión y administración exclusivamente pública o privada (bajo supervisión oficial en lo atinente a los aspectos técnicos de los planes de manejo) son ejemplos de la diversidad de situaciones que en la realidad pueden concretarse.

En lo que respecta a la viabilidad de superación de estas barreras, si bien no es posible garantizar plenamente a priori la misma, existen elementos que permiten ser razonablemente optimistas al respecto.

En primer lugar, que en todos los campos de intervención (marco regulatorio, estructura institucional, disponibilidad de instrumentos financieros, etc.) ya existe una base jurídicamente establecida de importancia. No se trata por tanto de una situación en que tenga que crearse “desde la nada”, sino en todo caso perfeccionar el instrumental disponible y desarrollar, subsidiariamente, nuevos instrumentos.

En segundo lugar, y estrechamente vinculado con lo anterior, la actual Administración (que en definitiva será la vigente durante casi toda la ejecución del Proyecto a Escala Completa) ha manifestado reiteradamente una fuerte opción de asignación de una mayor prioridad a estas temáticas, lo que asegura la voluntad política de aplicar los marcos normativos vigentes y de perfeccionarlos en caso que fuera necesario.

En tercer lugar, a pesar que en la agenda pública en particular el tema de la biodiversidad no ocupe un lugar relevante, inevitablemente y con cierta independencia de las acciones que el Proyecto a Escala Completa debe desarrollar, este lugar tenderá a ser más importante, tanto por la creciente jerarquía que se le asigna a nivel internacional (lo que inevitablemente termina repercutiendo a escala nacional) como por el hecho que el país ya ha pasado lo más duro de la crisis económica y social que estallara en 2002, razón por la que otros temas que hoy son de gran importancia en la agenda pública (marginación, desempleo, pobreza, desintegración social, seguridad pública, etc.) paulatinamente irán mermando en su intensidad dejando espacio para que afloren otras preocupaciones del conjunto de la sociedad.

4) Lineamientos estratégicos para el trabajo en aspectos económico-financieros durante la ejecución del Proyecto a Escala completa

a) Fuentes de financiamiento

Del vasto y heterogéneo conjunto de instrumentos que se analiza en la segunda parte de este documento y dadas las características propias del país y del SNAP a implementar pueden plantearse las siguientes conclusiones generales:

- Los **fondos presupuestales** deben formar parte del financiamiento del sistema, pero dadas las restricciones fiscales existentes, las eventuales incertezas sobre su efectiva disponibilidad en tiempo y forma, la existencia de otras temáticas a las que se asigna mayor importancia en la agenda pública, no deberían ser considerados como el único eje del financiamiento del Sistema.
- Existe un amplio campo de trabajo en el establecimiento de un sistema racional de definición y aplicación de **tarifas de acceso y/o servicios, cánones por concesiones a privados dentro de APs**, etc. Su aplicación efectiva requiere como insumos previos de un sistema de costeo de la gestión y de administración veraz, eficiente y eficaz. En este sentido cabe señalar que los estudios de valoración económica a desarrollar pueden contribuir de manera significativa a la adecuada definición de las tarifas o precios de acceso o uso. En este sentido es necesaria la definición de una **política de fijación de tarifas de acceso** que, sin perder de vista objetivos de no exclusión social, permitan racionalizar el uso de este instrumento (esto puede tener variantes: tarifas diferenciadas por nacionalidad, edad, temporada u otros criterios tales como combinación de lugares de acceso tarifado con otros de acceso más libre) y que como ya se ha mencionado debieran incorporar en su definición los resultados de los estudios de valoración económica.
- Las posibilidades de obtener recursos significativos a través del **mecanismo de “canje de deuda por desarrollo o ambiente”** parecen ser más limitadas en el caso uruguayo que en otros países. En primer lugar porque la mayor parte del endeudamiento público está contraído con organismos internacionales y con particulares y no con Bancos Internacionales u otros Gobiernos Nacionales. En segundo lugar porque dada la alta cotización de los títulos de deuda pública uruguaya (en la actualidad los títulos de deuda pública uruguaya más baratos de los que cotizan a nivel internacional lo hacen en el entorno del 95% de su valor nominal) no parece que existiera un margen importante de obtención de recursos a través de este tipo de mecanismos. No obstante sí debe explorarse el margen que queda con las deudas directas con otros Gobiernos pues por ejemplo en el caso de España, si bien no se ha producido exactamente un canje de deuda, sí se ha condonado el pago de intereses por una deuda de 50 millones de US\$ a cambio de que el Gobierno uruguayo aplicara estos recursos a planes de saneamiento y, más recientemente, a la implementación de proyectos del tipo Mecanismo de Desarrollo Limpio. Otro caso a considerar es el de la deuda con los Estados Unidos de Norte América en el marco del “Fondo para las Américas”.

- En aquellas APs que tengan potencial de **desarrollo de producciones/servicios** locales, deberán explorarse, a través de los correspondientes estudios de mercado, el potencial de financiamiento que los mismos brindan e implantar acciones de apoyo (capacitación, crédito, etc.) para su efectiva implementación.
- En **materia tributaria** existen por los menos tres opciones principales (por la magnitud de recursos que pueden generar, la relativa simplicidad de su readecuación y su amplia base imponible que implica la aplicación de tasas individuales bajas) no excluyentes a ser analizadas:
 - El establecimiento de **una tasa de servicios ambientales a los turistas que ingresan al país**. El carácter de tasa - que implica la contraprestación de un servicio - mejoraría las posibilidades de que los fondos fueran efectivamente volcados a las APs. Adicionalmente la existencia de una tasa de esta naturaleza contribuiría al posicionamiento del país con su marca “Uruguay Natural” y a la toma de conciencia colectiva en torno a las cuestiones ambientales. Las estimaciones disponibles en el Ministerio de Turismo indican que en los últimos diez años (período que incluye una fuerte recesión en 2002/2003 en el turismo de origen argentino) han ingresado al país promedialmente algo más de dos millones de turistas por año, generando un ingreso anual de divisas que promedió en igual período una cifra superior a los 550 millones de US\$/año. Estos datos definen la existencia de una amplia base imponible de manera tal que, a título de ejemplo, una tasa de reducida magnitud absoluta (un dólar norteamericano por persona) representaría apenas el 3,8 por mil del gasto medio de un turista durante su estancia en el país y, a pesar de que eventualmente pudiera existir un cierto margen de evasión, reportaría un volumen total de recursos de consideración. Adicionalmente debe tenerse en cuenta que, exceptuando los años críticos de 2002 y 2003, el volumen de turistas ingresados al país manifiesta una fuerte tendencia de crecimiento desde los finales de la década de los '80. En la hipotética aplicación de este tipo de tasa podrían considerarse tasas diferenciales según nacionalidad del visitante dado que aproximadamente el 18% de los mismos son uruguayos residentes en el exterior. La eventual implantación de este tipo de tasa se ve respaldada además por la manifiesta voluntad de pago de los usuarios que se registra en varios estudios de valoración económica (véase por ejemplo Sans, 1996)
 - La consideración de las **donaciones para el SNAP o sus áreas como deducibles del Impuesto a la renta de Industria y Comercio (IRIC) o del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF)** que será implementado por el actual Gobierno, por un equivalente de hasta una vez y media su valor monetario (y probablemente con un monto máximo para asegurar al Tesoro Nacional que la merma de recaudación no sea significativa) tal como sucede en la actualidad con la deducción de los denominados “gastos en capacitación”.

- La inclusión de un **adicional al Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios** (que en 2004 recaudó, más sus adicionales, 35:6 de US\$) con una alícuota muy baja, podría significar generación de montos importantes de recursos fundamentada en una cierta analogía con el principio de “que quien contamina paga” con “el que explota recursos naturales contribuye a su preservación”. Debe considerarse que actualmente la presión tributaria sobre las actividades agropecuarias es muy baja (del orden del 5% del PBI) y que las tasas del impuesto de referencia (IMEBA) promedian el 2,5%, por lo que se estaría hablando de un aumento marginal de la presión tributaria, con la ventaja de que, al igual de lo que sucede con las tasas sobre ingresos de turistas, la base imponible es muy amplia por lo que el valor absoluto de la tasa puede ser pequeño e igualmente reportar ingresos de significación para el Sistema. A título de ejemplo, la creación de un adicional del IMEBA (destinado al SNAP) del orden de 0,005% del valor de la primera compra venta permitiría generar recursos anuales por una cifra del orden de 1:1 millones de US\$ (lo que a su vez implicaría elevar la recaudación tributaria proveniente del sector agropecuario en 1,3% y la presión tributaria en menos de un 1 por mil de su PBI).
- La cuestión tributaria es un excelente ejemplo de la necesidad de **generación de consensos y acuerdos de mediano y largo plazo** tanto entre el sector público con el privado como entre las diferentes agencias del sector público. Decidir qué sectores de los contribuyentes financian con su aporte fiscal al SNAP es un elemento que necesariamente deberá ser consensuado entre el MVOTMA, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Turismo, etc.
- La reducida presión tributaria que en la actualidad tienen las producciones agropecuarias en relación a su Producto Bruto Interno, pone un límite relativamente bajo a las posibilidades de emplear las **exoneraciones fiscales** como instrumentos de estímulo a la incorporación de tierras privadas a esquemas de áreas protegidas, en particular en tanto éstas supongan un costo de oportunidad (merma de ingreso neto para el productor agropecuario) que no pueda ser compensado por la generación de ingresos a partir de su transformación en Área Protegida. Una de las posibilidades de acción en este sentido puede ser el otorgamiento de subsidios explícitos, pero este aspecto está claramente supeditado a la disposición de recursos financieros adecuados en cantidad. No obstante es uno de los espacios en que podrían articularse acciones con el PPR.
- Por otra parte, la posibilidad de apoyar la transformación de tierras actualmente de propiedad privada en APs a través de **arrendamientos de largo plazo, servidumbres recíprocas, expropiaciones**, etc. claramente están determinadas por las disponibilidades financieras.
- La canalización de todos los recursos a través del **Fondo de Áreas Protegidas**, cuyo marco regulatorio seguramente deba ser revisado y adecuado para que funcione con la fluidez, amplitud y flexibilidad necesarias.

- Una fuerte apuesta a la articulación público privada en la gestión de las APs y en función de esto un decisivo impulso a los mecanismos de **fundaciones y fondos para el financiamiento de APs**, aspecto que debe ser jerarquizado en tanto este tipo de instrumento jurídico, así como los **consorcios público-privado** pueden resultar excelentes instrumentos para obtener fondos y administrarlos a nivel de APs individuales, involucrando a diversos actores locales (gobiernos departamentales, ONG´s, empresas agroindustriales, empresas agropecuarias, ministerios, vecinos, etc.) en la gestión del AP con una visión de desarrollo territorial de base local.
- Vinculado a lo anterior, apoyar las articulaciones entre instituciones públicas y privadas y para la definición de las cuestiones tributarias y, eventualmente, en la revisión de las leyes de **Fundaciones y Fideicomisos**
- Una muy **fuerte articulación entre la ejecución del Proyecto Producción Responsable (MGAP-BM-GEF)** y el de Fortalecimiento del SNAP.
- Avanzar en la **regulación y legislación sobre las modalidades de acceso a los recursos genéticos** como forma de liberar posibilidades de financiamiento por esta vía.
- Para apoyar las oportunidades/iniciativas de producciones locales deberían profundizarse en el país normas y adecuaciones de **la institucionalidad certificadora**, teniendo el debido cuidado para que este tipo de instancias no se transformen en incentivos perversos con relación a la conservación de la biodiversidad (si no la tomaran en cuenta debidamente). Esta situación ameritaría, en caso de confirmarse, la realización de estudios y propuestas de ajuste de los criterios y mecanismos las que deben ser reconocidas y acreditadas a nivel internacional, estableciendo criterios y procesos de certificación para poder ser aceptados a ese nivel. Aunque esto es una iniciativa/actividad privada, el Estado puede contribuir a su desarrollo, máxime teniendo en cuenta que muchas veces estos esquemas de certificación constituyen una barrera a veces prohibitiva en términos de costos y trámites para productores de escala pequeña.
- Lo mencionado en el párrafo anterior resulta particularmente relevante en aquellas áreas (en particular de propiedad privada) en que predominan pequeñas explotaciones y en las que el agregado de producciones “ambientalmente amigables” y/o prestaciones de servicios ambientales (explotación racional de especies autóctonas, desarrollo de diversas actividades de ecoturismo) pueden significar una mejora del ingreso y por ende en las condiciones de vida de los pequeños productores. Probablemente sea ésta uno de los tipos de experiencias piloto a impulsar para la creación de APs a nivel privado.
- Trabajar sobre casos piloto o **experiencias demostrativas** en algunas APs con mayor potencial de generación de recursos locales con más profundidad que en el conjunto del Sistema.

- Definición de una **metodología para costeo de planes de manejo**. Para ello es necesario que previamente haya definición de los planes de manejo, uno de cuyos ítems será el desarrollo de capacidades de gestión, administración, desarrollo de arreglos institucionales y regulatorios, prospección de posibilidades de generación de servicios y productos, mercadeo, etc.
- Exploración de **generación de ingresos propios en cada AP** (estudio de mercado, factibilidad técnico-económica), aspecto que se encuentra estrechamente vinculado con el que se plantea a continuación.
- **Estudios de valor económico total** (sólo así se podrá saber realmente cuánto tiene sentido invertir y gastar en un área con visión de largo plazo) aunque sea a nivel piloto. Sería interesante a estos efectos que se pudiera contar con ejemplos, aunque fueran teóricos sobre otros métodos, según su utilidad en los casos de valoración económica de áreas protegidas. A partir de lo anterior, sería importante contar con un conjunto de recomendaciones sobre las metodologías aconsejables para usar en cada caso según los métodos y un conjunto de requisitos a cumplir en cada caso, para asegurarse que las investigaciones que se realicen puedan arrojar resultados confiables para el Sistema. Ello lleva a definir metodologías aceptadas por el Sistema para la realización de estos estudios, que permita un uso racional de las mismas. En este sentido debería considerarse en particular:
 - Los mecanismos anteriores permitirán guiar los estudios a realizar en el campo de la **evaluación económica de bienes y servicios ambientales** en las áreas protegidas que deseen integrarse al SNAP.
 - Con estos estudios, primero se definirá en cada caso la asignación de los ingresos económicos que se obtienen de las valorizaciones, por el uso de bienes y servicios o por el no uso, tanto referidos a paisajes como producciones de bienes o mejoras en la productividad o costos evitados por las funciones de las áreas. Aquí deberían considerarse también los ingresos que ya pudieran obtenerse por la participación de estas áreas protegidas en mercados competitivos. Debe realizarse una prospección de estos ingresos por un período que debe ser definido por el SNAP.
 - Frente a ello, se deben calcular las inversiones necesarias y los costos directos e indirectos del funcionamiento de las áreas protegidas en un futuro inmediato. A ellos se deben agregar las inversiones y los costos de bienes y servicios ambientales que permitan la obtención de los ingresos definidos para esta área protegida. Estos bienes y servicios son valorados de igual manera que los correspondientes a los ingresos ambientales, de acuerdo a las metodologías aceptadas en el SNAP y según las guías elaboradas. Aquí se deben tener especialmente en cuenta los costos para evitar impactos ambientales y los costos de oportunidad de las funciones y producciones en el área protegida.
 - Finalmente, se comparan ingresos y costos totales para obtener los beneficios netos del proyecto en cada área, que se descuentan a una tasa previamente definida por el SNAP, que debe representar el costo de oportunidad del capital. Ello determinará el

- valor actual neto aportado por el área protegida. A su vez se calculará la tasa de retorno de esos flujos netos.
- El SNAP debe definir una **escala de valores actuales netos y de tasas internas de retorno** que sirvan de guía para la aceptación o no de estas áreas protegidas en el Sistema.
 - Por último, se deben calcular los flujos de ingresos y costos exclusivamente financieros que permitirán determinar los **déficits o superávits de caja de cada área**. En este caso, el SNAP debe exigir que los proyectos tengan propuesta de **mecanismos financieros** para enfrentar las situaciones deficitarias. En su defecto, el SNAP definirá hasta qué montos de déficit acepta para aprobar la incorporación de áreas en los casos de aporte económico positivo según el análisis previo.
- Revisión del **marco regulatorio**, para levantar restricciones de facultades y competencias de las diferentes organizaciones públicas y/o privadas, y estudio para la estandarización y flexibilización de la **normativa en materia de manejo de ingresos por proventos** a nivel del MVOTMA en general y de la DINAMA en particular.
 - Articular con **PDGM IV, FDI y otras fuentes de financiamiento** disponibles que contribuyen al desarrollo local. (al respecto de estas posibilidades véase la información presentada con más detalle en las páginas 37 a la 40 del presente informe).

Tabla N° I: Mecanismos y fuentes para la generación y asignación de recursos en AP ³⁵

Mecanismo.	Barreras y restricciones para su aplicación.	Pasos necesarios para eliminar barreras y restricciones.	Potencial de generación de recursos.	Grado de prioridad. Grado de viabilidad.
Fondo Nacional para Áreas Protegidas. (Nota: no es un fideicomiso)	El Fondo fue “creado” por la Ley 17.234, pero no ha sido capitalizado y los procedimientos operativos aún no han sido definidos.	<ul style="list-style-type: none"> - Definir estrategias y mecanismos para la capitalización y reposición. - Definir procedimientos para el manejo y control. - Definir criterios y procedimientos para la asignación / distribución de fondos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Con una capitalización fuerte y un buen manejo, este Fondo puede jugar un rol clave en el manejo financiero a nivel del Sistema. - Ya que será administrado por el MVOTMA, puede colaborar en la mejora de los sistemas de ingresos y contables del gobierno. 	Muy alto / Medio
Asignaciones del Presupuesto Nacional.	<p>En Uruguay las asignaciones presupuestales se realizan mediante una Ley quinquenal que puede recibir ajustes anuales (mediante la denominada Ley de rendición de cuentas).</p> <p>Aunque la presente administración ha aumentado significativamente las asignaciones del presupuesto para AP, los futuros aumentos en el corto plazo pueden limitarse, debido a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prioridades del gobierno enfocadas a temas sociales y económicos urgentes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidad del país de mantener un ciclo de crecimiento relativamente estable y duradero que permita una mayor flexibilidad fiscal. - Sensibilizar a la sociedad y decisores políticos para aumentar la prioridad de los temas de conservación y la movilización de recursos para las AP. - Estrategia de comunicación para mostrar la interrelación entre la conservación y el desarrollo, el valor de las AP y su contribución a la calidad de vida y la economía local y nacional, y las oportunidades para la generación de ingresos a través de las AP. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dada la reducida contribución realizada por las anteriores asignaciones presupuestales, los aumentos otorgados por la nueva Ley de Presupuesto (a pesar de ser modestos en términos absolutos) representan un incremento sustancial. Las actividades de la Fase Preparatoria del Proyecto colaboraron a lograr un aumento en el presupuesto de la DINAMA para las AP de más del 700% (de US\$ 28.000/año en el 2005 a más de US\$ 200.000/año a partir del 2007). - Además, un acuerdo entre la OPP y el MVOTMA, firmado durante la Fase Preparatoria del Proyecto, 	Alto / Medio

³⁵ No se incluyen en este resumen instrumentos o fuentes de fondos que si bien en otros países pueden ser exitosos o importantes, no se consideran relevantes en el caso uruguayo, dada la escasa importancia de las actividades gravadas o las dificultades que existirían para implantar un sistema eficiente y eficaz de cobro o bien que la previsión de que el monto de recaudación no sería sustancial o bien no compensaría el esfuerzo administrativo, de diseño y contralor del instrumento en cuestión.

Mecanismo.	Barreras y restricciones para su aplicación.	Pasos necesarios para eliminar barreras y restricciones.	Potencial de generación de recursos.	Grado de prioridad. Grado de viabilidad.
	<ul style="list-style-type: none"> - El país tiene un elevadísimo <i>ratio</i> deuda externa / PBI que obliga al mantenimiento por un período de varios años de un elevado superávit fiscal primario para cumplir con sus compromisos. - La disponibilidad oportuna y adecuada de recursos queda librada a las posibilidades reales de la Tesorería. 		prepara el terreno para la asignación parcial de fondos de programas del gobierno para el desarrollo del interior y la descentralización, involucrando las AP y actividades de conservación (monto total de estos programas: USD 210 millones para los próximos 5 años).	
Asignaciones presupuestales municipales.	La mayoría de los gobiernos municipales se encuentran en delicada situación financiera.	<ul style="list-style-type: none"> - Mejoras en el balance fiscal. - Estrategia de comunicación para mostrar el valor de las AP y su contribución a la calidad de vida y la economía local, y las oportunidades para la generación de ingresos. 	En términos generales, limitada.	Medio a alto / Medio
Tarifas de entradas y servicios por recreación y turismo.	<ul style="list-style-type: none"> - La legislación actual permite el cobro de tarifas por turismo en las AP pero existen imperfecciones que obstaculizan la retención de ingresos por la DINAMA o el Fondo de AP. - Las decisiones deben basarse en información de mercado. - No existe acuerdo sobre una metodología para determinar tarifas. - Se puede esperar un cierto nivel inicial de renuencia por parte de los usuarios, ya que en muchos casos no existe una tradición de pago de tarifas 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar el marco regulatorio para asegurar que los recursos no se “pierdan” en Rentas Generales del Estado o de los gobiernos departamentales. - Realizar y comunicar estudios de valoración económica e investigación de mercado. - Implementar sistemas efectivos de recaudación, gestión y administración. - Considerar aspectos de equidad (tarifas diferenciales). - Brindar flexibilidad para que las agencias puedan determinar los tipos más apropiados de tarifas de recreación; establecer niveles de las 	<ul style="list-style-type: none"> - El potencial de ingresos dependerá del número de AP donde se aplique el sistema, el número y tipo de visitantes recibidos, y la política de admisión aplicada. - De acuerdo a la información disponible, algunas AP pueden financiar holgadamente sus actuales costos operativos, teniendo en cuenta el ingreso generado por el turismo. - Siguiendo una hipótesis conservadora (asumiendo que el sistema se aplica en 2 a 4 SP, que se realizan algunas mejoras teniendo en cuenta el marco 	Alto / Alto

Mecanismo.	Barreras y restricciones para su aplicación.	Pasos necesarios para eliminar barreras y restricciones.	Potencial de generación de recursos.	Grado de prioridad. Grado de viabilidad.
	para el acceso a AP públicas. - Necesidades de inversión de capital para la infraestructura destinada a los visitantes.	mismas; determinar los modos más efectivos de cobro; y evaluar la efectividad de distintos enfoques. - Desarrollar asociaciones de colaboración intersectorial. - Realizar capacitación específica. - Diseñar y aplicar estrategias de comunicación.	regulatorio, y que se aplican tarifas relativamente bajas), se puede estimar una recaudación anual total de 100-150,000 US\$.	
Tasa por servicios ambientales al turismo receptivo.	- Su aplicación puede tener problemas de compatibilidad con los acuerdos de libre circulación de personas en el MERCOSUR, lo que es relevante, pues menos del 5% de los turistas que ingresan anualmente al país son de naciones extra - MERCOSUR. Vulnerable a eventos externos.	- Requiere decisiones políticas al más alto nivel que involucran a la Presidencia de la República, el Ministerio de Turismo, el MVOTMA, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Relaciones Exteriores. - Los impuestos al turismo deben negociarse en las correspondientes instancias técnicas y políticas del MERCOSUR.	- El promedio histórico de flujo de turistas es de aproximadamente 2 millones de personas, con una tendencia al aumento. - Con una base imponible tan amplia, aún aplicándose tasas relativamente bajas (0.75 US\$ -1 US\$ por persona, para no desestimular el flujo de turistas) los niveles absolutos de recaudación serían significativos, en el orden de 1:5 - 2:0 US\$/año. - Si la tasa se aplicara sólo a los turistas extra - regionales la recaudación caería notablemente.	Alto / Medio
Permisos de caza y pesca, tarifas de extracción, y multas correspondientes por infracción.	Daño potencial a los valores de AP.	- Mejorar el marco regulatorio (definición clara de responsabilidades de cada organización pública y coordinación interinstitucional); esto implica toma de decisiones a alto nivel político. - Aumento en el número de personal para control y aplicación. - Mejoras en las habilidades y equipamiento del personal. - Los impactos deben predecirse antes	- A pesar de no ser una fuente mayor de financiamiento, las tarifas reflejan el valor que los usuarios dan a los recursos y pueden por tanto funcionar como herramienta para manejar la presión de uso.	Alto / Medio

Mecanismo.	Barreras y restricciones para su aplicación.	Pasos necesarios para eliminar barreras y restricciones.	Potencial de generación de recursos.	Grado de prioridad. Grado de viabilidad.
		de llevar a cabo cualquier actividad y deben ser luego monitoreados de manera permanente. - Definir cuotas y permisos dentro de límites sostenibles.		
Tarifas y derechos de bioprospección.	Prácticamente no existe marco regulatorio.	- Definir un marco regulatorio. - Desarrollar marco para la investigación científica en AP. - Implica definiciones políticas a alto nivel.	- De difícil pronóstico, seguramente escaso aporte en el corto y mediano plazo. - En todo caso, conceptualmente, pareciera ser un elemento central que hace a la definición del SNAP.	Alto / Bajo
Impuesto por servicios ambientales a la producción agropecuaria.	- El bajo nivel de la actual presión tributaria (5% del PBI, aproximadamente el 10% de la Ingreso Bruto agregado de todo el sector) permitiría recurrir a este mecanismo. - El principal tributo que pagan las empresas del sector es el Impuesto a la Enajenación de Bienes Agrícolas (IMEBA) cuyas tasas máximas están fijadas por ley y en la actualidad para la casi totalidad de los productos se encuentran en su máximo. - Resistencia de buena parte de las empresas a un aumento en la carga tributaria. - Falta de estudios de valoración.	- Realizar y difundir estudios de valoración. - Requiere de decisiones políticas al más alto nivel que involucran a la Presidencia de la República, el MGAP, el MVOTMA y el MEF. - Necesita de legislación para aumentar el impuesto IMEBA y asignar ingresos específicos para el SNAP. - Estudiar la exoneración de tasas diferenciales de impuestos para posibilitar a los productores generar más ingresos a partir de actividades amigables con la conservación (ej: fijar tasas impositivas más bajas o exoneración a aquellos usos sostenibles de la tierra y los recursos).	- En el 2004 la recaudación neta por concepto de IMEBA y adicionales se estima en US\$ 35,6 millones, lo que supone aproximadamente un 1.57% del valor bruto del total de la producción agropecuaria. - A título de ejemplo, la creación de un adicional del IMEBA (destinado al SNAP) del orden de 0.005% del valor de la primera compra-venta permitiría la generación de recursos anuales por una cifra del orden de 1.1 millón de dólares (lo cual a su vez implicaría elevar la recaudación tributaria para el sector en un 1.3% y aumentar la presión tributaria en menos de un 1 por mil de su PBI).	Alto / Medio a Bajo
Contribuciones financieras de actividades y	- Insuficiente investigación de mercado. - Falta de estudios de	- Desarrollar capacidades locales para la prospección, generación e implementación planes exitosos de	- Alto potencial en AP con componentes turísticos. Menor potencial y viabilidad en AP y	Alto / Medio a Bajo

Mecanismo.	Barreras y restricciones para su aplicación.	Pasos necesarios para eliminar barreras y restricciones.	Potencial de generación de recursos.	Grado de prioridad. Grado de viabilidad.
productos con valor agregado desarrollados en AP y zonas de amortiguación.	valoración.	negocios. - Realizar estudios de valoración e investigación de mercado. - Desarrollar asociaciones de colaboración intersectorial. - Realizar capacitación específica.	zonas de amortiguación con actividad agrícola y ganadera.	
Tarifas y acuerdos de conservación como parte de las autorizaciones ambientales otorgadas por la DINAMA para actividades con potenciales efectos negativos.	- Aunque la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental brinda el marco general, no existen criterios ni procedimientos para este tipo de acuerdos. - Dos antecedentes recientes incluyen el requerimiento de establecer y cubrir los costos recurrentes de un AP a una gran industria multinacional, y el de apoyar un AP existente a una compañía minera de mediano tamaño.	- Definir criterios y procedimientos específicos (monto de las tarifas, marco temporal de los acuerdos de conservación, etc.).	Variable, dependiendo de la contribución financiera y del tipo de acuerdo de conservación.	Alto / Medio a Alto
Donaciones y otros financiamientos externos.	- Debido a los indicadores de desarrollo de Uruguay y a su falta de mega biodiversidad, el país no recibe financiación significativa de donantes internacionales u ONGs. - Bajos niveles de conciencia sobre la importancia de la conservación y AP determinan un bajo interés de empresarios y otras entidades para realizar donaciones con este fin. - Baja capacidad de las instituciones públicas, ONGs y otras instituciones de la	- Desarrollar una imagen institucional para el SNAP. - Diseñar e implementar estrategias de comunicación específicas para obtener apoyo del sector empresarial para la conservación como parte de sus responsabilidades sociales hacia un desarrollo sostenible. - Capacitar para el desarrollo del proyecto y la recolección de fondos. - Mejorar el acceso a información relevante respecto de fuentes de financiación. - Promover información concerniente a oportunidades para las asociaciones	Puede desarrollar un papel de importancia en el financiamiento de AP.	Alto / Medio

Mecanismo.	Barreras y restricciones para su aplicación.	Pasos necesarios para eliminar barreras y restricciones.	Potencial de generación de recursos.	Grado de prioridad. Grado de viabilidad.
	sociedad civil para recolectar fondos y desarrollar proyectos para canalizar el financiamiento de fuentes externas.	entre actores públicos, privados y sociales en el manejo de áreas AP. - Estudiar la exoneración de impuestos a las donaciones con propósitos de conservación.		
Fondos de fideicomiso para la conservación.	- Es muy escaso el desarrollo de este instrumento con fines estrictamente comerciales y/o productivos (marco legal del 2004). - Los costos fijos de administración, contralor, etc., pueden inviabilizar el instrumento si no se aplica a montos elevados de recursos, en algunos casos de por lo menos 500.000 US\$.	- Revisar el marco regulatorio de este tipo de instrumento para flexibilizar su aplicación al financiamiento de AP. - Las actividades de sensibilización debieran orientar a que toda forma de donación (ya sea de individuos o empresas) se canalice a través de este tipo de instrumento.	- De darse una fuerte capitalización y un buen manejo, pueden volverse una fuente de financiación significativa para el Sistema y las AP. - El Estado dispone de un sinfín de activos físicos que podría verter (sin perder la propiedad) a la constitución de fondos de fideicomiso o por lo menos al apoyo de su lanzamiento.	Alto en el mediano-largo plazo / Medio
Canje de deuda por recursos naturales.	- El uso de este tipo de operación está limitado, ya que la mayor parte de la deuda pública del país es de naturaleza "no soberana", lo que significa una deuda contraída con organizaciones multilaterales con ciertas restricciones a ser aplicadas en las políticas domésticas. - Las posibilidades de acción estarían limitadas a las llamadas deudas gobierno a gobierno (ya sea establecidas con los mismos gobiernos o con agencias de cooperación o con bancos del tercer mundo donde los	- Requiere decisiones políticas a alto nivel. - Se requiere de una identificación precisa de los montos a ser manejados dentro de este esquema y de negociaciones específicas. - Desarrollar estrategias de comunicación para persuadir a las partes interesadas de que las áreas protegidas son más convenientes que otros sectores de la sociedad y la economía para aplicar este instrumento.	- La identificación preliminar llevada a cabo en la Fase Preparatoria revela que no hay montos relevantes de deudas del gobierno de Uruguay con otros países. - El monto de deuda que el Gobierno Central (excluyendo las utilidades públicas) mantiene con fundaciones o bancos en los que participan otros gobiernos asciende a una suma no superior a los US\$ 115 millones. - De éstos, los montos manejados por agencias de cooperación son del orden de US\$ 65 millones (63 millones con la cooperación	Bajo y vinculado a operaciones puntuales en el corto y mediano plazo. Casi inexistente en el largo plazo.

Mecanismo.	Barreras y restricciones para su aplicación.	Pasos necesarios para eliminar barreras y restricciones.	Potencial de generación de recursos.	Grado de prioridad. Grado de viabilidad.
	gobiernos respectivos tienen una participación relevante).		española pero que ya estarían casi completamente involucrados en canjes o condonaciones de interés) y US\$ 2 millones de un crédito remanente de la década de los '70 con la AID. - El resto corresponde a bancos (Exchange Bank de Japón US\$ 17 millones; Eximbank de Japón US\$ 19 millones; y Kreditanstalt de Alemania US\$ 7 millones).	

Tabla N° 2: Mecanismos de incentivo para la conservación de la biodiversidad y las AP

Mecanismo.	Barreras y restricciones para su aplicación.	Acciones necesarias para remover barreras y restricciones.	Potencial de requerimiento de recursos.	Grado de prioridad. Grado de viabilidad.
Exoneraciones tributarias para actividades agropecuarias amigables para la conservación en AP o zonas de amortiguación.	<ul style="list-style-type: none"> - El bajo nivel de la actual presión tributaria (5% del PBI, aproximadamente el 10% del ingreso bruto del sector) deja poco margen para introducir rebajas. - La enorme mayoría de las empresas tributan indirectamente a través de un impuesto a sus ventas brutas y no sobre rentas netas (como sí sucede con la gran mayoría de las empresas de industria y comercio). - Una parte no menor de la recaudación tiene destino municipal, por lo que eventuales exoneraciones requerirían de consensos políticos sobre el financiamiento municipal. - Buena parte del esquema tributario actual se basa en impuestos indirectos (sobre insumos o productos) que difícilmente son manejables en un esquema de exoneraciones vinculado a políticas ambientales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Están estrictamente ligadas a la toma de decisiones políticas sobre la Reforma Tributaria que está estudiando la nueva Administración, lo que implica la definición de cuál es el nivel de presión tributario que se pretende aplicar al sector agropecuario y a través de qué tipo de impuestos. - A nivel nacional, implica decisiones políticas de alto nivel. - A nivel municipal hay algunos antecedentes de exoneraciones en el impuesto a la tierra (<i>Contribución Inmobiliaria</i>), como un incentivo para la participación de los propietarios privados en AP. 	<ul style="list-style-type: none"> - A título ilustrativo la tributación bruta total del sector agropecuario en 2004 fue del orden de 110: US\$, por tanto, cada punto porcentual que se redujera esta recaudación significaría un costo anual de más de un millón de US\$. 	Medio.
Exoneraciones tributarias a donaciones con fines de conservación.	<ul style="list-style-type: none"> - Existe un marco regulatorio que (aunque perfeccionable) permite a las empresas de Industria y Comercio, deducir de sus pagos de impuestos a la renta, las donaciones que se hagan con ciertos fines y a ciertas instituciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar el marco regulatorio para así incluir la conservación como destino exonerable. - Requiere de decisiones políticas de primer nivel que involucren a la Presidencia de la República, el MGAP, el MVOTMA y el MEF. - Implica aceptar una merma "políticamente tolerable" en la recaudación. - Diseñar e implementar estrategias de comunicación para sensibilizar y 	<ul style="list-style-type: none"> - El total de la recaudación interna de impuestos es del orden de 2.200 millones US\$ por año. - De éstos, aproximadamente el 10% corresponde a impuestos a las rentas de empresas (industria, comercio y agropecuaria). Si se aceptara una merma en la recaudación del 0.5%, por permitir deducir de los impuestos a las rentas 	Muy alta prioridad en el corto plazo.

Mecanismo.	Barreras y restricciones para su aplicación.	Acciones necesarias para remover barreras y restricciones.	Potencial de requerimiento de recursos.	Grado de prioridad. Grado de viabilidad.
		estimular la donación para apoyar las actividades de conservación y AP.	de las empresas donaciones al SNAP, los fondos disponibles anualmente para el mismo podrían estar en el orden de los 700.000 US\$/año. - El nuevo Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) a ser implementado durante esta Administración, puede aportar recursos adicionales significativos.	
Subsidios directos.	- Las ya mencionadas restricciones fiscales limitan fuertemente el uso de estos instrumentos.	- Están incluidos y financiados en el PPR y aunque se refiere a otros problemas ambientales (y no exclusivamente a la conservación de la biodiversidad) y otras zonas geográficas (no incluye AP) puede representar una posibilidad de coordinar estrategias y acciones, especialmente en las zonas de amortiguación. - Implica una fuerte articulación entre MGAP-MVOTMA.		Alta prioridad en el corto plazo.

NOTA: a los efectos de dimensionar adecuadamente las cifras que se manejan en este informe, debe tenerse presente que el Presupuesto Nacional en 2005 fue del orden de US\$ 3.000 millones; el presupuesto ejecutado para todo el MVOTMA representó 43:7 US\$; de este total, 3:2 correspondieron a gastos de funcionamiento y el resto a inversiones. A su vez de este total, apenas el 1:2 US\$ correspondieron a la DINAMA.

b) Mecanismos de distribución de recursos entre APs.

(i) Fundamentos de la propuesta

El punto de partida de esta sección es que el escenario más probable en que se consolide el SNAP en Uruguay en el mediano plazo implicará la coexistencia de áreas capaces de generar ingresos que superen los costos de sus planes de manejo, áreas que equilibren sus ingresos y egresos y otras que sean deficitarias.

No tiene sentido pensar en mecanismos de distribución de recursos entre APs si todas fueran superavitarias (y no se ha encontrado en la literatura internacional consultada una sola referencia a que en el SNAP de alguna parte del mundo todas, o ni siquiera la mayoría de las APs a nivel individual, sean superavitarias).

Es necesario aclarar que cuando se habla de APs superavitarias se refiere a que el conjunto de ingresos generados por las mismas son superiores a los costos de los planes de manejo. Pero esto puede verificarse en dos situaciones diferentes:

- Que la propiedad de la tierra sea pública y la gestión del plan de manejo sea pública y/o privada. En este caso los ingresos públicos se imputan en su totalidad, en tanto que de los ingresos obtenidos por actores privados en el desarrollo de actividades productivas asociadas o dependientes de la existencia de las APs (por ejemplo los ingresos obtenidos por un concesionario privado de un camping en una AP cualquiera) deberá considerarse solamente la cuota parte que el actor privado aporta como contrapartida por el uso del área (por ejemplo un porcentaje de los ingresos obtenidos o un canon pago por el usufructo de los terrenos del camping).
- Que la propiedad de la tierra sea privada pudiendo verificarse diferentes situaciones desde el punto de vista de la gestión, desde la estrictamente privada hasta la cogestión público privada. En la primera situación (propiedad y gestión privada) los ingresos serán necesariamente privados pudiéndose aportar al SNAP el pago de servicios que éste prestará para una mejor definición y/o ejecución del plan de manejo.

Por otra parte, el diseño del proceso de consolidación del SNAP debiera seguir el criterio de que, a nivel agregado, analizando el SNAP en su conjunto, el SNAP debe ser sostenible económicamente a corto, mediano y largo plazo, sobre la base de la articulación de fuentes de financiamiento de distinto origen: presupuestos nacional y departamentales, ingresos generados en las APs individualmente y en el SNAP en su conjunto, aportes de actores privados y de otros cooperantes (bilaterales y multilaterales).

Pero esta afirmación merece tres calificativos relevantes.

En primer lugar que el proceso de instalación del SNAP, y por ende de generación de ingresos genuinos, será progresivo, **por lo que necesariamente en las etapas iniciales se tendrán déficits que deberán ser cubiertos con fondos externos.**

En segundo lugar que, en la medida en que no se disponga de estudios de valoración económica completos de las diferentes APs, no podrán medirse los beneficios que el SNAP genere en términos de prestación de servicios ambientales en un sentido amplio y que no son recogidos en los esquemas contables convencionales.

En tercer lugar que es absolutamente posible que existan APs que sean crónicamente deficitarias, pues dadas las condiciones de un plan de manejo para las mismas y sus posibilidades reales de generar ingresos sean inferiores a sus costos de manejo, pero que debido a su alto valor en términos de biodiversidad requieran una asistencia financiera permanente.

Estas consideraciones hacen necesario realizar previsiones acerca de los mecanismos de distribución de recursos entre diferentes APs.

Para poder discutir y definir alternativas para este punto, previamente es necesario definir otro tipo de elementos del SNAP, en particular lo que hace a sus aspectos institucionales, organizacionales, de competencias y de procedimientos de gestión.

Como probablemente a la fecha sobre estos aspectos no sea posible tomar decisiones muy detalladas y, aún cuando lo fuera, lo que se defina hoy probablemente sea objeto de ajustes durante la propia ejecución del Proyecto en función de las lecciones que la misma vaya dejando, a continuación se realiza un planteo de lineamientos generales, adaptables a diferentes condiciones específicas. Los mismos se formulan a partir de lo que reporta la literatura en relación a cómo este tema se aborda en otras partes del mundo y del análisis de la propia situación del caso uruguayo.

Los supuestos básicos para formular estos lineamientos básicos son que:

- no se altera la esencia de la concepción del SNAP que está planteada en la legislación vigente, en particular en lo que hace al papel del MVOTMA y de la DINAMA en particular;
- se mantiene el Fondo para áreas protegidas al que se logra dotar de un financiamiento mínimamente razonable;
- en función de las heterogeneidades existentes entre las diferentes APs y de definiciones políticas de la nueva Administración se intentará jerarquizar en la instrumentación del SNAP (y asociado a esto en la ejecución del Proyecto a escala completa) el avance en mayores niveles de descentralización y desconcentración de funciones y competencias;
- predomina una visión de “transversalización” de las acciones en materia de conservación de la biodiversidad lo que implica apostar al triple eje de sostenibilidad de APs y Sistema (ambiental, social y económica) y a una fuerte articulación de actores públicos y privados, nacionales, departamentales y locales;
- en consonancia con lo anterior, en muchos casos, el funcionamiento de las APs se asocia con el despliegue de procesos de desarrollo local;

- existirá una integración progresiva de APs al sistema;
- en el conjunto de las APs del SNAP coexistirán áreas de propiedad y gestión públicas y privadas.

ii) Lineamientos básicos de la propuesta.

- la estructura central del SNAP se financia fundamentalmente con créditos presupuestales, proventos propios y aportes de donantes externos; excepcionalmente con recursos del Fondo de Áreas Protegidas.
- el Fondo de Áreas Protegidas es el instrumento de redistribución de recursos entre APs. Se financia parcialmente con recursos presupuestales, con las contribuciones tributarias ya discutidas, con recursos excedentarios de algunas APs, con el cobro de intereses por préstamos concedidos a emprendimientos productivos en APs y/o zonas de amortiguación, con tarifas por la prestación de servicios en APs, donantes y cofinanciadores externos, etc.
- La aplicación de recursos excedentarios de las APs integrantes del SNAP al Fondo deberá ser instrumentada de manera tal que no signifique un desestímulo a la generación local de ingresos, pudiéndose pensar por ejemplo que la misma se canalice como contraprestación a servicios prestados por el SNAP, que sea en base a tasas progresionalmente menores a medida que aumentan los excedentes obtenidos, o según el destino que se le da a los mismos en términos de reinversión en la propia AP o mejora de su plan de manejo, etc. Por otra parte, es claro que la aplicación de este tipo de criterios dependerá notoriamente del régimen de propiedad y de gestión de cada AP.
- Se sugiere que el Fondo aplique sus recursos por dos vías: a) en una cuota parte a determinar, se distribuyen a través de concursos de proyectos de manejo de APs (“fondos concursables”); b) otra cuota parte se asigna directamente a ciertos planes de manejo en función de criterios a definir (por ejemplo ser una AP de alto valor biológico pero crónicamente deficitaria; ciertas líneas de investigación esenciales, ciertos programas de educación y/o comunicación, etc.). Los fondos podrán ser asignados como donaciones, créditos, fondos de garantía para la obtención de créditos por parte de terceros, etc. Mediante la aplicación de estos criterios generales de manera flexible se asegura por un lado el mantenimiento de algunas líneas estratégicas sin dejar por ello de estimular la generación de procesos de dinamismo local en torno a las APs.
- Eventualmente, a través de figuras jurídicas como el fideicomiso, el Estado podría, a través del aporte de bienes inmuebles, contribuir al desarrollo de instrumentos de respaldo de financiamiento convencional necesario para realizar inversiones a nivel de APs.
- En lo que respecta a las perspectivas y posibilidades de áreas protegidas privadas una buena base de discusión se encuentra en Crespo de Nogueira y Greer. (Julio 2005) cuyo texto completo se incluye en el Anexo I (Las áreas protegidas privadas en la planificación y

operación de un sistema nacional de áreas protegidas. Aportaciones al caso de la República Oriental del Uruguay).

c) Criterios financieros para la priorización de APs a integrar el SNAP.

i) Fundamentos de la propuesta

Se parte de la concepción de que en el Proyecto a Escala Completa se acuerda un plan estratégico para el mediano plazo en el camino de construcción de un SNAP. Cuando culmine su ejecución, el país no dispondrá de un “verdadero y completo” SNAP pero habrá avanzado sustancialmente en su construcción.

A partir de este enfoque debiera reconocerse que las áreas involucradas son diferentes, ya no sólo en los aspectos que hacen referencia a las categorías de manejo, etc. sino en otro tipo de aspectos tales como: las posibilidades de definir planes de manejo bien fundamentados, las posibilidades de implementarlos, el tipo y cantidad de actores presentes en cada realidad, los potenciales productivos, el valor “simbólico” que el área pudiera tener para el conjunto de la sociedad, la relevancia del problema de biodiversidad planteado en el área, las amenazas existentes, etc.

Este tipo de factores, de los que sólo se enuncian algunos, son los que en definitiva determinan las posibilidades de ejecutar planes de manejo más o menos exitosos, entendiendo por plan de manejo exitoso aquél que, cumpliendo con sus objetivos en materia de biodiversidad, consigue ser auto sustentable desde el punto de vista económico y social. No obstante, en ciertos casos, existirán por razones muy válidas y fundadas APs que aún siendo crónicamente deficitarias integren el Sistema en virtud, por ejemplo, de poseer altos valores en términos de biodiversidad.

ii) Lineamientos básicos de la propuesta

De acuerdo a lo que se expresara en el literal anterior, el primer criterio genérico de selección (no exclusivamente de carácter financiero) debiera ser la inclusión de casos con alta probabilidad de éxito. Esto supone priorizar casos que sean manejables y en los que se pueda avanzar sustantivamente dentro del período de ejecución del Proyecto a Escala Completa. Dicho en otros términos, que el nivel de capacidades disponibles, los conflictos existentes entre diferentes actores, el potencial de desarrollo de la AP, entre otros factores, aseguren, dentro de lo posible la sostenibilidad y la viabilidad de la propuesta de manejo a ejecutar.

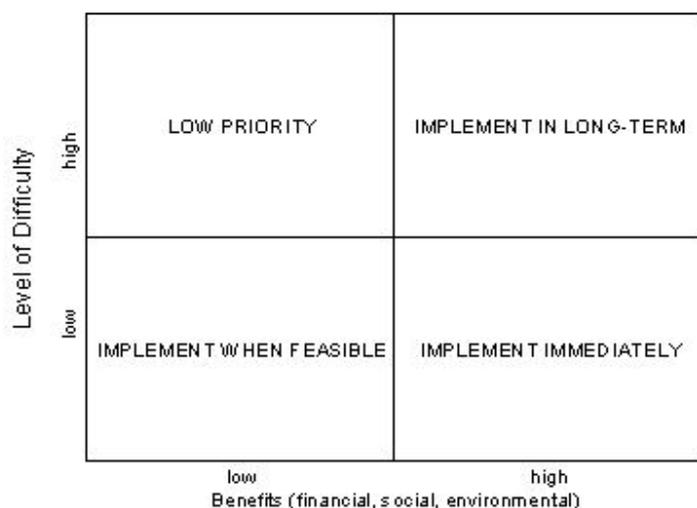
El segundo criterio debiera ser tener cierto grado de heterogeneidad en el conjunto de casos seleccionados, de manera de intentar probar que el “éxito” no requiere, necesariamente, por ejemplo, condiciones iniciales ventajosas o puede obtenerse en base a diferentes formas de gestión y/o propiedad de los recursos (pública y/o privada), a diferentes formas de generación de ingresos, etc.

El tercer criterio de priorización debiera ser considerar casos que puedan ser replicables pues esto obviamente potenciaría los impactos a futuro del Proyecto y este criterio debiera manejarse conjuntamente con el de la progresividad en la incorporación de APs al Sistema. La referencia a la

replicabilidad es tanto en términos de aplicación en otras APs del país como también por su valor de enseñanza a escala global, en tanto se generen lecciones posibles de ser aplicadas en otras partes del mundo.

En lo que hace específicamente a la priorización desde el punto de vista de los mecanismos y fuentes de financiamiento, debiera considerarse:

- Apoyarse en sólidos estudios de viabilidad y conveniencia económica.
- Facilidad de implementación relativa a los beneficios, tal como se ilustra en el siguiente esquema:



Fuente: Mc Neely Jeffrey (1998)

- Tiempo de demora en el inicio de la generación de beneficios.
- Monto de la inversión inicial necesaria.
- Ajuste a las condiciones de gestión y propiedad de la AP.
- Ajuste a las capacidades de los actores involucrados.
- Existencia de cofinanciadores y efectos de apalancamiento.

Segunda Parte: Revisión de experiencias en otros países

Introducción

La segunda parte del documento, tiene por objetivo **la revisión y discusión de experiencias de otros países**. Para ello se estructura en seis secciones principales. Las cinco primeras de ellas refieren a: consideraciones generales sobre la sostenibilidad económica de los SNAP, los tipos de costos; los ingresos (refiriéndose tanto a fuentes de financiamiento como a los instrumentos necesarios para su canalización); las políticas e instrumentos de estímulos y, finalmente, el análisis de la experiencia europea en el uso de incentivos tributarios para favorecer la conservación de la diversidad biológica y paisajística.

A lo largo de estas cinco secciones se presenta un informe de síntesis de diferentes mecanismos y estrategias usados a nivel internacional para el financiamiento a largo plazo de Sistemas de Áreas Protegidas, incluyendo fuentes de generación de recursos a nivel público y privado. Este informe es, básicamente, una revisión de literatura que por un lado apoya la primera parte del documento y, por otro, pretende enumerar y caracterizar fuentes e instrumentos (en algunos casos a través de ejemplos concretos) de manera tal de ofrecer a los futuros administradores del Sistema y de sus áreas integrantes una base amplia de referencias a partir de la cual poder discutir e implementar acciones concretas en materia de financiamiento. Por ello, esta segunda parte del documento se complementa con un conjunto de seis anexos que contienen documentos completos o parte de documentos que se consideraron particularmente relevantes e ilustrativos.

Finalmente, la revisión y discusión de experiencias de otros países se cierra con una sexta sección que incluye el listado de las fuentes de información consultadas.

a) Consideraciones generales sobre la sostenibilidad económica de los SNAP

En el marco de la CDB, se ha exhortado a los países que para el año 2008 traten de alcanzar un financiamiento sostenible de las APs nacionales y regionales, utilizando todos los mecanismos posibles, incluyendo fuentes nacionales o internacionales, y particularmente, al apoyo de las necesidades de los países en desarrollo, de las economías en transición y de los estados en desarrollo de pequeñas islas. Se ha planteado asimismo que se deberá asegurar que los mecanismos financieros adoptados para aumentar los ingresos de las APs no conduzcan a la degradación de la biodiversidad o a la destrucción de la herencia natural y cultural.

Según Inamdar A. y De Merode E. (1999) el análisis de la evolución de la gestión financiera de las APs de diferentes países evidencia una tendencia de cambio de enfoque desde modelos de gestión y financiamiento en los que ambos aspectos dependen exclusivamente o casi exclusivamente del Gobierno, hacia otros que incluyen mecanismos por medio de los cuales los usuarios de estas áreas contribuyen con su financiamiento e, inclusive, actores privados participan de una u otra forma en la gestión de las APs.

En el enfoque más tradicional el Gobierno es responsable de financiar el mantenimiento de las APs y, por ende, los servicios que las mismas brindan, haciéndose cargo de los costos de inversión y de mantenimiento (“modelo sector público”). Existe otro modelo, a veces combinado con el anterior, en que el usuario paga (una “entrada”, “tarifa” o monto determinado) cuando utiliza algún o algunos de los servicios brindados por las APs y el Gobierno es el que se encarga de la gestión y financiamiento parcial de las mismas. Ya en un modelo que podría denominarse “mixto” el gobierno realiza acuerdos de co-gestión con agentes pertenecientes al sector privado (ONGs, empresas, organizaciones locales vinculadas a las APs, pobladores o vecinos, etc.) sea bajo la forma de subcontrataciones, otorgamiento de concesiones de explotación, creación de organismos mixtos de gestión, etc. para gestionar y financiar el costo de generación de los servicios de las APs. En este último escenario las organizaciones gubernamentales pueden asumir diferentes grados de participación en el financiamiento de los servicios, pero manteniendo el derecho de la regulación de uso de las APs. Pero los actores privados actuando directamente o en forma conjunta con el Gobierno, brindan los servicios, cobran un cargo al usuario por el uso de esos servicios, asumen compromisos directos en la gestión (por sí mismos o por ejemplo suscribiendo contratos con instituciones de investigación, ONGs, etc.), pudiendo, según los casos, tener el derecho a percibir ganancias a partir de los ingresos adicionales generados. Si este sistema es bien manejado, puede incentivar a los contratistas, socios, concesionarios o co gestores a realizar mayores inversiones mejorando sus ingresos a través de una mayor variedad o mejor calidad de servicios y, a través de éstos, contribuir a un mejor manejo del área protegida.

La adopción de uno de estos modelos o de combinaciones de los mismos está asociada diversos factores tales como las características de las APs, tipo de hábitat, categoría de manejo, su extensión, delimitación, actores y funcionamiento de la sociedad local, posibilidades productivas del área, etc., el marco regulatorio vigente, el grado de desarrollo del Sistema, etc.

En relación a cómo mejorar la gestión financiera de las APs, se manejan a continuación algunos ejemplos de oportunidades comerciales para las APs, partiendo del hecho que los beneficios comerciales derivan de la venta de bienes y servicios, ya sean de consumo (o de uso) o no-consumo (no-uso):

Uso no consumible	Uso consumible
Visita, turismo	Caza
Films&documentales	Extracción de recursos (madera, pesca, etc.)
Investigación	Ventas vivas
Funciones ecosistémicas (captación del agua, secuestro de carbono).	
Voluntad de pagar	

Ninguno de estos recursos puede dar todas las soluciones de financiamiento, cada uno de ellos tiene sus problemas y limitaciones, pero pueden contribuir a mejorar la posición financiera de las AP.

Entre los factores determinantes para el éxito de los emprendimientos comerciales en las APs lo primero es tener en cuenta que: hay una enorme competencia entre APs que compiten con una oferta mundial enorme, los usuarios (turistas, ONGs, comunidad internacional) tienen todo el mundo para elegir. Por tanto las AP deben tener ciertas condiciones tales como:

- Recursos naturales. Deben garantizar una atracción única (vista de paisajes, playas, especies determinadas de animales o vegetales, presencia de recursos claves)
- Seguridad
- Accesibilidad, caminería, etc.
- Facilidades, instalaciones, infraestructura de servicios (especialmente para turismo e inversores privados)
- Deben ser costo-efectivas para los operadores privados, para que obtengan ganancias
- Deben existir mecanismos adecuados de control y participación de los beneficios entre los diferentes grupos sociales vinculados a las APs, procurando en particular su distribución entre los participantes más débiles, como algunas poblaciones que viven en las adyacencias de las APs

No obstante según Mc Neely (1997) puede afirmarse en términos muy generales que la elección del sistema correcto para cada situación depende de los siguientes factores:

- Del apoyo político y la responsabilidad social existentes
- La existencia de un marco legal adecuado, que resuelva eficaz y eficientemente posibles conflictos entre los diferentes participantes del sistema
- La existencia de incentivos correctos desde el punto de vista social y financiero (seguridad, recursos y derechos)

Según el autor, en la mayoría de los países en desarrollo los recursos domésticos no son suficientes para la conservación de la biodiversidad debido a la reducida base de capital, a la existencia de sistemas impositivos poco desarrollados y a la necesidad de volcar los recursos disponibles a prioridades más urgentes. Por estas razones es que particularmente en estos países se ha debido recurrir a sistemas de financiamiento público privado y al apoyo externo a través de diversas organizaciones y corporaciones internacionales.

Por ello, se fundamenta la necesidad del financiamiento externo, del fortalecimiento de las tendencias a introducir innovaciones promisorias en el financiamiento de áreas protegidas, enfatizando el estudio y búsqueda herramientas innovadoras y tipo de inversores que podrían implementarlas. También, la necesidad de establecer nuevo marco de políticas y regulaciones que faciliten su implementación.

Las principales razones de la necesidad de financiamiento externo para las APs, serían:

- Equidad: los beneficios que resultan de las AP fluyen para todos los ciudadanos del mundo, mientras los costos tienden a caer en los países con limitados recursos
- Limitaciones de capital: el financiamiento externo es necesario para cubrir la brecha entre la demanda para la gestión y manejo de las AP (públicas o privadas), y la oferta de fondos de origen doméstico para apoyar esa gestión
- Flujo de caja. A veces se consiguen fondos para inversiones en las AP pero no hay recursos para los gastos diarios

- Apoyo para reformas de las políticas. Puede necesitarse recursos para cubrir en el corto plazo el impacto que los cambios de políticas requeridos para incentivar el uso sostenible de los recursos biológicos, o para pagar compensaciones a los que pueden verse afectados por las nuevas políticas, o recursos para crear consensos por las nuevas reformas
- Beneficios globales. El pago a los países en desarrollo donde están las áreas a conservar por los servicios de conservación realizados para toda la comunidad global. Fondos para evitar pérdidas irreversibles de la diversidad biológica

Según Mc Neely (1997) son cuatro las principales fuentes de fondos o tipo de financiadores/inversores en APs.

- La Comunidad internacional a través básicamente de dos mecanismos:
 - Diversos organismos internacionales contribuyen con apoyos a inversiones, etc. pero no es suficiente para la sostenibilidad a largo plazo. Uno de los fundamentos de las cooperaciones para la conservación de los recursos está basado en que los “*global commons*” o bienes/servicios globales que proporcionan valor o servicios como los océanos (millones de toneladas de pescados, sirve como transporte, influye en la regulación del clima); el espacio exterior (trafico de satélites, comunicaciones); la troposfera (efecto invernadero natural), etc. Hay un enfoque que dice que hay que gestionar esos “bienes”, asignando un derecho de uso o renta por su contribución a la humanidad y al desarrollo global y utilizar una parte de esas rentas para fines de conservación, por ej. pagando directamente al mecanismo financiero de la CDB.
 - MDL e Implementación Conjunta (IC) o cualquier otro instrumento que le dé buena imagen y *marketing* a una empresa (por ej petrolera). El MDL es entre un país en desarrollo y un Anexo I del Protocolo de Kyoto, la IC entre países del Anexo I del protocolo de Kyoto, que es un mecanismo con mayor flexibilidad que el MDL (al menos para el primer período de compromiso: 2008-2012). Estos mecanismos de flexibilización surgen para facilitar el cumplimiento de mitigación de GEI en los países (más industrializados) donde el costo de la mitigación es alto o tiene opciones limitadas, de modo que tengan mayores oportunidades con mejor costo-efectividad. Ejemplos: pago por protección de bosques naturales o selvas, etc. También hay compromisos de apoyos financieros para el desarrollo sustentable e investigación en países en desarrollo.
- Los Gobiernos nacionales a través de la aplicación de instrumentos de políticas, como incentivos o desestímulos de los gobiernos tales como:
 - Tasas o cargos ambientales, ej. Costa Rica cobra una tasa o canon a empresas públicas (de electricidad y agua) y a los distritos con irrigación por el uso del agua. El destino de esa recaudación es el mantenimiento y conservación de los bosques húmedos de las áreas protegidas. El potencial de estas tasas en algunos países es importante, citándose el caso del carbón *tax* por el uso de combustibles fósiles en Dinamarca, Finlandia, Países Bajos, Noruega y Suecia.

- Deducción de impuestos de tierra a privados para preservación/conservación de la biodiversidad (Australia, Canadá y varios países de África), para reducir los costos de conservación de habitats, incluido el costo de oportunidad.
 - Existen propuestas de aplicar tasas a la venta de medicamentos, madera o semilla (porque utilizan recursos naturales). La crítica es que es difícil de garantizar que los ingresos van a ir para la conservación, pero en algunos países se está utilizando este mecanismo.
 - Cargos directos, ej. en hoteles turísticos y safaris (Kenya, Nepal, Zambia).
 - Créditos de Conservación Comercializables (CCC).- Ej. un hábitat que se quiere proteger se divide en parcelas comercializables (con una localización dada, características, diversidad, grado de protección del hábitat, etc.), cuyo pago (valor estimado por su costo de oportunidad más algo para gastos de conservación) brinda derechos especiales al comprador, como poder ir y quedarse en un lugar natural, o dar *marketing* o buena imagen al inversor. Tipo de “inversor”: organizaciones/fundaciones/corporaciones locales o internacionales, gobiernos de países desarrollados, compañías farmacéuticas, sociedades científicas, universidades y centros de investigación, y aún individuos con conciencia conservacionista y con disponibilidad financiera. Las motivaciones por la compra de estos CCC pueden ir desde el interés de uso directo como la bio prospectiva para químicos y farmacéuticos, valor de no uso como la conservación o turismo, hasta como una inversión a largo plazo por expectativas de aumento de valor por falta de oferta por biodiversidad y aumento de demanda, etc. Los gobiernos de países desarrollados pueden estimular la demanda por CCC (en países en desarrollo) de sus empresas locales o privados contra regulaciones ambientales domésticas como la forestación y la necesidad de reforestar o introduciendo una tasa de conservación que pueda ser pagada a través de CCC. El CCC puede ser de una AP cerrada a determinadas prácticas agrícolas o para promover formas de desarrollo sostenible, etc. Alta oportunidad de este mecanismo en zonas tropicales, selvas.
- El Sector Privado, pues muchos negocios se basan en la utilización de recursos biológicos, dependen de ellos y de su sostenibilidad. Éste es el fundamento de la expansión de la colaboración entre el sector privado y las APs, que se prevé tenga un alto potencial de crecimiento en los próximos años a través de mecanismos tales como:
 - Transferencia de Derechos de Desarrollo y Créditos, ej. IJ, CCC
 - Derechos de prospección y *royalties* biológicos. Ej. pago de *royalties* o creación de convenios por el beneficio resultante del uso de recursos genéticos (vegetales o animales) autóctonos de un país, ej. para el desarrollo e investigación de drogas para medicamentos o de productos de uso industrial, ornamental, etc.
 - Las ONGs que disponen de diversas herramientas, aunque muchas veces implementadas con el apoyo de los gobiernos y del sector privado:

- “Canje de deuda por naturaleza”. Este mecanismo está siendo usado para asegurar el financiamiento a largo plazo de ecosistemas protegidos en países en desarrollo.³⁶ Funciona así: Parte o la totalidad de una deuda contraída por instituciones del sector público/mixtas público-privadas/sociedad civil (ONG) en moneda fuerte con un organismo/banco internacional/gobierno de otro país, puede ser canjeada por un monto acordado (que tiene una quita de la deuda) en moneda nacional, para el pago de un determinado propósito que puede incluir sectores como la salud, educación o el ambiente. Este propósito puede ser por ejemplo la conservación de la biodiversidad.
- Fondos generados por el público en general. Se aprecia una muy alta voluntad de pago para la conservación de la biodiversidad, particularmente en los países ricos. La recaudación es promovida por ONGs que hacen compañías por alguna especie o hábitat determinado, con los cuales los donantes pueden identificarse (X especie de ave, ballenas, tigres, etc.). Sin embargo, la comunidad científica piensa que la real seguridad de las AP depende de la creación de sentimientos de pertenencia entre la gente que vive alrededor de las AP.

No obstante se señalan como requerimientos clave para el logro de un financiamiento sostenible de las APs:

- el establecimiento de un marco de políticas y normas que faciliten la innovación para el surgimiento de fondos para la conservación de las mismas
- así como el diseño de nuevos enfoques de gestión para que el gasto de dinero sea efectivo y eficiente, de modo de asegurar que los objetivos de conservación a largo plazo sean plenamente alcanzados en cada eco región del mundo

La sostenibilidad financiera se alcanza cuando se sobrepasa el punto de equilibrio, es decir el momento en que los ingresos empiezan a ser mayores que los gastos debido a que el ingreso total de las AP excede los costos. Las principales variables que afectan la sostenibilidad financiera son los costos fijos y los costos variables de la organización, el número de unidades “cargables” (ej. el número de turistas, el número de operadores, concesionarios, etc.) y el ingreso por unidad.

b) Los tipos de costos

Como en cualquier otra actividad, la relación entre los costos fijos y variables tiene importantes implicancias en los flujos de caja generados en la administración de las APs.

Los **costos fijos** son los costos compartidos por toda la organización, incluyen los que no se pueden adjudicar a ninguna actividad o servicio en especial (ej. salario del administrador, gastos administrativos y operacionales para mantenimiento), los gastos de administración nacional y regional, presupuesto general, asignación financiera dentro de la política del sistema, y todas las actividades necesarias para apoyar el funcionamiento del sistema.

³⁶ Ejemplo de este mecanismo en otro paper: Debt for Nature Swaps in German Financial Co-operation. Promotion of Developing Countries. KfW Entwicklungsbank, octubre 2004.

Las organizaciones que tienen altos costos fijos independientemente de la demanda de sus servicios, necesitan tener un alto nivel de fondo base durante todo el año. En el caso de APs que contratan servicios externos a medida que lo necesitan al incrementar la demanda, la relación ingreso/gasto puede ser fácilmente manejada y la necesidad de un fondo base es reducida.

La reducción de costos fijos puede hacerse creando asociaciones con ONGs, la comunidad local, el sector privado, instituciones de investigación, etc. También racionalizando actividades o contratando afuera parte de esos costos fijos. Se deberá priorizar y focalizar actividades; motivar y alentar al desarrollo del *staff*; cuando sea factible contratar a terceros los servicios para reducir costos fijos. Compartir los costos y beneficios de las AP a través de alianzas y asociaciones con ONGs, sector privado y organizaciones de la comunidad local. El marco legal debe ser adecuado para viabilizar los dos últimos puntos.

Los **costos variables** son los que surgen directamente de la implementación de una actividad. Por ejemplo el hecho que una AP decida permitir la caza de animales, crea dos actividades: el monitoreo de la población de animales y los procedimientos de certificar nuevos concesionarios de caza. Otros autores llaman a los costos variables costos recurrente de manejo que incluyen por ejemplo costos operacionales (salarios del *staff* y entrenamiento, combustible, mantenimiento, monitoreos y evaluaciones), costos de administración y proyectos de desarrollo del lugar, costos que sean de responsabilidad directa de cada AP.

La magnitud de estos costos depende, entre otros factores de aspectos tales:

- Los objetivos de manejo. Estos varían según el tipo de AP y pueden contemplar situaciones tan diversas como protección de la vida salvaje (IUCN, categoría I), manejo activo del ecosistema y restauración (IUCN, categoría IV) y promoción de uso sostenible (IUCN, categoría VI; IUCN 1994). Los diferentes objetivos de manejo requieren muy variadas actividades y gastos.
- La accesibilidad. Normalmente el grado de accesibilidad determina el nivel de presión que debe afrontar un AP. Cuanto mayor sea el acceso, mayor presión, lo que determina mayores gastos en inversiones (control, etc.). Algunas APs "de papel" en zonas remotas y casi inaccesibles, se mantienen intactas, sin degradación o erosión de la biodiversidad, mientras que muchas de fácil acceso y pocos recursos, han tenido una alta degradación.
- Tamaño. El costo de manejo por hectárea generalmente decae rápidamente al aumentar el tamaño del AP, por la existencia de economías de escala en el manejo. Las APs de mayor superficie tienen en general una mayor proporción de áreas inaccesibles, menores impactos por zonas limítrofes y por tanto, mayores probabilidades de sostenibilidad ecológica.

Costos de establecimiento de nuevas AP incluyen costos tales como consultas a los participantes, inventarios biológicos, demarcación de los límites, compra de tierras y eventuales compensaciones, construcciones (infraestructura) y planeamiento. El nivel de costos de establecimiento varía según varios de los factores ya nombrados y especialmente de aquellos relacionados con el contexto social.

Costos de manejo en AP existentes

Aunque los costos varían de país a país, se ha verificado en algunos estudios que los gastos de manejo reales son consistentemente menores de los que los estudios realizados por las metodologías mencionadas estimaban como adecuadas. Por ej. según esos estudios el presupuesto actual de manejo como porcentaje de los gastos estimados para un manejo adecuado por año fue 20% en Camerún y en los países de la cuenca del Congo; 35-45% en Ghana y 70% en Bolivia, lo que da un promedio de gastos de 0.05 a 3.0 US\$/ha. Pero en la realidad este promedio tenía un rango de 0.9 a 9.0 US\$/ha para alcanzar un manejo adecuado. (Bruner A. G., R. E. Gullison and A. Balmford 2004).

En términos generales, otros 3 estudios independientes produjeron similares estimaciones de costos efectivos de manejo de AP en países en desarrollo. Se estima que el gasto promedio de manejo de las APs de los países en desarrollo sea de aprox. 1.3 miles de millones de US\$ y el costo de estimado de expansión (nuevas AP) durante la próxima década será entre 9 y 13 billones de US\$ (Bruner A. G., R. E. Gullison and A. Balmford 2004).

Para estimar la necesaria sostenibilidad económica en el largo plazo de los sistemas de APs es necesario tener una idea aproximada de los costos totales de mantenimiento.

Se resumen a continuación algunas estimaciones realizadas para las APs del delta del Níger y de la región forestal de la bahía del Congo, basadas en el análisis de costos recurrentes para el manejo de las APs como un sistema. Además se hace una breve reseña de otras estimaciones de costos como la realización de inventarios, relevamientos, inversiones, asistencia técnica, capacidad institucional nacional, entrenamiento, monitoreo y evaluaciones. Blom A. (2004).

Se considera un área como bien manejada si es efectivamente manejada de modo que, por lo menos mantenga los grupos de especies a una densidad tal que les permita realizar su función ecológica, excepto las fluctuaciones naturales, extinciones o adiciones. Esto define el límite mínimo de manejo efectivo y, por definición, significa que cualquier intervención del administrador debe asegurar la viabilidad mínima de las poblaciones a densidades que permitan completar su rol ecológico. Esto es especialmente crítico en reservas multi-propósito donde ocurre la extracción. Dado que es imposible monitorear todas las especies, el monitoreo de la presencia humana así como de grandes mamíferos puede ser, por lo menos al principio, un indicador suficiente para evaluar la "salud" general de un AP particular en los ejemplos que se están analizando. Sin embargo, al presente, en esa área de referencia, en muy pocas APs se lleva a cabo alguna forma de monitoreo.

Dado que esta región incluye varios países, para poder hacer comparaciones de costos en dólares, el autor utiliza la paridad de poder de compra (PPC) de cada país y corrige el costo estimado en dólares, multiplicando el PPC relativo al de Camerún (índice base=Camerún).

Se estiman los costos operacionales recurrentes en base a la información obtenida sobre costos reales de funcionamiento (*running costs*) y son corregidos por el factor de corrección de cada país,

obteniéndose un valor promedio mínimo de 58 US\$/km². Luego se estiman los niveles de fondos que hubieran sido apropiados para lograr un manejo efectivo y por la misma metodología se llega a un promedio de 212 US\$/km². Posteriormente, se recalculan ambos costos (mínimos y “adecuados”), asumiendo toda la región como un sistema (dado que de acuerdo a la UICN el Sistema debe tener un mínimo de 10% del área total bajo protección) lo que implicaba en este estudio agregar un área adicional de 76.100 km² a la actualmente protegida que tiene una extensión de 134.800 km². Así el autor estima costos promedio para todo el sistema de 54 y 198 US\$/km² respectivamente, en lugar de los anteriores estimados para cada AP individual y luego promediados.

Finalmente se consideran costos adicionales a los recurrentes como los de monitoreo y evaluaciones, asistencia técnica y gastos institucionales, así como los que se incurre al agregar áreas al sistema. Del trabajo se desprenden valores de costos adicionales mínimos y “adecuados” de 31 y 109 US\$/km², respectivamente, los que sumados a los costos recurrentes totalizan 85 y 306 US\$/km² para mínimo y adecuado respectivamente (ver Cuadro 5). Los costos asociados con el agregado de áreas son los gastos para el inicio (o “start up”) y los costos de reconocimiento y relevamientos o “survey costs”, estimados en 148 y 13 US\$/km² respectivamente (Cuadro 6), lo que totaliza 160 US\$/km².

Las estimaciones realizadas, tienden a coincidir en líneas generales por las que efectuaron otros autores (Cuadro 7).

Blom propone que para cubrir los costos, además del turismo, *safaris* y entradas a las reservas de las APs de esta región, debería establecerse un fondo fiduciario ambiental por donantes multilaterales, quizás utilizando el Mecanismo de Desarrollo Limpio.

Cuadro 5: Costos recurrentes estimados y adicionales asumidos para un manejo mínimo y para un manejo apropiado de las áreas protegidas ya existentes en el sistema. (US\$/km²)

Tipo de Costo	Costo mínimo	Costo apropiado	Comentarios
Gastos recurrentes	54	198	
Monitoreo y costos de evaluación	5	20	10% costos recurrentes operacionales.
Asistencia técnica internacional y transferencia a técnicos locales (1)	15	50	1 experto cada 2.000 km ² (67 expertos para 134.800 km ²). El salario anual asumido fue de 100.000 US\$.
Gastos institucionales (recomienda organización semi-privada: institutos nacionales)	11	39	
TOTAL	85	307	

(1) Calculado para un salario mensual de 2.500 US\$ (30.000 US\$/año). Esto sería excesivo para la situación de Uruguay, donde da para esa misma área y asumiendo 1 experto cada 2.000 km²: 15 US\$/km².

Cuadro 6 Gastos incurridos al incluir nuevas áreas

Infraestructura y equipamiento (1)	31.2 millones de dólares para 210.800 km ² (148 US\$/km ²)	148 US\$/km ²	Estimado en base a Wilkie et al. 2001
Reconocimiento y relevamientos (2)		13 US\$/km ²	White, personal communication
TOTAL		161 US\$/km²	

Notas:

(1) No incluye compensaciones, sí incluye gastos en infraestructura (oficinas, galpones, puentes, caminos, etc.) y equipamiento (vehículos, botes, redes de comunicación, etc.).

(2) Primero se identifican los sitios prioritarios, luego se releva en ellos la biodiversidad (puede ser utilizando indicadores generales) y aspectos socio-económicos.

Cuadro 7: Otras estimaciones de costos para APs de la misma región

Gastos anuales recurrentes o de funcionamiento	Dólares/ km²	Fuente de información
Gastos actuales en países tropicales	93	James et al. (1999)
Gastos manejo adecuado países tropicales	277	James et al. (1999)
Países africanos (excepto Sudáfrica)	65	Wilkie et al. 2001
Este estudio, estimados como si fuera un sistema de AP de países del delta Níger y de bahía del Congo.- PROMEDIO (MÍNIMO-MÁXIMO)	54 (38-92)	Blom 2004
Este estudio, estimados como si fuera un sistema de AP de países del delta Níger y de bahía del Congo.- PROMEDIO (MÍNIMO-MÁXIMO)	198 (138-336)	Blom 2004

Fuente: Blom A. (2004).

c) Los ingresos: fuentes de financiamiento e instrumentos

i) Aspectos Generales

Se analizarán a continuación, posibilidades para aumentar, diversificar y estabilizar los flujos financieros para las APs y la conservación de la biodiversidad, utilizando incentivos apropiados y apoyos para la implementación de los diversos portafolios de mecanismos financieros, así como enfoques de manejo costo-efectivos para los sistemas de AP terrestres, de humedales y marinos.

Los autores aceptan que la mayoría de las APs no son negocio, solamente un número pequeño de casos lo son, considerados excepciones a la regla.

Las áreas protegidas en países en vías de desarrollo reciben en promedio menos del 30 % de la financiación necesaria para la administración básica de la conservación (James et al., 1999). Durante la década pasada, muchos gobiernos de países en vías de desarrollo (principalmente en África)

redujeron su presupuesto para áreas protegidas en más del 50 por ciento como resultado de crisis económicas y políticas (Dublin et al., 1995). La ayuda internacional para la conservación de la biodiversidad ha disminuido continuamente desde la Conferencia Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992 (James et al., 1999).

Muchas áreas protegidas en países en vías de desarrollo se han convertido en simplemente “parques que existen solamente en documentos”, careciendo de fondos suficientes para pagar los salarios del personal, vehículos de patrullaje o programas de conservación de la naturaleza.

Todas las formas de financiación de áreas protegidas caen dentro de las siguientes tres categorías:

- Asignaciones anuales del presupuesto de los ingresos generales del gobierno.
- Subvenciones y donaciones de individuos, corporaciones, fundaciones y agencias donantes internacionales. Esta categoría incluye canjes de deudas por recursos naturales y fondos de fideicomiso para la conservación.
- Cuotas de uso, impuestos de conservación, multas e ingresos destinados a la financiación de áreas protegidas.

Ninguna de estas formas de generar ingresos es una panacea. La mayor parte de áreas protegidas en países en vías de desarrollo necesitará contar con una combinación de estas fuentes.

ii) Análisis de posibles fuentes de fondos e instrumentos para su canalización y administración^{37 38}

(I) Asignaciones anuales del presupuesto de los ingresos generales del gobierno.

A pesar de que la mayoría de gobiernos da prioridad a programas de financiación de desarrollo económico y social sobre la conservación de parques y la naturaleza, se les puede persuadir de incrementar sus asignaciones del presupuesto para áreas protegidas si se puede demostrar que estas áreas generan considerables beneficios económicos. Por ejemplo, en Kenia, el turismo dedicado a áreas naturales es ahora la segunda fuente mayor de ingresos de divisas. En Ecuador, el Parque Nacional de las Islas Galápagos recibe anualmente alrededor de 80.000 turistas extranjeros que pagan una cuota de entrada de US\$100 cada uno y en total gastan más de US\$ 100 millones por año en el Ecuador (incluyendo gastos de excursiones con guías, alojamiento, comida y recuerdos).

El turismo dedicado a las áreas naturales puede convertirse en un generador importante de crecimiento económico y creación de trabajo en muchos países en vías de desarrollo. Pero este crecimiento únicamente puede suceder si los gobiernos asignan suficientes fondos para conservar la naturaleza; mantener adecuadamente carreteras y otras infraestructuras turísticas dentro de las áreas protegidas; y hacer cumplir efectivamente las leyes contra la explotación forestal, la caza, la pesca y el asentamiento ilegal dentro de estas áreas.

³⁷ En el Anexo II se presenta una visión sintética de los instrumentos teóricamente más aptos para diferentes tipos de bienes y servicios en distintos tipos de áreas protegidas.

³⁸ En el Anexo III se resume un análisis complementario de los instrumentos aquí presentados, con particular énfasis en su aplicación en áreas protegidas del Caribe.

Las áreas protegidas no sólo generan ingresos por el turismo, sino que también proveen valiosos “servicios ambientales” para los que de otra manera los gobiernos tendrían que asignar recursos económicos, incluyendo:

- Protección de las cuencas (para asegurar el abastecimiento de agua potable y energía hidroeléctrica),
- Protección de las áreas de desove para que peces puedan ser comercializados más adelante,
- Conservación de plantas y recursos genéticos que puedan convertirse en la base de nuevos y valiosos medicamentos,
- Conservación de bosques que pueden aislar y almacenar emisiones de carbono de países industriales (un servicio ambiental por el cual países en vías de desarrollo podrían recibir compensación financiera bajo la Convención de Cambio Climático).

Sin embargo, la demostración de estos beneficios económicos puede no ser suficiente para persuadir a los gobiernos de aumentar la cantidad que invierten en áreas protegidas, si éstos no pueden o quieren basar sus decisiones en consideraciones a largo plazo.

Ventajas de la financiación gubernamental

La financiación gubernamental ofrece las siguientes ventajas:

- Apoyarse en la financiación gubernamental puede tener más sentido a largo plazo que apoyarse en donaciones internacionales, ya que las prioridades del donante y los niveles de financiación pueden variar repentinamente. Además los donantes usualmente no financian proyectos por más de 5 años para áreas protegidas
- El aumento de la financiación gubernamental demuestra que la conservación de la biodiversidad es una prioridad nacional importante, y no simplemente la preocupación de unas pocas organizaciones privadas o agencias internacionales de donación.

Desventajas de la financiación gubernamental

La financiación gubernamental tiene también algunas desventajas:

- La financiación gubernamental es vulnerable a los cambios súbitos en las prioridades de gastos del gobierno y a cortes globales del presupuesto en tiempos de crisis económicas.
- El patrocinio político y las agendas políticas pueden guiar decisiones que deberían ser basadas principalmente en criterios de conservación.

(2) Subvenciones y donaciones de individuos, corporaciones, fundaciones y agencias donantes internacionales.

Una segunda fuente de financiamiento para las áreas protegidas y la conservación de la biodiversidad es a través de subvenciones y donaciones de individuos, corporaciones, fundaciones, organizaciones no gubernamentales (ONGs) y agencias donantes internacionales.

(2.1) Donaciones directas

En la mayoría de los países en vías de desarrollo, las contribuciones de individuos y corporaciones constituyen una fuente relativamente menor de financiamiento para los parques y la conservación. Generalmente los países en vías de desarrollo proveen pocos o ningún incentivo tributario para hacer donaciones benéficas.

Estos países también carecen de una tradición de donaciones benéficas por “causa o convicción”, aparte de las donaciones a instituciones religiosas.

Por contraste, en los países desarrollados, como Estados Unidos, varias fundaciones establecidas por personas acaudaladas (como Mac Arthur, Packard, Turner, Mott, Moore, Rockefeller y las fundaciones Ford) contribuyen con millones de dólares al año para mantener la conservación de la biodiversidad en los países en vías de desarrollo.

Las asociaciones internacionales no gubernamentales (como por ej. El Fondo Mundial para la Naturaleza, La Conservación de la Naturaleza, Conservación Internacional, la Sociedad de Conservación de la Naturaleza y la IUCN), también obtienen cientos de millones de dólares por año para áreas protegidas y proyectos de conservación en países en vías de desarrollo.

Quizás las fuentes mayores de financiación para parques y la conservación en los países en vías de desarrollo son las agencias donantes internacionales. Estas incluyen instituciones financieras multilaterales de muy diferentes orígenes y modalidades de operación.

Es un mecanismo ampliamente usado en diversas partes del mundo, pudiendo referir tanto a donaciones institucionales (eventualmente en cambio por alguna forma de “marketing verde”) o individuales. En este segundo caso, muchas veces transitado por diversas ONG’s, habida cuenta de la eventual recaudación que se obtenga, el componente de donación puede formar parte de una campaña de concienciación más amplia sobre los problemas ambientales o específicamente las APs.

Las llamadas a las líneas 0800 pueden manejarse como una variante de las donaciones directas y se citan casos en que se sortean entre los participantes premios consistentes en paseos por circuitos o a parques.

(2.2) Canjes de deuda externa por recursos naturales

Los canjes de deudas por recursos naturales y los fondos de fideicomiso para la conservación son mecanismos financieros que se pueden usar para aumentar (“apalancamiento o efecto multiplicador”) las contribuciones de los donantes o extenderlas durante un período más largo.

La crisis económica en Latinoamérica en los años 80 condujo a la creación del canje de deuda por recursos naturales, un mecanismo financiero que ha permitido a los países en vías de desarrollo reducir su deuda externa y a la vez generar dinero adicional para actividades de conservación.

El mecanismo de “Canje de deuda por naturaleza” está siendo usado para asegurar el financiamiento a largo plazo de ecosistemas protegidos en países en desarrollo.

Funciona así: Parte o la totalidad de una deuda contraída por instituciones del sector público o instituciones mixtas público-privadas/sociedad civil (ONG), etc. en moneda fuerte con un organismo/banco internacional/gobierno de otro país, puede ser canjeada por un monto acordado (que tiene una quita de la deuda) en moneda nacional, para el pago de un determinado propósito, que normalmente incluyen sectores como la salud, educación o el ambiente. Un ejemplo de este mecanismo es el canje para conservación de la biodiversidad realizado por Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Perú, Madagascar, Filipinas y Vietnam en el contexto de la Cooperación Financiera Alemana a través del Banco alemán KfW Entwicklungsbank, que suma un monto agregado de más de 100 millones de euros distribuidos entre esos países.

Hay dos clases principales de canjes de deuda por recursos naturales:

- Canjes comerciales, que implican deuda de países en vías de desarrollo a bancos comerciales internacionales; y *programas de reducción bilateral de la deuda*, que implican deuda a otros gobiernos. Los canjes comerciales de deudas por recursos naturales están basados en:

- El deseo de bancos o de otros acreedores comerciales de vender deuda de gobiernos de países en vías de desarrollo a terceros con un descuento considerable del valor nominal de la deuda, debido a que los acreedores no esperan que el gobierno deudor pague completamente sus deudas;
- La capacidad de las organizaciones de conservación de reunir fondos de sus miembros o donantes para comprar la deuda con descuento de los acreedores;
- El acuerdo en la cantidad de moneda nacional que el gobierno deudor invertirá en programas nuevos de conservación a cambio de la cancelación de la deuda por la organización de conservación. Esta cantidad de moneda nacional será solamente una fracción del valor nominal de la deuda en efectivo, pero será significativamente mayor que el precio en que la deuda ha sido recién adquirida por la organización de conservación.

- Programas bilaterales de reducción de la deuda implican la cancelación de deuda “soberana” a cambio del acuerdo con el gobierno deudor de invertir una cantidad de moneda nacional en actividades de conservación que sean equivalentes a una fracción del valor nominal de la deuda. La negociación de canjes bilaterales de deudas requiere acción coordinada de los dos países: entre los ministerios de finanzas, ministerios de asuntos exteriores, la agencia gubernamental de parques y conservación del país deudor y la agencia gubernamental de ayuda internacional del país acreedor. Las organizaciones internacionales de conservación no son parte del acuerdo, pero frecuentemente ayudan facilitando el proceso; las organizaciones locales de conservación son frecuentemente beneficiadas por dichos canjes. Algunos programas de reducción bilateral de la deuda permiten al gobierno deudor pagar la cantidad acordada de moneda nacional en un período de 5 a 10 años, en vez de pagarla por adelantado en una suma global, para crear un fondo de dotación con moneda nacional (como en el ejemplo de Filipinas). Algunos de los ejemplos que pueden citarse son:

En 1993, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF – World Wildlife Fund) compró deuda del gobierno de Filipinas a bancos comerciales internacionales cuyo valor nominal era de US\$ 19 millones por sólo US\$ 13 millones. El Fondo Mundial para la Naturaleza obtuvo los US\$ 13 millones de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos de Norteamérica (USAID – Agency for International Development) y de otras fuentes. A cambio de la cancelación de la deuda, el gobierno filipino asignó pesos filipinos equivalentes a US\$ 17 millones para establecer una dotación permanente para la nueva Fundación para el Medio Ambiente Filipino (FPE – Foundation for the Philippine Environment).³⁹

- La Iniciativa Empresarial para las Américas (EAI – Enterprise for the Americas Initiative) decretada en 1991 por el Congreso de Estados Unidos canceló una deuda bilateral de US\$ 875 millones que siete gobiernos latinoamericanos que han empezado el camino para liberalizar sus economías y promover la democracia, debían al gobierno de Estados Unidos. A cambio, estos gobiernos acordaron depositar en un “Fondo Empresarial para las Américas” una cantidad de moneda nacional equivalente a cierto porcentaje del interés anual que debían pagar de la deuda cancelada. Estos fondos hacen subvenciones locales a grupos no gubernamentales para implementar proyectos de conservación. Por ejemplo, el fondo de la Iniciativa Empresarial para las Américas de Colombia ha recibido pagos locales equivalentes a US\$ 41.6 millones durante un período de varios años, y éstos han sido usados para financiar cientos de pequeños proyectos de conservación.

- Suiza estableció un programa de perdón de la deuda de 700 millones de francos suizos (equivalente a alrededor de US\$ 400 millones) para conmemorar los 700 años de la Confederación Suiza. Bajo el programa suizo de reducción bilateral de la deuda, la conservación es solamente uno de varios propósitos en que es posible usar la moneda nacional restante.

- La Iniciativa de los Países Pobres Fuertemente Endeudados (HIPC - The Heavily Indebted Poor Countries) es un programa multilateral de perdón de la deuda que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional iniciaron, y que puede resultar en la cancelación de hasta el 90 % de la deuda “oficial” para más de 30 de los países más pobres del mundo. Bajo la iniciativa HIPC, el gobierno deudor que califique debe estar de acuerdo en invertir una cantidad de moneda nacional para financiar programas de “alivio de la pobreza” que sean equivalentes a una porción del interés que de otra manera hubieran tenido que pagar por la deuda cancelada. Algunos acreedores bilaterales han expresado recientemente interés en añadir la conservación de la biodiversidad a los programas en los que se pueden usar moneda nacional. Sin embargo, esto debe ser convenido o pedido por el país deudor. Recientemente Alemania ofreció cancelar la cantidad adicional de deuda bilateral por encima de la deuda ya cancelada bajo la HIPC, si el país está de acuerdo en pagar la deuda cancelada en moneda nacional e invertir en programas de conservación.

- Costa Rica estableció un Programa de Conversión de deuda externa frente a España en proyectos ambientales cuyo objetivo fue contribuir a la conservación de la biodiversidad en Costa Rica mediante la aplicación de recursos financieros al Programa Araucaria promovido por el gobierno español, que se instrumentará a través de un Mecanismo de Conversión de deuda de Costa Rica en proyectos ambientales. El volumen total de deuda vinculado al programa de conversión y que España condona, asciende a 4,68 millones de

³⁹ Fuente: Resor, James P. Marzo 1997. Debt-for-Nature Swaps: A Decade of Experience and New Directions for the Future, Unasylva Vol. 48, FAO

dólares USA y 50,9 millones de pesetas. España cede los derechos de cobro del servicio de la deuda afectada al Fondo para el Programa Medioambiental de Costa Rica-España. En contrapartida Costa Rica deposita el contravalor en colones costarricenses en la cuenta del citado Fondo. Estos recursos tienen como destino preferente la financiación en un 50% de proyectos en el área de la cuenca del río Savegre dentro del marco del "Proyecto Integral" que el Programa Araucaria financia en Costa Rica. El 50% restante será utilizado para financiar proyectos presentados por el Instituto Nacional de Biodiversidad de Costa Rica. En todo caso, el Fondo financia gastos locales de proyectos de inversión ambiental que impliquen la participación de empresas españolas y/o la importación de bienes y servicios españoles, con particular atención a los programas de educación y formación en el área de conservación de la biodiversidad. Un Comité Binacional Costa Rica-España se encarga de supervisar la correcta utilización de los fondos convertidos. Se reúne periódicamente y revisa la lista de proyectos financiables, estableciendo las prioridades de financiación. El Programa: entró en vigor en abril de 1999.

Ventajas de canjes de deuda externa por recursos naturales

Los canjes de deudas por recursos naturales tienen las siguientes ventajas:

- Para las agencias donantes internacionales, los canjes de deudas por recursos naturales ofrecen una mejor manera de apalancar sus fondos y poder financiar un mayor número de actividades de conservación en el país deudor que si hubieran simplemente hecho una subvención de dinero en efectivo.
- Para los gobiernos de países en vías de desarrollo, los canjes de deudas por recursos naturales ofrecen una manera de reducir su deuda internacional usando moneda nacional para financiar proyectos importantes dentro del país, en vez de enviar escaso dinero en efectivo fuera del país para pagar a acreedores bilaterales o comerciales.

Desventajas de canjes de deuda externa por recursos naturales

Se deben observar algunas desventajas:

- Dichos canjes pueden ser muy complejos para poner en práctica y pueden requerir la participación de técnicos expertos de varias agencias gubernamentales.
- El apalancamiento financiero alcanzado puede mermar por subsiguientes devaluaciones de la moneda nacional o inflación galopante. Sin embargo, se puede mitigar este problema si el gobierno deudor está de acuerdo de antemano en vincular el monto de sus pagos en moneda nacional (para proyectos de conservación) con el dólar americano o cualquier otro valor internacional.

(2.3) Fondos Ambientales: algunos aspectos generales

Reyna Oleas y Lourdes Barragán, realizaron en 2003 un estudio sobre “Los fondos ambientales como práctica de conservación y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe”, describiendo y analizando los Fondos Ambientales miembros de la Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe (RedLAC).

Si bien el estudio no refiere exclusivamente a Fondos destinados al financiamiento de Áreas Protegidas (FAs), dada la amplitud de su cobertura y el hecho que refiera a experiencias latinoamericanas le otorga un gran valor para el análisis de las posibilidades de este tipo de instrumento en el Uruguay, en tanto sistematiza un conjunto relevante de lecciones aprendidas.

A continuación se resumen algunas de las principales conclusiones del trabajo (adicionalmente, dada la importancia del relevamiento, en el Anexo II se transcriben algunos de los principales contenidos del citado estudio.

- En relación a la definición de la capacidad de los Fondos Ambientales para actuar como agencias implementadoras de los organismos financieros bilaterales y multilaterales es importante señalar que la calidad de los procesos llevados a cabo por cada uno de los FAs no es estándar, y sería riesgoso afirmar que todos los FAs están en capacidad de hacerlo. Dentro del universo analizado, existen FAs recientemente creados, mientras que otros tienen más de 10 años de experiencia. Esta variabilidad impide establecer conclusiones generales. Sin embargo, es importante señalar que, si bien en este momento no existe la capacidad instalada en la totalidad de los Fondos, la búsqueda de mecanismos de certificación de calidad de los procesos podría ser un tema sujeto a la discusión entre los miembros.
- Se desprende del diagnóstico que los temas en los que los FAs requieren fortalecimiento son:
 - levantamiento de fondos y sustentabilidad institucional;
 - manejo financiero avanzado;
 - evaluación del impacto de las iniciativas financiadas;
 - fortalecimiento de los órganos de gobierno (juntas directivas, directorios, asambleas, etc.).
- Para esto, los FAs están abiertos a explorar nuevos mecanismos de capacitación e intercambio (redes de aprendizaje, nodos regionales y/o temáticos) con el objetivo de sacar el mayor provecho de los recursos invertidos en capacitación.
- Las fuentes de financiamiento para los Fondos Ambientales son, en su mayoría, contribuciones bilaterales, multilaterales y canjes de deuda. La capitalización de los FAs mediante mecanismos locales de contribución es una alternativa que podría ser explorada con mayor detenimiento en el mediano plazo. A pesar de que los costos (tiempo y esfuerzo) invertidos en levantar un dólar mediante estos mecanismos pueden ser más altos que las fuentes tradicionales de financiamiento, vale la pena explorarlos, ya que pueden ser fuentes sustentables y aportar recursos independientes a los cambios de prioridades de la comunidad internacional de donantes.

- La donación es el mecanismo utilizado por la mayoría de los FAs en la canalización de recursos. Si bien este tipo de contribución es útil para el financiamiento de cierto tipo de iniciativas, existen otras alternativas que no han sido exploradas, por ejemplo el capital de riesgo y los préstamos, entre otras. Muchos FAs tienen la estructura de gobierno y la capacidad operativa instalada para utilizar estas figuras, y podrían ser un nicho de utilidad especialmente en los países que no cuentan con mecanismos para el financiamiento de proyectos productivos ambientalmente sustentables.
- Los Fondos Ambientales son instituciones que -por naturaleza- tratan temas de ambiente. Sin embargo, se observa un interés creciente por integrar su gestión dentro de un ámbito más amplio de desarrollo sustentable. El financiamiento de proyectos con un claro enfoque de reducción de la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones locales son algunos de estos ejemplos. Adicionalmente, la incorporación de actores que por lo general han estado relegados de la agenda ambiental ha sido una de las lecciones aprendidas por los FAs. La multiplicidad de instrumentos internacionales también ha conducido a una fragmentación de enfoque temático, y se espera que en el futuro cercano sean mayores las sinergias entre ellos. Asimismo, se prevé que la articulación de lo ambiental con las dimensiones económicas y sociales será cada vez mayor, debido fundamentalmente, a los crecientes niveles de pobreza, la globalización y el libre mercado. Es precisamente en esta dinámica global en la que los FAs se están insertando.

(2.4) Fondos de Fideicomiso para la conservación

Durante la década pasada se establecieron fondos de fideicomiso para la conservación en más de 40 países en vías de desarrollo como una manera de proveer financiamiento a largo plazo para parques y para la conservación. Se pueden crear fondos de fideicomiso con el propósito de financiar muy diversas actividades tales como:

- Actividades específicas en un área protegida.
- El sistema completo de protección de un área en un país
- Actividades fuera de los límites de un área protegida
- Conservación de determinadas especies en varias APs
- Pequeños fondos para comunidades locales y organizaciones no gubernamentales para llevar a cabo proyectos de conservación específicos en una o más APs

El fondo de fideicomiso se puede definir, en términos generales, como dinero o propiedad que:

- puede ser solamente usado para un propósito o propósitos específicos;
- debe mantenerse separado de otras fuentes de dinero, como el presupuesto de una agencia gubernamental;
- es dirigido y controlado por una junta de directores independiente.

Los fondos de fideicomiso, en el sentido estricto de la palabra, solamente existen en países de derecho consuetudinario, como Estados Unidos, el Reino Unido y la Comunidad Británica de Naciones. Pero casi los mismos resultados se pueden alcanzar en países de derecho civil (incluyendo

los países de habla francesa y española de África y de Latinoamérica) estableciendo una **fundación** o (en Latinoamérica) un **fideicomiso**. Por ello el término **fideicomiso** se usa aquí en su sentido más amplio para incluir no solamente **las fundaciones en el derecho consuetudinario sino también los fideicomisos**.

Los fondos de fideicomiso pueden incluir una o más de las siguientes modalidades:

Los **fondos de dotación** son la forma más común de fondos de fideicomiso. El capital (también llamado “principal”) de un fondo de fideicomiso generalmente se invierte en una combinación de depósitos bancarios comerciales, bonos del tesoro del gobierno, y acciones y bonos corporativos para generar una entrada estable de ingresos (generalmente del 5 al 10 %) durante un largo período. El capital mismo no se gasta nunca. Solamente el interés o las ganancias de las inversiones se usan para mantener las actividades de conservación. Algunos fondos de fideicomiso también vuelven a invertir cada año un pequeño porcentaje de sus ingresos en su capital con el objetivo de contrarrestar la inflación y mantener el mismo valor “real” de su capital. Los ejemplos disponibles de los mayores fondos de conservación como dotación son:

- México (una dotación de US\$ 30 millones y US\$ 16 millones de fondos de amortización),
- Bután (US\$ 36 millones de dotación)
- Colombia (US\$ 30 millones de dotación)
- Filipinas (US\$ 26 millones de dotación)
- Indonesia (US\$ 25 millones de dotación)
- Panamá (US\$ 25 millones de dotación)
- Madagascar (US\$ 12 millones de dotación)
- Perú (US\$ 10 millones de dotación)
- Fondo de África del Sur (US\$ 7 millones de dotación)
- Fondo para los Parques Nacionales de Bwindi y Mgahinga en Uganda (US\$ 6 millones de dotación)⁴⁰

Los **fondos de amortización** no solamente gastan los ingresos ganados al invertir el capital del fondo, sino también parte del capital cada año. El capital de un fondo de amortización gradualmente cae a cero durante un período predeterminado (generalmente entre 10 y 20 años). Luego el fondo deja de existir o es repuesto con otras fuentes. El fondo brasileño FUNBIO de \$15 millones es un ejemplo de un fondo de amortización.

Los **Fondos revolventes** no tienen un monto fijo de capital, sino que continuamente reciben nuevas entradas de los usuarios o impuestos destinados a fines especiales, y continuamente gastan estas entradas. En algunos casos, un pequeño porcentaje de las entradas anuales se ponen en un fondo de reserva que se puede emplear si los ingresos o impuestos súbitamente bajan debido a circunstancias económicas y políticas impredecibles. El Fondo de Conservación de Áreas Protegidas de Belice (PACT – Protected Areas Conservation Trust) es un ejemplo de fondo revolvente, financiado por una “cuota de conservación” de US \$3.75 que todos los turistas extranjeros deben pagar en el

⁴⁰ Todas estas cifras son aproximaciones al 1.º de marzo de 2000

aeropuerto. Esta cuota genera más de \$600,000 al año, y 5 % de los ingresos son separados como un fondo de reserva. También existe una experiencia semejante en Costa Rica.

A nivel de ejemplo puede mencionarse el Fideicomiso para la Conservación en Guatemala (FCG) que es un fondo ambiental creado para apoyar proyectos y actividades de conservación y manejo de recursos naturales con el objeto de apoyar el desarrollo sostenible del país. Es un mecanismo financiero que se proyecta a través de las actividades de sus beneficiarios, clientes y socios para gestionar y facilitar recursos financieros para la conservación y manejo sostenible del patrimonio natural en Guatemala.

El FCG es una entidad privada fundada en 1991 por cuatro organizaciones no gubernamentales. Actualmente está integrada por representantes de seis organizaciones no gubernamentales, que son: Fundación Interamericana de Investigación Tropical (FIIT); Fundación Mario Dary (FUNDARY) ; Fundación Defensores de la Naturaleza; Fundación de Defensa del Medio Ambiente de Baja Verapaz (FUNDEMABV); Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF); The Nature Conservancy (TNC). Cuenta también con un miembro en calidad personal, como asesor financiero.

Son sus miembros Asesores Técnicos Permanentes: Consejo Nacional de Areas Protegidas (CONAP); Centro de Estudios Conservacionistas de la Universidad de San Carlos (CECON). Los representantes de estas entidades participan en el proceso de evaluación y aprobación de propuestas presentadas al FCG.

El patrimonio inicial del FCG provino de donaciones únicas de tres fuentes: The Whitley Animal Protection Trust Fund, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) y un banco privado anónimo. Desde un principio, los fondos se han invertido y únicamente se ha hecho uso de los réditos generados. Un porcentaje capitaliza nuevamente al fondo, con lo que el patrimonio ha incrementado paulatinamente.

La contabilidad formal del FCG es llevada por el banco fiduciario, que actualmente es el Banco Agromercantil, S.A. El fiduciario es, además, el Representante Legal del FCG.

El FCG se dirige a través de tres líneas programáticas: donaciones, sub-cuentas y servicios, créditos.

El FCG apoya con donaciones pequeños proyectos (máximo de Q 20,000 para tesis y Q. 50.000 para otros proyectos) en las siguientes líneas de acción: áreas protegidas, manejo sustentable de recursos naturales, capacitación y educación ambiental, investigación aplicada, política y legislación ambiental, fortalecimiento institucional.

Las propuestas presentadas se califican mediante concurso. Los proyectos son evaluados por un Comité Técnico multidisciplinario, que recomienda las mejores propuestas ante el Comité de Administración y los Miembros Asesores Técnicos Permanentes. Estos últimos toman la decisión final respecto a proyectos a ser aprobados.

Pueden ser beneficiarios de los fondos: organizaciones no gubernamentales, entidades de gobierno, investigadores individuales, organizaciones comunitarias de base y las organizaciones miembros del Comité de Administración.

Todas las propuestas de proyecto deben ser presentadas en el formato específico requerido por el FCG.

En materia de áreas protegidas se apoyan los proyectos de planificación, desarrollo y manejo de áreas protegidas, ya sean estatales, municipales o privadas, que estén destinadas a integrar el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas SIGAP, según las políticas establecidas por el Consejo Nacional de Areas Protegidas CONAP, y la Ley de Áreas Protegidas (Artículo 4-89).

Se incluyen también proyectos de planificación y ordenamiento territorial para promover el uso sustentable de los recursos naturales. Los proyectos que se administran incluyen, entre otros: Proyecto de Conservación y Desarrollo Sostenible Sarstún-Motagua (RECOSMO) para el Biotopo Chocón-Machacas, el Biotopo para la Conservación del Quetzal, el Parque Nacional Río Dulce y CONAP Región Nor-Oriente, ubicada en Izabal, Proyecto Ecología Tropical Aplicada y Biología de la Conservación de la Escuela de Biología de la Universidad de San Carlos, apoyado por el Consejo Noruego del Comité de Universidades para Investigación para el Desarrollo y Educación (NUFU).

El objetivo del Programa de Créditos es proveer recursos financieros para actividades productivas desarrolladas con base en el uso sostenible de los recursos naturales en Guatemala. El FCG ha establecido una política ambiental con base en la legislación guatemalteca y la política ambiental del Banco Mundial. Esta política es aplicada en el proceso de análisis y evaluación de propuestas de proyectos que son presentadas para solicitud de crédito. El FCG puede otorgar créditos con capital propio o canalizar fondos de otras fuentes, destinados a créditos.

El programa de Créditos tiene las siguientes cuentas: Programa de Pequeña y Mediana Empresa (IFC/FMAM), Fondo Revolvente (generado a partir del Programa IFC/FMAM), Fondo de créditos para el desarrollo sostenible de Sierra de las Minas y Bocas del Polochic, Programa de Pequeña y Mediana Empresa (IFC/FMAM).

El FCG es intermediario Calificado del Programa de Pequeña y Mediana Empresa de la Corporación Financiera Internacional y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). El FCG cumple con el objetivo específico de estimular una mayor participación de empresas pequeñas y medianas del sector privado en actividades que enfocan dos objetivos del FMAM: uso sostenible y conservación de biodiversidad, reducción de gases de invernadero.

Se consideran clientes elegibles los siguientes: personas individuales, asociaciones, cooperativas, comités, empresas privadas y cualquier organización privada, lucrativa, legalmente establecida y con un representante legal debidamente nombrado y reconocido.

Las condiciones de los créditos son:

- Montos: Entre US\$ 5.000 y US\$ 50.000

- Período: Máximo de 5 años
- Tasa de interés (en US\$): 8% a 9% anual (dependiendo del proyecto)
- Garantía: Hipotecaria, fiduciaria

Ventajas de los fondos de fideicomiso para la conservación

Los fondos de fideicomiso para la conservación ofrecen varias ventajas:

- Pueden proveer financiamiento continuo a largo plazo para áreas protegidas.
- Proveen una manera de canalizar una subvención internacional mayor en pequeñas subvenciones locales y extender el período del subsidio en varias décadas.
- Pueden usarse para fortalecer la “sociedad civil”. Esto sucede como resultado de nombrar representantes de organizaciones no gubernamentales y del sector privado como miembros de la junta del fondo de fideicomiso y de darles los mismos poderes que los funcionarios del gobierno, y como resultado de subvencionar directamente a las ONGs y otras instituciones de la sociedad civil.

Desventajas de los Fondos de Fideicomiso para la conservación

Las siguientes son posibles desventajas de los fondos de fideicomiso para la conservación:

- Los fondos de fideicomiso para la conservación pueden tener altos costos administrativos, especialmente si el capital del fondo es relativamente pequeño o si el fondo provee considerable asistencia técnica a los subvencionados en el diseño e implementación de sus proyectos.
- Si no tienen una estrategia bien planificada pueden generar rendimientos bajos o impredecibles de la inversión, especialmente a corto plazo. Durante un período largo (20 a 50 años), las inversiones en los EE.UU. y las bolsas de valores europeas han generado rendimientos promedios de más del 11 % al año. Sin embargo, este porcentaje puede variar considerablemente de año en año, de país en país, y de industria a industria. Bonos del Tesoro de los EE.UU. y del gobierno europeo ofrecen bajas, pero “garantizadas” tasas de rendimiento (típicamente entre 3 y 6 % anuales). Sin embargo, aún estos rendimientos “garantizados” pueden convertirse en negativos en términos “reales” si la tasa de inflación sube o si las inversiones son hechas en moneda que pierde valor. Los requerimientos anuales de efectivo de un fondo de fideicomiso también pueden variar de año en año, y esto también afectará la estrategia de inversión. Debido a estas complejidades, la junta directiva de un fondo de fideicomiso para la conservación no debe tratar de escoger inversiones individuales sino dejar esto a una reconocida institución financiera internacional, basándose en directrices claramente establecidas y sujetas a evaluaciones periódicas. La mayoría de las instituciones sin fines de lucro en Estados Unidos y Europa (como fundaciones, universidades privadas, museos y fondos de pensión) siguen este enfoque y contratan instituciones financieras especializadas para administrar sus inversiones. Estas instituciones generalmente cobran honorarios de entre 0.3 % y 1 % de los fondos que se invierten, dependiendo del tamaño y la complejidad del portafolio.

- La Junta Directiva del Fondo puede terminar aprobando financiamiento para muchos proyectos no relacionados que carecen de un enfoque común si es que los objetivos y su criterio para las subvenciones no fueron establecidos claramente desde el principio en los documentos legales del Fondo de fideicomiso.⁴¹

(3) Cuotas de uso, impuestos de conservación, multas e ingresos destinados a la financiación de áreas protegidas

Además de asignaciones gubernamentales al presupuesto, subvenciones y donaciones, una tercera forma de obtener ingresos para áreas protegidas es a través de cuotas al usuario, impuestos al medio ambiente y otros cargos destinados a estas áreas.

(3.1) Cuotas de entrada

Las cuotas de entrada son la manera más común de cuotas al usuario de áreas protegidas. En algunos casos generan ingresos suficientes para pagar una buena porción de los costos operativos del parque, especialmente en aquellos donde el número de visitantes es alto y las cuotas de entrada son también relativamente altas. Por ejemplo, el Parque Nacional de Galápagos en Ecuador cobra a visitantes extranjeros US\$ 100 de entrada (los ecuatorianos pagan solamente US\$ 6 por persona), y sin embargo, el número de visitantes extranjeros ha continuado incrementándose cada año y actualmente está cerca de los 80.000. Parques nacionales en Kenia, Tanzania, Uganda y Botswana cobran a turistas extranjeros una cuota diaria de US\$ 20 a US\$ 30 por persona. Muchos parques en países en vías de desarrollo cobran cuotas de entrada mucho más bajas de las que los visitantes extranjeros estarían dispuestos a pagar. Muchos parques ni siquiera tienen éxito cobrando las cuotas de entrada. Pero la posibilidad de subir las cuotas de entrada pueden ser muy limitadas en parques que no son conocidos internacionalmente o que no tienen una gran cantidad de fauna “carismática” como leones, elefantes y gorilas.

Un caso más cercano es el de la isla de Fernando de Noronha en Brasil en que no solamente se controlan los cupos cuantitativos de acceso a la isla en su conjunto, sino también los tiempos de permanencia de los visitantes en algunas de sus zonas. Además se cobra una Tasa de Preservación Ambiental (TPA) que es progresional con relación a los días de estadía del visitante (el valor diario de la tasa aumenta a medida que se prolonga la estadía del visitante) y se cobran también tasas de acceso a ciertos lugares específicos de la isla (Ver Anexo VI).

Las entradas por las cuotas de los visitantes eventualmente disminuirán a menos que una buena parte de los ingresos se inviertan de nuevo en mantener las áreas protegidas donde se reciben las cuotas. Es debido a esto que algunos países dejan ahora que las áreas protegidas se queden con una porción significativa de estas cuotas. Por ejemplo, la nueva “Ley especial para los Galápagos” en el Ecuador establece que 90 por ciento de los US\$100 de cuota de entrada al parque se use para proteger y mantener el medio ambiente natural de los Galápagos. Nepal permite que áreas protegidas individualmente se queden con el 50 por ciento o más de la cuota de entrada que recibieron. El sistema del parque provincial de Kwazulu-Natal en África del Sur (anteriormente conocido como Natal Parks Board) ha operado por 50 años como una organización casi autónoma

⁴¹ Acta de conservación de los bosques tropicales. 1998. U.S.Code. Vol. 22, Sect. 2431 (Public Law 105-214).

que se financia a sí misma principalmente con cuotas de los visitantes y la operación de sus instalaciones para los visitantes. Algunos parques en los EE.UU. están también inclinándose hacia un sistema de mayor independencia económica. En 1997, un Programa de Demostración de una Nueva Cuota Recreacional se inició en cuatro de los más famosos parques nacionales de los EE.UU. (Yellowstone, Grand Teton, Yosemite y Grand Canyon). Las cuotas de entrada subieron de US\$ 10 a US\$ 20 y a cada parque se le permitió conservar 80 por ciento de las mismas para gastarlas en reparaciones y mantenimiento. Este programa piloto ha sido muy apoyado por visitantes. Casi el 90 por ciento de las personas encuestadas dijeron que estaban satisfechas con las nuevas cuotas porque podían ver mejoras tangibles en el parque.

Sin embargo, relativamente pocas áreas protegidas alrededor del mundo serán capaces de pagar todos sus costos operativos a través de cuotas de entrada. Las cuotas de entrada y otras clases de cuotas al usuario deben tomarse como una manera de suplementar, y no de reemplazar, las asignaciones del presupuesto gubernamental y subsidios de donantes.

(3.2) Cuotas de concesión

Las áreas protegidas pueden ganar ingresos sustanciales cobrando cuotas de concesión por el derecho de hacer funcionar alojamientos, tiendas, restaurantes, compañías de turismo u otras operaciones comerciales dentro de los límites del parque. Sin embargo, muchas cuotas de concesión son muy bajas, ya sea porque fueron fijadas hace muchos años y nunca se ajustaron a la inflación, o porque las concesiones de los parques se otorgaron a personas muy bien relacionadas por solamente una fracción de su valor real en el mercado. Por eso algunos países han adoptado un sistema de otorgar las concesiones de los parques al más alto postor en licitaciones públicas con el propósito de aumentar los ingresos. El sistema de licitación generalmente funciona muy bien, siempre que se pida a los postores que demuestren su habilidad de cumplir con los requisitos del medio ambiente, y que paguen las multas y penas si dejan de satisfacer esos requisitos.

(3.3) Cuotas para actividades recreativas

Las áreas protegidas pueden generar ingresos adicionales cobrando a los visitantes cuotas separadas para obtener permiso para determinadas actividades recreativas como alpinismo, ir de campamento, hacer excursiones, hacer rafting y bucear. Por ejemplo, Nepal gana más de US\$ 2 millones anuales cobrando cuotas de alpinismo de US\$ 50.000 por cada expedición al Monte Everest y otras cumbres del Himalaya. Nueva Zelanda cobra cuotas para hacer excursiones de hasta US\$ 50 por persona (y exige hacer reservaciones por adelantado debido a su limitada "capacidad") en ciertos senderos, al igual que África del Sur. Los excursionistas que se quedan a pasar la noche en parques nacionales de JUL. deben pagar una "cuota de impacto" de US\$ 5 por noche además de una cuota por licencia de US\$ 10. Tanzania pide que los visitantes extranjeros a sus parques nacionales paguen cuotas separadas al acampar, como cuotas por fogatas, cuotas por tomar fotografías, además de la cuota de entrada de US\$ 25 al día.

Las cuotas por permisos para bucear pueden generar grandes sumas de dinero para áreas marinas protegidas. Las islas Bonaire y Saba del Caribe (en las Netherlands Antilles) cuentan con cuotas de buceo para pagar el 100 % de los costos operativos en las áreas marinas protegidas. Los buceadores

en Bonaire deben pagar una cuota anual fija de US\$ 10 y los buceadores en Saba pagan una cuota de US\$ 3 por buceo (DeMeyer, 1997). La isla república del pacífico Palau exige que cada uno de los 80.000 buceadores que la visitan cada año, paguen US\$ 15 de cuota, lo que genera alrededor de US\$ 1 millón al año para conservar las áreas marinas protegidas de Palau. En Filipinas, el parque nacional de Tubbataha Reefs (un sitio que es Patrimonio Mundial) cobra una cuota para la conservación de los arrecifes de US\$ 50 por persona a buceadores extranjeros y US\$ 25 a buceadores filipinos. Encuestas hechas antes de establecer la cuota mostraron el deseo de la mayoría de buceadores de pagar estas cuotas altas, a condición de que el dinero se destine a proteger los arrecifes de coral en vez de ir a cuentas del presupuesto general del gobierno.

(3.4) Cuotas al uso de aeropuertos y barcos de crucero

En 1996, Belice promulgó una ley exigiendo que todos los turistas extranjeros pagaran una cuota de conservación de US\$ 3.75, que se paga al mismo tiempo que los US\$ 11.25 de impuesto de salida del aeropuerto. Los turistas reciben un recibo separado por pagar la cuota de conservación, junto con un folleto corto explicando cómo la cuota va directamente en el Fondo de Fideicomiso de Áreas Protegidas (PACT – Protected Area Conservation Trust) en vez de ir al tesoro del gobierno. La junta directiva del Fondo de Fideicomiso de Áreas Protegidas (PACT) incluye tres miembros con derecho a voto que forman parte de los ministerios gubernamentales de Belice y cuatro miembros que también votan y que no forman parte del gobierno. El Fondo de Fideicomiso del Área Protegida (PACT) tiene la obligación legal de gastar todos sus fondos en proyectos de conservación en las áreas protegidas del país o en áreas cercanas. Esta cuota también se cobra a los pasajeros de un barco de crucero.

La república de Cook Islands (en el Pacífico Sur) cobra un impuesto de salida del aeropuerto de US\$ 10 por persona, del cual 20 por ciento va a una cuenta especial, reservada, conocida como el Fondo de Protección del Medio Ambiente. Los propósitos del fondo son “la protección y conservación de los arrecifes y la playa, todas las especies de flora y fauna ...[y] la protección de la contaminación”.

(3.5) Recargos en habitaciones de hoteles

En las islas de Turks y Caicos (al este del Caribe), hubo recientemente un incremento de 8 a 9 % en los impuestos a las habitaciones de hoteles. El incremento se usó para financiar un fondo de fideicomiso para la conservación de un área protegida creada en base a la de Belice. Una cantidad de hoteles alrededor del mundo han participado voluntariamente en acuerdos con organizaciones locales de conservación para añadir un pequeño “recargo para la conservación de la naturaleza” (usualmente de US\$ 1 a US\$ 2) a las cuentas de hotel de cada huésped. Unas líneas al final de la factura explican que el recargo será usado para mantener proyectos de conservación en áreas protegidas y ofrece quitar el recargo si el huésped lo solicita (lo que ocurre con poca frecuencia).

(3.6) Impuestos a la caza, a la pesca y a equipos de campamento

El gobierno federal de los JUL. impone 11 por ciento de impuestos al consumo en ventas de equipo de caza y municiones. Este impuesto genera más de US\$ 300 millones por año, la mitad de los cuales se destina a mantener el Fondo de JUL. para la Restauración de la Naturaleza. Un similar impuesto al consumo del 10 % en ventas de equipo de deportes pesca y combustible para lanchas motoras se

usa para financiar el Fondo de JUL. de Fideicomiso para Recursos Acuáticos. Recientemente se han presentado propuestas para establecer un impuesto similar en ventas de equipos para campamentos y excursiones para el sostenimiento de parques y la conservación.

(3.7) Esquemas de acreditación: mecanismos de mercado para promover el uso sostenible de los recursos naturales

Esquemas de certificación como el de *Forestry Stewardship Council* (FSC) y la *Marine Stewardship Council* buscan crear incentivos al negocio forestal. Se etiquetan los productos de madera (muebles) como producidos de bosques manejados de una forma sostenible (ambiental, social y económicamente) a través de las buenas prácticas de manejo. En los últimos 6 años se certificaron 15 millones de hectáreas de bosques en 28 países a través de la FSC. El WWF y el BM estiman que para el 2005 van a haber 200 millones de hectáreas certificadas ya sea por la FSC u otras certificadoras apropiadas.

(3.8) Cuotas y regalías por la extracción de recursos naturales, petróleo, madera y pesca

Usar el “alquiler” de recursos naturales para financiar áreas protegidas tiene una lógica poderosa: compensa por la extracción de un tipo de recurso natural conservando otro. Por ejemplo, el Fondo de JUL. de Conservación de Tierra y Agua recibe sus ingresos de las cuotas que pagan las compañías de petróleo al gobierno de JUL. por el arrendamiento de petróleo y gasolina de costa afuera. Desde 1964, este fondo ha proporcionado casi US\$ 9 billones por la compra de más de 3.4 millones de acres de tierra adicional para parques naturales y reservas, y ha financiado más de 37,000 subvenciones a gobiernos estatales y locales para proyectos de conservación. El estado de Michigan ha establecido un Fondo de Fideicomiso para Recursos Naturales que ha financiado a través de regalías pagadas con minerales, petróleo y gasolina extraídos de tierra estatal. Este fondo ha proporcionado más de US\$ 300 millones en subvenciones a parques estatales durante los últimos 15 años.

La explotación forestal es también otra industria atractiva que con justificación puede ser requerida contribuir para conservar el hábitat natural. Algunos países, como Noruega y Filipinas exigen que un porcentaje del dinero pagado al gobierno como regalías de madera o explotación forestal sea reservado para la conservación de áreas protegidas. Este dinero es aparte de las cuotas que las compañías de explotación forestal tienen que pagar para la repoblación forestal de áreas que han explotado. Basándose en una lógica similar, se le puede exigir a la industria de la pesca que pague para la conservación marina. Namibia impone un “tributo de pesca” a barcos de pesca basándose en el número de toneladas de peces capturados por especies. Esta entrada se usa para financiar la administración científica de la pesca, incluyendo la aplicación de áreas protegidas donde “se prohíbe pescar”.

(3.9) Ingresos por venta de productos forestales no maderables (PFNM)

Incluye un amplio rango de actividades de extracción, incluida el agua para riego u otros usos y obviamente a la extracción de flora y fauna y sus subproductos; pesca, etc. Se pone como ejemplo exitoso la extracción selectiva de madera por hectárea en la selva amazónica de Perú, donde la tasa

de descuento de retornos financieros es mayor que las obtenidas por el uso destructivo del bosque como es la tala y la plantación posterior. Otros ejemplos citados son la obtención de goma en Brasil y la extracción sustentable de PFSM en la Reserva Biosfera Maya de Guatemala: látex y pimienta inglesa.

(3.10) Cuotas para tener derecho a la construcción de tuberías, líneas de transmisión o torres de telecomunicación

Algunos países exigen que compañías de servicio público, telecomunicaciones y energía paguen millones de dólares por el derecho a construir y mantener líneas de transmisión eléctrica, líneas telefónicas, torres de radiodifusión o tuberías de gas natural dentro de áreas protegidas. Por ejemplo, las compañías que poseen las torres de telecomunicación cerca de la cumbre del Monte Kitanglad pagan al parque nacional de Filipinas, en el que está situado el Monte Kitanglad, una cuota anual que se basa en los ingresos de las compañías. En Bolivia, una compañía internacional de energía pagó US\$ 20 millones para establecer un fondo de fideicomiso para la conservación para un área relativamente prístina.

La Ley Nacional de Sistema Nacional de Unidades de Conservación de Brasil (SNUC) autorizó a la agencia del medio ambiente del país a cobrar una cuota de compensación del medio ambiente equivalente a la mitad de 1 por ciento de los costos de construcción o de los costos de mantenimiento de cualquier tubería, línea eléctrica de transmisión o torre de radiodifusión que esté situada en un parque nacional. La cuota debe ser usada para pagar por la conservación de las áreas protegidas en que ocurran actividades de construcción o mantenimiento.

(3.11) Cuotas de conservación de cuencas de ríos

Uno de los servicios ambientales más valiosos que proporcionan las áreas protegidas es la conservación de cuencas forestales que proveen a las comunidades río abajo de agua para tomar, para la irrigación y la hidroelectricidad. En la mayoría de los casos, esto se proporciona como un servicio gratuito. Sin embargo, hoy en día algunos países piden que los usuarios del agua paguen por ésta. En Quito, Ecuador, los consumidores del agua pronto podrían tener que pagar un pequeño recargo en su factura mensual para mantener la cubierta forestal de las cuencas que suministra a la ciudad agua para beber. La Ley del Medio Ambiente de Colombia de 1993 exige que las plantas hidroeléctricas transfieran 3 por ciento de sus ingresos a los gobiernos regionales, y un 3 por ciento a los gobiernos municipales, para realizar proyectos de conservación de las cuencas y proyectos sanitarios.

(3.12) Pagos por captura de carbono

La “captura del carbono” es la absorción y almacenamiento, por árboles y otras plantas, del carbono que ha sido arrojado a la atmósfera por combustibles fósiles y otras actividades. Es uno de los más importantes servicios ambientales que proporcionan los bosques. La Convención de Cambio Climático (el protocolo de Kyoto) obliga a los países desarrollados a reducir las emisiones de carbono en porcentajes significativos, bajo los niveles de 1990.

El Mecanismo de Desarrollo Limpio puede resultar en el pago de billones de dólares por parte de países industrializados a países en vías de desarrollo a cambio de un acuerdo para conservar o plantar áreas extensas de bosques⁴². No obstante, por este segundo aspecto, este mecanismo puede desatar conflictos con los objetivos de conservación de la biodiversidad.

Existe un programa de la Noel Kempf Foundation en Bolivia, donde se hizo un acuerdo entre este “biodiversity conservation trust” (cartel o fideicomiso de conservación de la biodiversidad) y un consorcio privado de productores de energía en Estados Unidos para conservar un área de bosque tropical. El acuerdo vale 10 US\$/m, pagado como una prenda o dote que certifique o asegure el secuestro de 15 m toneladas de carbono.

(3.13) Impuestos a los combustibles

Costa Rica asigna 50 % de sus impuestos a la gasolina y otros combustibles fósiles para financiar un fondo del medio ambiente llamado FONAFIFO, que hace pagos a pequeños propietarios que están de acuerdo en no cortar los árboles de sus tierras por un período de cinco años. Los propietarios reciben más pagos si extienden sus acuerdos por períodos adicionales de cinco años. A pesar de que el impuesto no está reservado para áreas protegidas, representa otra manera de relacionar el control de las emisiones de carbono con la conservación. Sin embargo, el dinero que se obtiene de los impuestos al combustible puede, con mucha justificación, ser reservado para las áreas protegidas ya que son los bosques los que capturan las emisiones de carbono de los vehículos motores.

(3.14) Impuestos a la propiedad

Más de 40 estados dentro de los JUL. imponen una sobretasa en los impuestos a la propiedad con el propósito de generar dinero para adquirir tierras que pertenecen al sector privado y convertirlas en parques y espacios abiertos permanentes. Solamente en New Jersey se han obtenido más de US\$ 1.2 billones de esta manera desde 1961. Florida ha obtenido más de US\$ 1 billón reservando un porcentaje de los impuestos a la transferencia de inmuebles, e impuestos al petróleo y minerales, para la adquisición de tierra privada con el propósito de ser utilizada como parques y espacios abiertos. En Francia, los gobiernos locales están autorizados a imponer un recargo en el impuesto de transferencia de inmuebles con la finalidad de adquirir tierras de propiedad privada o los derechos sobre tierras en áreas pintorescas protegidas.

(3.15) Ingresos de las loterías

Las loterías se han usado en algunos países para obtener sumas grandes de dinero para la conservación. La lotería estatal de Colorado obtiene más de US\$ 60 millones al año para el Gran Fondo al Aire Libre de Colorado. Este fondo adquiere y administra “tierras de conservación”, desde parques estatales a sitios históricos a tierras pantanosas. En Oregon, 15 % de las ganancias de la lotería del estado se usan para financiar el plan de Oregon para salmones en cuencas de los ríos. El Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF-World Wildlife Fund) en los Países Bajos ha recibido el equivalente de diez millones de dólares de la lotería nacional de Holanda con el propósito de financiar áreas protegidas y la conservación de la biodiversidad en países en vías de desarrollo. El

⁴² Ver en pág 72 (7) Pago de Servicios ambientales: El caso de Costa Rica.

fondo de fideicomiso de Gran Bretaña usa dinero de la lotería nacional para financiar reservas naturales, las artes y la preservación de edificios históricos.

Sin embargo, las loterías no se pueden considerar una fuente potencial de financiamiento para áreas protegidas en países donde tienen implicancias negativas en aspectos sociales y morales. Aún en países donde se permiten las loterías, frecuentemente existen muchas otras causas públicas, como la salud y la educación, que compiten por el uso de las ganancias de la lotería.

(3.16) Placas de matrícula y estampillas postales de la naturaleza

California ha invertido US\$ 900 millones en bonos del estado para comprar hábitat para la conservación del puma y otras especies nativas en peligro de extinción. El pago de estos bonos se financia cobrando a los dueños de automóviles una cuota especial por placas de matrícula personalizadas e imponiendo un impuesto más alto al tabaco. Muchos estados de los JUL. consiguen millones de dólares para parques y conservaciones vendiendo placas de matrícula especiales que cuestan entre US\$ 10 y US\$ 20 más que las placas regulares y muestran ilustraciones de la flora y fauna del estado. Alemania y otros países europeos venden estampillas postales con ilustraciones de la naturaleza que cuestan más que las estampillas ordinarias y sirven como una forma de financiar proyectos de conservación de la naturaleza en países en vías de desarrollo. La agencia de los JUL. de Pesca y Vida Silvestre exige que todos los cazadores de patos compren una “estampilla del pato” cada año por US\$ 15, logrando reunir más de US\$ 20 millones anualmente. Esto es además de la cuota anual para la licencia de cazar que los cazadores de patos deben pagar.

(3.17) Cuotas de caza y pesca y multas por caza, pesca, y explotación forestal ilegales

Las cuotas de trofeos de caza y pesca deportiva pueden funcionar como un incentivo para los dueños de tierras privadas y comunitarias, para permitir que su tierra permanezca en su estado natural, en vez de usar la tierra para ganadería o agricultura. Muchos gobiernos africanos reciben ganancias significantes por los trofeos de caza. En 1992 y 1993, Tanzania ganó US\$ 3.6 millones en cuotas de trofeos, y la industria del safari generó casi US\$ 14 millones en ingreso bruto. En 1990, en Zimbabwe, las cuotas de trofeos generaron casi US\$ 4 millones (Leader-Williams et al., 1996)

Sin embargo, las cuotas de caza y pesca deportiva solamente pueden servir como instrumentos de conservación si:

- la caza o pesca implican especies que no están en peligro de extinción, para las que hay límites con bases científicas (y estrictamente puestas en práctica) en la cantidad anual de caza o pesca;
- los cazadores o pescadores están dispuestos a pagar montos importantes de dinero;
- las cuotas se usan para proteger los recursos de la naturaleza que generan ingresos.

La viabilidad de esta alternativa depende del contexto ecológico. Por ej. las sabanas secas tienen un gran potencial para la caza y se puede obtener fuertes ganancias, además las necesidades de inversión e infraestructura son mínimas y aprovechar de esta oportunidad es fácil para los habitantes locales, aunque inevitablemente el negocio termina en las manos de los que tienen más poder sobre

los demás. Está restringida a la presencia de animales salvajes determinados y tiene dos debilidades: 1) el acceso y control de los recursos financieros y 2) la sostenibilidad ecológica de las especies.

En algunos países, se reserva el dinero de multas por caza, pesca y explotación forestal ilegal para el presupuesto gubernamental de las agencias de conservación. En otros países, las ganancias de las ventas de la madera confiscada, los peces y la fauna que ilegalmente se sacó de las áreas protegidas se usan para financiar la administración de éstas. Sin embargo, debido a que las leyes de la mayoría de los países exigen que el dinero de las multas y pérdidas se paguen al tesoro nacional, es necesaria nueva legislación especial para reservar estas ganancias para la conservación.

(3.18) Cuotas de bioprospección

Refieren en esencia a que un país vende la oportunidad de analizar y hacer prospectiva de la viabilidad comercial de drogas u otras muestras biológicas de sus APs. Como por ejemplo el acuerdo de bioprospectiva entre Merck & INBio (Instituto Nacional de Biodiversidad de Costa Rica), en que Merck paga.

Este tipo de relacionamiento entre una multinacional y un país en desarrollo, ofrece además: a) términos contractuales políticamente estables y firmes; b) fuerte capacidad para evaluar, manejar y analizar muestras.

Sin embargo, un análisis reciente sobre la industria Bioprospectiva revela que la probabilidad de desarrollar una droga comercialmente exitosa es relativamente baja y que muchas firmas estarían más dispuestas a invertir en la síntesis *in vitro* que en la bioprospectiva. Por tanto la cantidad total de dinero disponible para la conservación de la biodiversidad por este recurso, será relativamente limitado.⁴³

Las compañías farmacéuticas han ganado muchos cientos de millones de dólares en utilidades de las ventas de medicinas derivadas de plantas que se hallan en la selva tropical. Algunas de estas plantas son extremadamente raras y se hallan solamente en áreas protegidas. Algunos países como Filipinas y Fiji, han promulgado recientemente leyes que exigen que los científicos y las compañías paguen por un permiso de “bio prospección” (la colección de plantas nativas para posibles usos medicinales) y paguen regalías que se basan en la venta de los resultantes productos comerciales.

Las cuotas de bioprospección se pueden usar para ayudar a financiar los costos de la administración de las áreas protegidas. Por ejemplo, el Servicio Nacional de Parques de los JUL. concedió a una compañía biotecnológica el derecho de recolectar muestras de microbios que se encuentran en los manantiales calientes del Parque Nacional de Yellowstone, a cambio de un pago de US\$ 100,000 más un porcentaje de ganancias futuras por el uso comercial de los microbios. En Costa Rica, Merck y Co. Inc. (la mayor compañía mundial de farmacéutica) pagó 1 millón de dólares y además un *royalty* por las ventas de los productos que puedan ser desarrollados a partir de las muestras de insectos y plantas que INBIO la agencia científica nacional de investigación) le envía a Merck. El *royalty* será compartido entre INBIO y el gobierno de Costa Rica (Pearce, 1995).

⁴³ Por más información sobre bioprospectiva ver en el Royal Botanic Garden, Kew (<http://www.rbgb.org.uk>).

Sin embargo, hasta el presente en la mayoría de los casos, las cuotas y regalías de la bio prospección sólo suman unas cuantas centenas de miles de dólares, en lugar de los millones que en algún momento se pensó que podrían generar.

(3.19) Multas por contaminación y acuerdos extrajudiciales por la contaminación

Algunos países del este de Europa (incluyendo Bulgaria, la República Checa, Hungría y Polonia) han establecido fondos nacionales para el medio ambiente financiados a través de multas por la contaminación o “costos de contaminación” (esto es, pagos de las industrias para permisos de seguir produciendo contaminantes particulares). A pesar de que la mayoría de este dinero (que puede sumar cientos de millones de dólares por año) se usa para financiar el control de la contaminación, el “Ecofund” polaco asigna 5 por ciento de su dinero al financiamiento de áreas protegidas, ya que las reservas forestales ayudan a capturar muchas clases de contaminantes. Algunas veces las cortes de JUL. exigen a los contaminadores industriales, en lugar de pagar la multa, financiar esfuerzos a largo plazo para la conservación de ríos, lagos o costas que están contaminados. Las compañías que se encontraron culpables de violar las leyes de contaminación tuvieron que pagar millones de dólares a fondos de conservación para áreas como el Río Hudson en Nueva York, y el Río James en Virginia. Parte del acuerdo multibillonario de la Corporación Exxon en reclamos que surgieron del derrame de petróleo Valdez en Alaska se usaron para comprar bosques prístinos cerca a la isla Kodiak y convertir la tierra en una reserva de la naturaleza para el oso Kodiak en peligro de extinción.

(3.20) Ingresos de operaciones comerciales administradas por agencias del parque

Algunas veces las agencias de administración de áreas protegidas son dueñas y operan las concesiones a los visitantes, como alojamiento, restaurantes y tiendas dentro de las áreas protegidas. Pero con más frecuencia, estas agencias de los parques han terminado perdiendo dinero y gastando recursos presupuestarios escasos de las actividades de conservación. La mayoría de administradores de los parques son particulares o científicos en lugar de personas de negocios, y sus decisiones están muchas veces restringidas por la política. Frecuentemente enfrentan presiones políticas para no subir los precios del alojamiento y otros servicios a los visitantes, aún cuando los costos suben. Sin embargo, las agencias de los parques que han adoptado prácticas de administración del sector privado (incluyendo el pago basado en el rendimiento) han tenido algunas veces mucho éxito en conseguir nuevos ingresos. Esto es especialmente cierto en algunos parques estatales de los JUL. que están localizados cerca de grandes e influyentes centros urbanos de población.

Sin embargo, cuando los gobiernos tratan de reducir el presupuesto de la agencia del parque, por cada dólar que la agencia genera de nuevas fuentes, destruyen el incentivo para la agencia.

Ventajas de las cuotas a los usuarios, impuestos reservados y entradas generadas por el parque

Las cuotas a los usuarios y otras clases de entradas reservadas tienen las siguientes ventajas:

- Pueden generar grandes cantidades de dinero de fuentes no identificadas con anterioridad.

- Los principios de “el usuario paga” y “el contaminador paga” son reconocidos ampliamente como maneras justas de repartir los costos para proteger el ambiente.

Desventajas de las cuotas a los usuarios, impuestos reservados y entradas generadas por el parque

También hay ciertas desventajas en la aplicación de este tipo de instrumentos entre las que pueden citarse:

- Puede ser políticamente difícil cobrar cuotas para el uso de lo que anteriormente era un recurso público gratuito.
- La entrada de varias clases de cuotas al usuario e ingresos reservados pueden súbitamente disminuir. La cantidad de turistas puede súbitamente disminuir como resultado de crisis doméstica o internacional. Las cuotas por recursos naturales de extracción y los pagos a los servicios del ambiente pueden bajar si el recurso mismo se vuelve escaso o si bajan los precios de los recursos naturales.
- Las cuotas a los usuarios son instrumentos efectivos de conservación solamente si están específicamente reservados a las áreas protegidas. De otro modo, los gobiernos se pueden sentir tentados a gastar los ingresos de las cuotas a los usuarios y los impuestos al turismo para otros propósitos.
- En muchas situaciones si no se recurre a la aplicación de tasas, cuotas o entradas de valor diferencial según el tipo de usuario o visitante (por ejemplo si la persona es residente o no en el país⁴⁴ o área en cuestión, o según el nivel de ingreso del usuario) pueden generarse situaciones de inequidad social o directamente la imposibilidad de acceso de los sectores de menores ingresos de la sociedad.

(4) Áreas protegidas financiadas por capitales privados

En un análisis de la performance de 32 reservas privadas de África y América Latina⁴⁵, realizado a través de respuestas a cuestionarios (subjetivas, muchas reservas privadas no contestaron bien porque no tenían ninguna obligación de revelar como iba el negocio) y no a partir de reportes de auditorías financieras, se llegó a las siguientes conclusiones:

- solamente 5 reservas de Latinoamérica y África tenían buenos dividendos para sus participantes.
- considerando la fuente de ingreso, tomadas en conjunto las reservas, el 67% de los mismos provenían del turismo y el 13% provenía de donaciones de fuentes privadas. Estas fuentes son todavía muy importantes subsidiando reservas privadas.

⁴⁴ Como se aplica por ejemplo en el caso de las Islas Galápagos de Ecuador.

⁴⁵ Langholz, J. (1996). Economics, objectives and the success of private nature reserves in sub-Saharan Africa and Latin America. Conservation Biology 10, 1 pp271-280.

Se concluye de este análisis que:

- la mayoría de las reservas no dan cuenta del retorno que los inversores privados están dispuestos a aceptar. No presentan una buena perspectiva para la inversión comercial, se encuentran mejores alternativas de inversión en términos de la relación riesgo/ganancia.
- algunas inversiones privadas en AP se realizan como una especie de arrendamiento, son personas o corporaciones ricas que simplemente quieren un santuario de vida salvaje para sí mismos.
- se deduce que debido a las bajas ganancias que producen las inversiones, la mayoría de las AP requerirán de una asociación pública – privada para mantener la viabilidad financiera.

(5) Pago de servicios ambientales: el caso de Costa Rica

El Programa por Pago de Servicios Ambientales (PSA) que implementa Costa Rica, se fundamenta en los acuerdos alcanzados en la Convención de Río de 1992. Costa Rica se comprometió a ratificar dichos acuerdos y los plasma en la Ley Forestal N° 7575 promulgada en abril de 1996, que tiene como punto de partida el reconocimiento de los servicios ambientales que prestan los bosques y las plantaciones forestales.

En términos generales, el concepto de pago de servicios ambientales, se fundamenta en el principio que los y las propietarios (as) de bosques y plantaciones forestales, recibirán pago para compensar los beneficios que estos bosques y plantaciones brindan a la sociedad costarricense en particular y la humanidad en general.

Desde el punto de vista de la legislación forestal, el inciso K del artículo N° 3 de la Ley 7575, define claramente los servicios ambientales, de la siguiente forma: "Los que brindan los bosques y plantaciones forestales en la protección y mejoramiento del medio ambiente" y que corresponden a:

- Mitigación de Emisiones de Gases con Efecto de Invernadero: La fijación, absorción, mitigación, reducción y almacenamiento de gases con efecto de invernadero en especial del carbono acumulado en la atmósfera, evitando la excesiva acumulación de este elemento y de esta manera contribuye a reducir el efecto de invernadero, lo cual favorece a la comunidad nacional, regional e internacional. En ese sentido, tal y como se explicará adelante, los países industrializados pueden contribuir como socios financieros de los países en desarrollo, en la ejecución de proyectos que mitiguen el efecto de los gases de efecto de invernadero.
- Protección de Agua: La conservación de los bosques tiene un alto impacto sobre la regularidad del ciclo hidrológico y la reducción de sedimentos en los embalses. La comunidad nacional es la más beneficiada por dicho servicio ambiental y posteriormente se estarán documentando las alianzas que el FONAFIFO esta gestionando para internalizar el costo de dicho servicio ambiental. La existencia de instituciones monopólicas (AyA, ICE) que suministran servicios de agua potable y electricidad, aumenta la capacidad de trasladar el

pago de las medidas de conservación a los y las usuarios (as) mediante su incorporación en las respectivas tarifas.

- **Protección de la Biodiversidad:** La biodiversidad trae beneficios a la comunidad nacional e internacional y básicamente se ha analizado desde el punto de vista de los beneficios científicos para compañías farmacéuticas, como materia prima para las presentes y futuras generaciones. Así como, por ser fuente de conocimientos e información genética.
- **Belleza Escénica Natural:** Es de singular trascendencia para el país, considerando los y las turistas que día a día disfrutan de nuestras riquezas naturales. Por las características de este servicio el cobro y el pago debe quedar abierto a la gestión de entes públicos o privados.

El Programa de Pago por Servicios Ambientales, conocido como PSA, no es un programa que surge espontáneamente, sino que es producto de un proceso que se inició a fines de la década de los 60's y que paulatinamente va evolucionando, hasta lograr convertirse en un mecanismo financieramente sostenible para el Sub-sector Forestal Costarricense, mediante la promulgación de la Ley Forestal N° 7575 en abril de 1996.

De acuerdo con la legislación vigente se consideran beneficiarios (as) del PSA, todos aquellos (as) propietarios (as) de terrenos que realicen actividades de protección y manejo adecuado de bosques y establecimiento de plantaciones forestales.

Fondo Nacional de Financiamiento Forestal

Los recursos financieros con que cuenta el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal provienen de varias fuentes, a saber:

Los recursos provenientes del impuesto a los combustibles y otros hidrocarburos, transferidos por el Ministerio de Hacienda de Costa Rica, mediante presupuestos ordinarios o extraordinarios.

Los montos recaudados por concepto de venta de otros servicios a nivel local e internacional, tales como captura de carbono y protección de recursos hídricos, entre otros. Estos recursos se destinan para el PSA tipificado en la Ley Forestal, en las actividades de protección de bosque y al establecimiento de plantaciones forestales. Hasta la fecha el FONAFIFO ha establecido convenios para el pago de servicios ambientales con las siguientes empresas: Energía Global, Hidroeléctrica Platanar, Compañía Nacional de Fuerza y Luz y Florida Ice and Farm.

Otras fuentes corresponden a los recursos disponibles del contrato de préstamo del Banco Mundial y la donación GEF, que han dado origen al Proyecto EcoMercados, que propone incentivar la conservación de bosques privados en áreas prioritarias del Corredor Biológico Mesoamericano (CBM), Sección Costa Rica, prioritariamente en las Áreas de Conservación Osa, Tortuguero y Amistad Caribe y áreas incluidas en el Informe GRUAS.

Por otra parte, se tienen fondos disponibles de la donación de KfW para el Proyecto Forestal Huetar Norte, que comprende como áreas prioritarias las Áreas de Conservación Huetar Norte y la sub-

región Sarapiquí del Área de Conservación Volcánica Central.

Además FONAFIFO, esta colocando en el mercado, la venta de los Certificados de Servicios Ambientales (CSA) con los que se estarán captando recursos financieros que podrán ser dedicados al PSA.

Se podrán beneficiar del Pago de Servicios Ambientales (PSA) todos aquellos (as) propietarios (as) de terrenos, que realicen actividades de protección y manejo adecuado de bosques y establecimiento de plantaciones forestales.

Este pago se ejecuta a través de cheques girados por el Fideicomiso 544-FONAFIFO-Banco Nacional de Costa Rica o mediante el depósito de pago en cuentas personales del BNCR de los beneficiarios (as), al que ingresan recursos de fuentes como:

Los recursos provenientes del impuesto selectivo de consumo a los combustibles y otros hidrocarburos transferidos por el Gobierno de Costa Rica a FONAFIFO, mediante los presupuestos ordinarios o extraordinarios. Estos recursos se utilizan para el PSA que brindan los bosques y las plantaciones forestales antes mencionados.

- Los montos recaudados por concepto de venta de otros servicios a nivel local e internacional, tales como: captura de carbono y protección de recursos híbridos, entre otros. Los cuales se destinarán para el PSA tipificados en la Ley Forestal, en las actividades de protección de bosque y establecimiento de plantaciones forestales.
- Fondos disponibles del préstamo del Banco Mundial y la donación del GEF, que han dado origen al Proyecto Ecomercados, que propone incentivar la conservación de bosques privados en las áreas prioritarias del Corredor Biológico Mesoamericano-Costa Rica – Sección Costa Rica, en las Áreas de Conservación Osa, Tortuguero y Amistad Caribe y áreas incluidas en el Informe GRUAS.
- Fondos disponibles de la donación de KfW para zonas prioritarias en el Área de Conservación Huetar Norte y Sarapiquí.
- Fondos recaudados por la venta de los certificados CSA, que se colocan según las disposiciones del donante.

La implementación de PSA está sujeta a la disponibilidad de recursos asignados para ese período por parte del Gobierno, o de los recursos que capte el FONAFIFO producto de la venta de servicios.

(6) Planes de negocio para las APs

Los planes de manejo de las APs incluyen tres fases y el objetivo final es la conservación de la biodiversidad de una manera sostenible, para lo cual se necesita implementar mecanismos de financiamiento. Para esto se propone utilizar el enfoque de planes de negocios como instrumento necesario para el sostenimiento financiero de las APs y poder alcanzar el objetivo final del manejo de estas áreas.

(6.1) El Plan de Manejo

El plan de manejo incluye 3 tres fases:

Fase 1. Identificación de la misión, visión de futuro, objetivos, metas. Incluye pensar en el tipo de institución responsable de este manejo (Ministerio de Ambiente, Unidad o Institución específica para el Manejo de AP, ONG, etc.).

Fase 2. Analizar y ver el marco contextual (aspectos institucionales locales, sociales, económicos, culturales, religiosos y políticos) en que está inmersa el AP en cuestión porque tiene fuertes implicancias en el desarrollo del Plan de Manejo. Incluye la identificación de: fuerzas externas positivas (fuerte compromiso político, que tenga apoyo de ONGs, estabilidad económica, buenas oportunidades, etc.), fuerzas externas negativas (desórdenes civiles, inestabilidad política, hambre, muchos intereses contrapuestos, sequías, etc.), fuerzas internas positivas (instituciones capaces, *staff* bien entrenado y calificado, presupuesto adecuado, buen liderazgo, etc.) y finalmente fuerzas internas negativas (instituciones débiles o marginalizadas, falta de *staff*, pocos incentivos/motivaciones del *staff*, falta de fondos operacionales, etc.).

Fase 3. Luego que se tiene clara idea de la misión y metas, así como del marco contextual en que se debe trabajar, se debe planificar qué acciones deben realizarse para alcanzar las metas propuestas. Estas deben ser clasificadas en 3 diferentes niveles:

- Plan de largo plazo (5 a 10 años) o plan estratégico, donde se implementan los objetivos más amplios y generales (por ej. la meta es una red o sistema de 5 AP bien manejadas un una región específica; el manejo eficiente de una parque en los próximos 8 años).
- Plan de mediano plazo o plan táctico, define los pasos y tiempos para alcanzar los objetivos de largo plazo. Por ej. para tener esa red de 5 AP bien manejadas se precisa apoyo político, medios financieros y no financieros, *staff* calificado, etc. Es un plan más detallado y especifica como alcanzar los objetivos generales.
- Plan de corto plazo o plan operacional. Lista las actividades específicas a desarrollar y medios necesarios en el corto plazo (1 año) para alcanzar las metas de mediano plazo. Por ej para alcanzar tener suficiente *staff* y calificado, se necesita definir o identificar el *staff* potencial, su entrenamiento, organizar estudios y *tours*, buscar fondos para salarios, motivaciones para el *staff* potencial, etc.

El equipo de manejo de un AP puede subdividirse en categorías que cumplan mejor las necesidades. Ej. equipo científico (recuperación de ecosistemas, monitoreo y control ambiental, introducción de especies, control de especies invasivas, manejo del fuego, aspectos veterinarios, investigaciones científicas, etc.); equipo relacionado con el manejo socio-económico (asegurar el apoyo de la gente del lugar a través de oportunidades de empleo, proveyendo alternativas de ganarse la vida, así como otros proyectos y actividades que los beneficien: educación, valoración económica de los bienes y

servicios ecosistémicos, etc.) y equipo administrativo (manejo del *staff* y entrenamiento, patrullaje y control, mantenimiento de la infraestructura, equipamiento e insumos, etc.).

El uso del enfoque de negocio en un AP tiene el objetivo de alentar a los administradores a ver su trabajo como llevar a cabo un negocio. Pero en este caso el objetivo o fin no es tener ganancias, sino mejorar el manejo del AP y hacerla financiera, ecológica y socialmente sostenible. **Generar ingresos es más que un medio para alcanzar un fin: mejorar el manejo de un parque o de un AP.**

El enfoque de negocios está basado en la idea de que una AP provee un beneficio económico real a los individuos y la sociedad como un todo. Estas contribuciones normalmente no son totalmente reconocidas ni compensadas. Identificando cuáles son los bienes y servicios provistos por el AP y quiénes son los consumidores o beneficiarios directos del AP, se puede empezar a cuantificar el valor monetario de esos beneficios y generar pagos por ellos.

(6.2) Valoración económica de los bienes y servicios

Previo a identificar los mecanismos, podría realizarse una valoración económica de los bienes y servicios producidos en determinada AP a fin de tener una idea aproximada del valor económico de esa AP y contribuir al proceso de toma de decisión.

De acuerdo con la clasificación tradicional en base a su valor de uso, se tienen las siguientes categorías:

- Valor de uso directo. Son los beneficios derivados tanto del uso-consumido del bien (pesca, madera para combustible, animales salvajes, frutos, etc.,) como del uso no-consumido (recreación, fotografía, investigación, etc.).
- Valor de uso indirecto. Son los beneficios derivados de los servicios ecosistémicos disponibles en un sitio particular, incluyendo el control de inundaciones, protección contra tormentas, recarga de agua subterránea, estabilización del microclima, secuestro de carbono, etc.
- Valor de opción. Es una circunstancia en la cual un beneficio deriva de asegurar que un recurso estará disponible en el futuro.
- Adicionalmente, algunos economistas y ecólogos identifican el “valor de no uso” de muchas AP que deriva de la idea que un recurso (biodiversidad, herencia cultural, sitio religioso) debe ser mantenido perpetuamente. Estos valores están fuertemente defendidos por ambientalistas y otros que apoyan el concepto de de valor intrínseco de la biodiversidad.

Es importante ser capaz de cuantificar estos valores para que los administradores de AP, puedan imponer cargos por ellos (un caso es el internalizar el costo de las externalidades negativas para el ambiente derivada de la producción de un producto, ej. para la producción de frutas se utilizan fertilizantes nitrogenados que contaminan el agua, y su precio debería incluir ese costo ambiental).

Otros métodos de valoración son: del precio de mercado, costo de evitar un daño, del costo del viaje, del precio hedónico, de valoración de contingencias, del beneficio transferido, de la productividad. Dado que el utilizar estos métodos puede llegar a ser muy complicado y costoso (encuestas, investigaciones, etc.), existe un amplio espacio para aplicar el sentido común.

El plan de negocios ayuda a sumarizar este proceso de valoración y sirve como un mapa de rutas para la implementación de estrategias financieras que saquen ventajas de la biodiversidad. Así se identifican las estrategias financieras y oportunidades ofrecidas por sitio del AP, por las cuales los consumidores existentes y potenciales podrían pagar.

(6.3) Preparación de un plan de negocios

Preparar un Plan de de Negocios para una determinada AP requiere evaluar los recursos del AP y el plan de *marketing* de esos recursos para alcanzar las metas financieras de largo plazo. Para esto primero se debe identificar el monto de recursos financieros necesarios y luego identificar fuentes viables de fondos para alcanzar esas necesidades de largo plazo, siempre teniendo presente que este Plan de Negocios es un medio para alcanzar los objetivos del Plan de Manejo.

El desarrollo del Plan de Negocios deber ser realizado y conducido por un grupo de participantes claves que estén familiarizados con el AP. Este equipo debe incluir representantes de cada grupo de participante involucrado (*stakeholder*). Además del administrador del AP y de representantes del gobierno relacionados con las APs, debería incluirse los siguientes participantes de: a) ministerio o equivalente con mandato legal para manejar/supervisar el uso del suelo, recursos naturales; b) ministerio de economía; c) academia e institutos de investigación con actividades en este tema; d) líderes de la comunidad local y de los grupos de usuarios de los recursos (productores agrícolas, forestales, pescadores, etc.); e) políticos locales y f) ONGs u otras agencias donantes.

Se propone el uso de dos metodologías según se trate de AP de larga data o de AP nuevas, como son la mayoría de las de los países desarrollados. En el primer caso conviene utilizar el enfoque desde la oferta (*supply driven approach*) y en el segundo el enfoque desde la demanda (*demand driven approach*)

(6.4) Identificación de nuevas fuentes de ingresos

El proceso implica ir seleccionando del amplio menú de opciones de mecanismos financieros, aquellos potencialmente viables y en los que deberían centralizarse las evaluaciones, al mismo tiempo que se van descartando los no viables para cada lugar específico.

El primer paso es identificar en un sitio o lugar determinado los bienes y servicios que tienen una oferta abundante, asociarlos con grupos de consumidores y con mercados reales, y finalmente asociarlos con uno o más mecanismo financiero potencialmente viable, previo estudio de factibilidad (investigaciones y estudios necesarios) de cada mecanismo seleccionado. Los potenciales mecanismos se *rankean* de acuerdo a la **facilidad de implementación y al nivel de los beneficios o ingresos esperados**.

(6.5) *Ranking* de los bienes y servicios claves de un AP

Se identifican aquellos bienes y servicios de un AP con mayor potencial para empezar a ser el foco del mecanismo de financiamiento. Los bienes refieren a los productos que son frecuentemente vendidos en el mercado (no necesariamente en el mercado local) y son organizados en grupos (por ej. productos no maderables, bienes relacionados con el turismo, etc.). Los servicios refieren a los servicios ambientales provistos por ecosistemas saludables que típicamente caen fuera del mercado o están en estadios muy iniciales de desarrollo de mercado. También se agrupan cuando existen similitudes entre ellos.

Para cada bien o servicio se utilizan 3 criterios: oferta relativa, demanda relativa y el “consumidor base” rápidamente identificable, para realizar un *ranking* relativo que señale aquellos con alto potencial para convertirse en el foco del mecanismo financiero. Se resalta nuevamente aquí, que esto no quiere decir que un mecanismo financiero apropiado, automáticamente vaya a resultar en beneficios netos para la conservación.

Respecto al criterio de oferta relativa se identifica lo mejor posible el o los de mayor existencia comparados con otros. Por ejemplo en un bosque tropical húmedo la fijación de carbono puede ser el servicio más obviamente disponible; en un sitio con una espectacular diversidad de corales, atracciones como el buceo y submarinismo (*scuba diving*) seguramente estarán en el primer lugar del *ranking* de bienes. La oferta potencial debe ser calibrada por una razonable proyección de escenarios futuros que puedan aumentar la cantidad del bien o servicio en existencia. Por ejemplo realizar una mejor protección a cierta especie que históricamente tiene altos niveles de población, podría potencialmente permitir su cosecha sostenible.

Se realiza similar procedimiento en el caso de la demanda relativa. La demanda existente es fácil de *rankear*, lo difícil es hacerlo con la demanda potencial. Usar proyecciones realistas de demanda basadas en futuros escenarios.

En el caso del “rápidamente identificable consumidor base” la clave es saber si existe o no una base discreta de consumidor. Por ejemplo si una municipalidad cercana al sitio analizado depende para el consumo de agua potable solamente de un reservorio que está en la cuenca de un bosque protegido, entonces en el ítem “Servicios relacionados con el agua”, se debe asignar un número alto para el *rankeo* de bienes y servicios

Cada bien o servicio debe ser *rankeado* también de acuerdo a si su explotación es consistente con las metas de conservación identificadas en el Plan de Manejo.

(6.6) Identificación de consumidores de bienes y servicios claves

Los consumidores pueden ser locales, turistas, beneficiarios por arrastre (*downstream beneficiaries*) de estos servicios, cazadores, biólogos, clientes globales, etc. El propósito de identificar un consumidor tipo es en última instancia buscar mercados que puedan proveer flujos de ingresos sostenibles que aseguren en el largo plazo la sostenibilidad financiera del AP. Tener un mercado no es un fin en sí mismo, por tanto es muy importante asegurarse que los consumidores tipo sean

compatibles con los objetivos de manejo y con otros usuarios del AP, así como con el contexto social, cultural, legal, institucional y geográfico del AP.

Se hace una lista por grupos de consumidores (ya sean los reales con sus nombres como los potenciales). Se *rankea* de acuerdo al grupo que es más beneficiario de lo menos. Luego se identifican los grupos de consumidores con los bienes y servicios de mayor puntaje.

(6.7) Identificación de mercados para los bienes y servicios claves

Cada bien o servicio a ser convertido en renta para ser usada en la conservación debe tener un mercado determinado con una capacidad financiera para pagar. En los grupos de consumidores identificados en el paso anterior, se determinan los grupos que tienen el mayor potencial para pagar la conservación en un sitio determinado, de acuerdo a un set de criterios que permitan identificar aquellos mercados con el mayor potencial de pago para cada bien y servicio. Los criterios sugeridos son:

- Capacidad financiera de pago, donde se consideran factores como el ingreso neto, ingreso *per capita*, escala de programas financieros existentes, etc. Es el criterio más importante de evaluación, sin capacidad de pago no importa el *ranking* de otros criterios.
- Voluntad de pagar real o potencial. Toma en cuenta información de encuestas sobre la voluntad de pago (en el sector privado, turistas, etc.), de otros sistemas de pago que ya están funcionando, el nivel general de apoyo para la protección del AP, factores de motivación (por ej. las industrias pueden necesitar relaciones públicas positivas y mejores relaciones con la comunidad y gobiernos locales).
- Marco legal para implementar sistemas de pago. Se evalúa por ej. si las leyes y regulaciones existentes podrían apoyar un mecanismo financiero para un grupo de consumidores específico. Es decir la viabilidad de implementar un mecanismo financiero en el marco legal existente.
- Precedentes relevantes. Se busca la existencia de precedentes de determinado sistema de pagos en el país que podrían ayudar a construir apoyos para su implementación en determinado grupo de consumidores.
- Existencia de posibles relaciones que puedan contribuir a dar apoyo. Por ej. si existen líderes de gobierno claves a nivel local o nacional, o de industrias, etc. que podrían apoyar sistemas de pagos que apunten a algún grupo de consumidores.

(6.8) Identificación de mecanismos financieros apropiados

Habiendo completado el análisis de bienes, servicios, consumidores y mercados, se realiza una evaluación general de la viabilidad potencial de mecanismos específicos. Para esto se correlaciona el mecanismo potencial con los bienes y servicios de mayor *ranking* para cada sitio. En el Anexo II se presentan ejemplos de bienes y servicios con los mecanismos financieros que más se correlacionan con ellos.

iii) Algunos problemas y desafíos adicionales en la definición y aplicación de instrumentos de financiamiento de APs

(1) Aumento de la tasa de ingreso⁴⁶

Es importante definir bien esta estrategia porque si se aumentara demasiado el precio de cada entrada a un parque, llega un momento que no va casi nadie. Otra forma es aumentar la entrada pero ofreciendo nuevos servicios o actividades, o introducir nuevos pagos (*fees*) ligados a otras actividades provistas por el sector privado (concesión de caza) o también dando derechos exclusivos a determinadas corporaciones en ciertos sectores del AP.

- Mejorar la eficiencia de cobro de entradas de los usuarios actuales
- Cobrar más apropiadamente las actividades dentro del AP a los actuales usuarios
- Inducir nuevos cargos por la oferta de nuevos servicios o actividades en la AP

Probablemente se deba empezar por las ganancias de las actividades actuales (mejorar la capacidad de cobro de las entradas de los clientes actuales) y luego explorar nuevos caminos de diversificación.

(2) Mejorar la eficiencia de cobro de entradas a los actuales usuarios

Se puede tener un impacto inmediato en los ingresos vigilando la forma de cobrar las *fees* a turistas u otros usuarios, por ejemplo mejorando el monitoreo al distribuir guardaparques (o guardias) en todos los puntos de acceso; poniendo puntos de chequeo al azar, que asegure el correcto cobro de entradas; aumentando el patrullaje diario en la AP; proveer información (como por ejemplo a través de folletos) a los hoteles y operadores de *tours* sobre la disponibilidad de actividades, dotación de recursos de las APs, facilidades y el costo (entrada, etc.).

Se pone como ej. de caso el de la reserva Marina Watamu en Kenya, lugar turístico en la costa que recibe 2.000 a 3.000 visitantes por año (buceo, pesca, deportes de agua, etc.), donde tomaron la simple medida de mejorar la vigilancia y el monitoreo del número de turistas; luego de 2 meses habían doblado el número de visitantes y obtenido un 52% de aumento de los ingresos. Se decidió aumentar la inversión en monitoreo y patrullaje, el desarrollo del personal a través de la capacitación, *marketing* y promociones⁴⁷.

(3) Cobrar a los usuarios “más apropiadamente”

Con frecuencia los usuarios tienen disposiciones muy diversas respecto al monto a pagar por las entradas o cargos (*fees*) de la actividad que van a realizar en el AP. En lugar de cobrar una misma tasa o cargo para todos los usuarios, se pueden introducir las siguientes opciones de cobro diferencial:

- cobrar diferente a turistas extranjeros de lo que se cobra a los locales;

⁴⁶ Relación entre unidades de ingreso y cargos por unidad

⁴⁷ N. Inamdar, The Watamu Conservation Group, Kenya (1999)

- cargos para regular la demanda, por ejemplo aumentando el precio de las entradas y tasas por uso de servicios durante la temporada alta (vacaciones, fines de semana, etc.) y tarifas bajas en el resto del tiempo;
- costos diferenciales ligados con promociones a través de operadores turísticos,
- descuentos por reservas de grupos,
- tarifas diferenciales según ingreso de los usuarios

Otro ejemplo de este tipo de acciones es intentar capitalizar la voluntad de pagar por conservación: en las Islas de los Galápagos se alienta a los turistas a apoyar la conservación a través de su suscripción a la organización “Amigos de Galápagos” cuyos fondos se destinan a apoyar el trabajo de conservación gestionado por la Charles Darwin Foundation que se estableció en 1959 para asesorar al gobierno de Ecuador en la conservación e investigación en estas islas. Con una contribución anual de por ej. 25 US\$ se les brinda beneficios tales como una suscripción a revistas como “La Carta”, “Noticias de Galápagos” (ambas en inglés); a una revista de revisiones en temas de ciencia publicada por la Fundación Charles Darwin, etc. La organización “Amigos de Galápagos” se estableció en Europa y USA y cualquier contribución dada a ella está exenta de tasas.

(4) Nuevas oportunidades para aumentar la diversidad de ingresos en las APs

Establecer tasas o tickets para cada una de las diferentes actividades que se desee realizar dentro de la AP, en lugar de una entrada fija para todo. Los tipos de *tickets* o tasas son:

- *ticket* de entrada;
- *ticket* de usuario (se paga por el uso de facilidades realizadas por el hombre);
- pago por uso de recursos (pago por el uso sostenible comercialmente de una cantidad específica de recursos durante un período determinado.
- Cargo/pago por concesión.- por el uso de tierra o de otros recursos por un período determinado y por un tipo de desarrollo específico.
- *Royalty*. un pago basado en el ingreso bruto o ventas brutas de productos derivados de recursos de las AP.

La decisión de implementar uno o varios tipos de estas opciones debería estar basada en una investigación de mercado (nacional e internacional) para estimar el potencial de cada una de las alternativas. Se debe además considerar los costos de transacción que refieren a los costos asociados con poner en funcionamiento una nueva actividad o mecanismo de financiamiento.

El estudio de mercado se puede realizar a través de áreas experimentales reducidas o áreas piloto dentro del AP.

(5) Intentando cerrar la brecha financiera ⁴⁸

La CDB ha exhortado a los países que para el 2008 traten de alcanzar un financiamiento sostenible de las APs nacionales y regionales, utilizando todos los mecanismos, incluyendo fuentes nacionales o

⁴⁸ Ver Anexo II

internacionales, y particularmente, apoyar las necesidades de los países en desarrollo, de las economías en transición y de los estados en desarrollo de pequeñas islas (CBD 2004).

Dado el alcance y la urgencia de lograr terminar con los déficits financieros de las AP, deben de ser empleados todos los mecanismos apropiados para tal fin. A nivel local y nacional, opciones como el ecoturismo, el pago por servicios ecosistémicos y por tasas o cargos que se les cobra a los turistas por la entrada, tiene el potencial para aumentar significativamente los ingresos. Los déficit también pueden ser reducidos bajando los costos por aumento de la eficiencia a través de asociaciones innovativas con distintos grupos como las comunidades indígenas, propietarios privados de tierras y compañías de turismo. Otras herramientas como la certificación y las auditorías independientes de efectividad tienen el potencial de hacer mejoras en la gestión y en la confianza de los donantes (WWWF 2004). Asimismo, estrategias innovativas como los pagos directos por la *performance* de la conservación pueden facilitar un manejo efectivo y permitir la expansión de las APs en contextos sociales complicados, así como hacer más transparente y financiable las inversiones en APs. Finalmente, los gobiernos nacionales deben también buscar cómo mejorar su apoyo directo en estas áreas.

Desafortunadamente, la experiencia hasta ahora muestra que el uso de este tipo de herramientas locales y nacionales no puede cubrir todas las necesidades financieras en los países en desarrollo. Y que las contribuciones de los gobiernos están frecuentemente restringidas por presupuestos limitados y numerosas prioridades competitivas para la asignación de los mismos.

Por lo tanto debido al monto del déficit y a los plazos establecidos, el apoyo financiero directo de los países desarrollados es muy importante y será central en el éxito de las APs de todo el mundo, aspecto que además se justifica en los beneficios obtenidos por muchos países desarrollados de las APs localizadas en los países en desarrollo y que puede estimarse que en torno de dos tercios de todas las especies del mundo están localizadas en los países en desarrollo.

Los países en desarrollo beneficiados por estos fondos, deberán priorizar inversiones hasta que las necesidades de financiamiento sean alcanzadas. Deberán utilizarse criterios potentes de priorización, concentrándose en las APs o Sistemas de APs con los más altos valores de conservación, proveyendo mayores apoyos a las APs más amenazadas, aunque también deberá considerarse la probabilidad de éxito (evidenciada por factores tales como: fuerte apoyo político, legislación de apoyo y aplicable, baja corrupción), como otro factor que deberá considerarse para la selección del AP beneficiaria de fondos.

El uso eficiente de los fondos puede ser promovido por el monitoreo de los resultados de la gestión y utilizar esa información para eventuales manejos adaptativos.

d) Políticas e instrumentos de incentivos para la protección y conservación de la biodiversidad. El caso francés

Rulleau B. and J.M. Salles (2004) realizaron una revisión de los distintos tipos de políticas de incentivos para proteger y preservar la diversidad biológica en Francia. Las autoridades públicas pueden implementar un amplio rango de acciones e instrumentos de acuerdo a los objetivos que

quieren establecer, las prácticas que quieren alterar, los ecosistemas o especies que quieren proteger y los tiempos que desean elegir. Los instrumentos pueden ser clasificados en 4 grandes categorías: regulaciones, compras de tierra por el Estado con el fin de crear áreas protegidas, conservación *ex_situ* y medidas de incentivos.

La regulación directa del uso de los recursos ha sido considerada por los poderes políticos franceses como un medio rápido y aparentemente simple de proteger los ecosistemas y las especies. Todavía este es el enfoque principal, aunque en la década de los 90 se observa un fuerte desarrollo de mecanismos de incentivos, en particular con la implementación de las Medidas Agro-ambientales (MAA) por la Comisión Europea y de los Contratos de Explotación Territorial (CET) por el Ministerio de Agricultura (*Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche y des Affaires Rurales*) en Francia.

Las medidas de incentivos intentan reducir las imperfecciones del mercado (externalidades y otros aspectos relacionados con los bienes públicos) que disminuyen la protección de la biodiversidad y que de otro modo, podrían conducir a formas insostenibles de uso. Así, estas medidas pueden hacer posible la protección de la biodiversidad por medios económicamente más eficientes que las regulaciones, teniendo en cuenta los intereses de los actores e introduciendo flexibilidad.

En el trabajo (realizado al principio de 2003) se identificaron y caracterizaron aproximadamente. 70 medidas que tratan de promover el comportamiento de los agentes a favor de la conservación de la biodiversidad y del uso sostenible. Las medidas de incentivos son consideradas en un sentido amplio como todas las medidas diferentes a las regulaciones caracterizadas por “*command-and-control*”.

Las medidas se presentan siguiendo una tipología de acuerdo a su naturaleza (impuestos disuasivos, incentivos, subsidios y préstamos con una tasa preferencial, permisos y concesiones, contratos, construcción institucional y mecanismos de formación y disseminación de información) y a los impactos directos e indirectos en la biodiversidad.

i) ¿Porqué el uso de medidas de incentivos?

La CBD en su artículo 11 establece: “cada Parte deberá, lo más posible y de una manera apropiada, adoptar medias económica y socialmente viables, que actúen como incentivos para la conservación y uso sostenible de los componentes de la diversidad biológica”.

La OECD define como incentivo económico a todas las medidas que utilicen sistemas de precios y las fuerzas del mercado para alcanzar una meta (OECD, 1996). Básicamente se supone que los incentivos económicos actúan de modo que la diversidad biológica. pase a ser considerada por los agentes relacionados como un activo y no como un estorbo (OECD, 1994). Por tanto se alienta a alterar su comportamiento para que actúen mejor respecto a la BD, tratando de internalizar externalidades positivas remunerando los servicios provistos a la sociedad por los agentes que la protegen y también a las externalidades negativas imponiendo un costo a los agentes que destruyen la BD y su dimensión de bien público.⁴⁹

⁴⁹ Nota: Contrariamente al marco de la OECD, las sanciones no serán consideradas como un incentivo económico debido a que en Francia solamente son usadas para penalizar a las regulaciones no observadas.

Se analizan nueve tipos de medidas:

- impuestos disuasivos,
- incentivos,
- subsidios y préstamos con una tasa preferencial,
- permisos y concesiones,
- contratos,
- medidas de apoyo económico,
- apoyo institucional,
- formación y
- provisión de información.

ii) Impuestos disuasivos

Se destacan 3 medidas principales: impuestos ambientales, cargos ambientales y *performance bonds* (son usados en Australia solamente para el manejo del agua).

En Francia los impuestos disuasivos son usados casi solamente en el sector del agua. Buscan limitar la polución, especialmente de ciudades e industrias (cargos por polución) y reducir el consumo de agua (cargos por pérdidas de agua). Aplicando el principio de que “el que contamina paga”, el objetivo es que la gente que incurre en la degradación de ecosistemas acuáticos, pague por su rehabilitación. La eficiencia de esta medida es limitada, es difícil de aplicar en los casos que no existan puntos de contaminación y las tasas son usualmente bajas.

iii) Reducciones de impuestos (ventajas impositivas)

En Francia este tipo de medida está generalmente asociada con las regulaciones y muchas veces ayudan a su implementación. Por ejemplo una reducción de un impuesto ayuda a respetar las normas ambientales en un establecimiento agropecuario. Se considera un incentivo porque aunque la regulación debe ser respetada en todos los establecimientos agropecuarios, el productor tiene la opción de determinar qué medidas efectivas va a establecer.

Estas medidas tienden a privilegiar prácticas sostenibles.

En Francia estas medidas se usan especialmente en el sector forestal, ya que principalmente estimulan la adopción del manejo sostenible. En otros países como en Noruega, la exoneración del impuesto a la renta para inversiones privadas en fondos ambientales, son normalmente apoyadas por los ciudadanos. En Francia solamente se puede beneficiar de exoneraciones impositivas en el impuesto a la renta en caso de donaciones a organizaciones de protección ambiental o para otras organizaciones de caridad.

iv) Subsidios y préstamos con tasas preferenciales

En Francia son establecidos en general a través de planes o programas a nivel de la UE o a nivel nacional. En general los subsidios que tienen principalmente un alto contenido ambiental, tienden a usarse apuntando a actores económicos específicos, como a los productores agropecuarios familiares, pescadores y propietarios privados de bosques o también a áreas claves. Por tanto pueden focalizarse en determinados actores y/o en determinados espacios territoriales claves.

En el caso de subsidios que resultan de regulaciones, los actores pueden elegir el método de aplicación. Estos prácticamente afectan solo a los productores agropecuarios familiares, debido a que estos actores tienen un fuerte impacto sobre la degradación de la biodiversidad y es necesario controlar su actividad.

v) Concesiones y permisos

Constituyen incentivos únicamente si el tenedor de éstos tiene la posibilidad de intercambiarlos. La creación de este tipo de mercado no es utilizado actualmente en Francia para la protección de la biodiversidad y normalmente es considerado como una herramienta anglo-sajona. El ejemplo más aplicado es el desarrollo de derechos para ocupación de suelos frecuentemente usado como instrumento de Ordenamiento Territorial en muchas partes del mundo; otro ejemplo de este tipo de medidas son los cargos o permisos por pesca o caza de determinadas especies.

Este tipo de incentivos debería utilizarse más en el futuro ya que los administradores de APs cada vez tienen más en cuenta el resultado y no solamente los medios y prácticas. En Francia la conservación es apoyada principalmente por el gobierno a través de políticas públicas. La consecuencia es que este análisis económico es no siempre la base de las opciones de conservación y usualmente es menos considerado que en el sistema anglo-sajón.

vi) Contratos

Los contratos son ampliamente usados en Francia, especialmente como una herramienta de implementación de las políticas públicas. Los acuerdos de manejo son frecuentemente establecidos para facilitar el logro de restricciones de manejo por un período. El contrato normalmente incluye una compensación financiera basada en los sobre-costos y pérdidas de entradas causadas por las llamadas “buenas prácticas de manejo”. Esta compensación puede ser extendida a un incentivo financiero relacionado con una particular restricción. Algunos contratos incluso pueden cubrir gastos preliminares de inversiones.

Existen dos tipos principales: los que tienden a financiar gastos de inversiones y los que contribuyen a levantar restricciones de manejo. Se pueden distinguir los contratos además de acuerdo a su marco legal: compromisos (Contrato Territorial de Explotación y Medidas Agro-ambientales, son las más conocidas), servidumbres, contratos de costos compartidos, arrendamientos (como los convenios plurianuales de pasturas entre *farmers* y el Parque Nacional).

Este tipo de contratos están relacionados con el sector agrícola y por tanto con los *farmers*. Hacen posible “compartir” los esfuerzos de protección, no sólo en relación a los costos sino también en el cambio de comportamiento del productor. En general son financiados por los Fondos Europeos Estructurales, especialmente el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA). Además el gobierno francés utiliza los llamados Fondos de Modulación para financiar los CTE, y así consiguen un efecto positivo extra en la biodiversidad, dado que las ayudas directas (del FEOGA) tienen el efecto perverso de afectarla.

Probablemente con la implementación de la Natura 2000, estos contratos empiecen a incluir a otros usuarios además de los *farmers* en Francia.

Igual que en el caso de los subsidios, los contratos son diseccionados ya que afectan muy bien a determinadas categorías de actores o de territorios claves. Algunos tienen la ventaja de incluir al mismo tiempo al territorio y su utilización. Por tanto, el gobierno puede alcanzar sus objetivos de conservación si utiliza apropiadamente todo el menú de contratos disponibles y es además un método fácil de conocer para el observador externo, la orientación de las estrategias nacionales de protección de la biodiversidad.

El enfoque de contrato, se dice que es un incentivo únicamente si los receptores tienen la voluntad de llevarlos a cabo.

Esta medida puede ayudar a limitar posibles conflictos entre los participantes con objetivos aparentemente divergentes.

vii) Medidas de apoyo económico

Aunque cada vez más las medidas de ayudas tienden a ser reemplazadas por los contratos agro-ambientales en Francia y en Europa, son aún herramientas importantes para la protección de áreas con aspectos específicos⁵⁰. Normalmente son establecidas por la CE y son bien adaptables a las especificaciones locales y aspectos territoriales de Francia. Aunque tienden a mantener la actividad económica, hacen posible la preservación de los patrones tradicionales de los productos y de la producción, en áreas muy importantes en términos de la biodiversidad (por ejemplo en zonas montañosas). Estas medidas obligan a las autoridades públicas a colocar fondos en territorios que tienen aspectos claves, y de igual forma que los contratos, permiten resolver un problema determinado y precisamente identificado por las autoridades especializadas en biodiversidad. Aunque no siempre es así, dado que los fondos son escasos, de acuerdo con las recomendaciones de la CE, se trata de seleccionar, revalorando regularmente las asignaciones, para garantizar que sean favorecidos los ecosistemas y especies más vulnerables o significativas.

viii) Apoyos institucionales

Además de los Parques Nacionales, existen un cantidad de estatutos para ayudar a las autoridades nacionales, regionales o locales cuando desean designar áreas legales de apoyo a la conservación de la naturaleza y de la biodiversidad.

⁵⁰ Las medidas de apoyo económico básicamente concierne a productores que trabajan en áreas no ventajosas como las montañas.

El Ministerio de Ecología y Desarrollo Sostenible (MEDS) da gran importancia a las iniciativas locales y en particular a las asociaciones y les deja gran espacio para elegir la institución a crear. Esto implica por otro lado resolver los aspectos de coordinación, coherencia y acciones comunes entre las varias instituciones públicas y privadas, lo que no siempre es fácil o garantizable. El MEDS sigue aquí una estrategia diferente (más descentralizadora) que la del Ministerio de Agricultura, que siempre elige establecer instituciones públicas que garanticen una mínima consistencia. Los esfuerzos descentralizadores del MEDS terminan resultando en un doble problema de efectividad y control.

ix) Formación

A nivel escolar, de formación de trabajadores y a nivel universitario, laboratorios, etc. a través del financiamiento de programas de investigación, becas de capacitación (postgrados, etc.) etc.

Recientemente se creó el Instituto Francés de Biodiversidad (enero 2001), una agencia científica, fundada por cinco ministerios y siete organismos científicos, siendo la principal decisión adoptada en este sentido.

x) Provisión de información

Cada vez más se busca la mayor información, la que puede ser usada por todas las instituciones, cualquiera sea su nivel de competencia. Aunque los Programas Agro-ambientales son regularmente evaluados por su política de sensibilidad pública, la provisión de información todavía permanece en los privilegiados instrumentos de las autoridades u actores locales, y especialmente en las asociaciones.

La provisión de información es un método no caro de sensibilizar a los agentes. Las comunidades locales y asociaciones están directamente conectadas con los usuarios de los ecosistemas y los turistas, y pueden fácilmente focalizar la información y cuidar las fallas existentes para optimizar la utilización de los fondos. Por ejemplo los Parques Nacionales tienen el objetivo de diseminar la información dando la bienvenida y sensibilizando a los visitantes.

Las políticas de formación, información y educación para la protección ambiental determinan un gasto aproximado del 1.2% de los gastos anuales departamentales franceses.

El tema del etiquetado y certificaciones de productos y alimentos agropecuarios (una forma de difundir información) alienta a los productores agropecuarios familiares al recibir mayores precios por los productos que tienen, tras un esfuerzo en términos de protección de la biodiversidad y el ambiente., aunque este aspecto se asocia en particular al establecimiento de contratos.

La eficiencia y control de estas políticas, según los autores, es el mayor problema en las políticas de aplicación de medidas en favor de la biodiversidad.

De 57 medidas identificadas que incitan a la conservación de la biodiversidad, solamente 32 tienen el objetivo directo de proteger a la misma.

La evaluación del impacto real que cada una de esas medidas tiene sobre la biodiversidad es muy complicada. En realidad, no parece posible encontrar indicadores de eficiencia. Solamente con cuantificar el número de especies de un AP en dos períodos distintos no es suficiente en términos de evaluación de impacto sobre la biodiversidad. Además la protección de un territorio dado (o especies) puede inducir la destrucción de otros *habitats* o especies. En el marco de los CTE, que tienen una gran importancia en la política de protección de la biodiversidad en Francia, no han sido establecidos en realidad procesos de evaluación de los impactos efectivos.

El otro tema complicado es el control. El Ministerio de Agricultura, que está a cargo de las MAA, debe llevar un efectivo control que le impone la CE, debe chequear las facturas, recibos y justificar los documentos y alcances logrados. Pero estos controles no son suficientes para disuadir fraudes, lo que pone en cuestionamiento la efectividad de las MAA para las políticas ambientales.

En lo que respecta a la implementación de las políticas, es claro que se apoyan en las autoridades locales para implementar operaciones agro-ambientales, a través de una especie de contratos establecidos por los Consejos Regionales de acuerdo a las especificaciones locales que tienden a corregir problemas mas específicos. Cada uno resulta de la organización de debates locales, movilizand o a todas las categorías de actores.

Los autores concluyen que el principal instrumento usado es el contrato, cuyo enfoque resulta de la visión de la conservación de los franceses, que prioriza el mantenimiento del hombre en los ecosistemas. Esto no es universal y algunos ponen en cuestionamiento la conservación, prefiriendo llamar a esa forma, manejo conservacionista del territorio.

El enfoque de contrato requiere de fondos anuales y no tienen garantía que cuando termina, se siga con el mismo tipo de conservación. Por otro lado, los autores piensan que es una forma de implicar a los agentes y público objetivo en el proceso de conservación a través de un método voluntario y concertado.

e) El uso de incentivos tributarios para favorecer la conservación de la diversidad biológica y paisajística: la experiencia europea ⁵¹

Este trabajo analiza las diferentes formas en que los incentivos de impuestos pueden ayudar a promover la conservación de la diversidad biológica y de paisajes en Europa.

En términos de opciones de políticas de conservación se plantean básicamente dos tipos de medidas: regulatorias y no regulatorias

⁵¹ Basado en Using tax incentives to conserve and enhance biological and landscape diversity in Europe. Comitee of experts for the development of the Pan-European Ecological Network. STRA-REP (2004) 10. 8th. Meeting, Krakow, 5-6 October 2004. Report prepared by Clare Shine.

i) Medidas regulatorias

Son las más antiguas y comunes medidas establecidas como opciones de política ambiental. Incluyen restricciones, control de potenciales procesos y actividades dañinas, creación de áreas protegidas en las cuales ciertos usos son controlados y son protegidos ciertos tipos de *hábitats* y especies. Normalmente estas regulaciones establecen la línea de base mínima de protección, las que posteriormente pueden ser aumentadas con el tiempo.

La dependencia exclusiva de herramientas basadas en el “*command and control*” o “*regule y controle*” tiene serias limitaciones. Lleva tiempo diseñarlas y adoptarlas y, si no son negociadas apropiadamente con los grupos afectados, pueden generar fuertes oposiciones. Pueden llegar a ser prohibitivamente caras si las compensaciones deben ser pagadas por los propietarios de tierras y además son difíciles de controlar y penalizar. Dado que son puramente restrictivas, no proveen una base para la activa conservación de los recursos. No promueven la participación pública, la asociación ni tampoco alienta al desarrollo de innovaciones.

ii) Medidas no-regulatorias: el crecimiento de los incentivos

Los incentivos ayudan a modificar el comportamiento de los individuos y es una forma de alentar al sector privado (individuos, organizaciones y empresas de negocios) a tener una participación activa en la conservación. Su importancia es reconocida en la CBD, la que estimula a las partes a adoptar incentivos económica y socialmente apropiados para la conservación y el uso sostenible de los distintos componentes de la diversidad biológica (BD).

Un sistema de incentivos bien diseñado debería asegurar que el flujo de recursos financieros con destino a la conservación vaya efectivamente a esos fines, ya que muchas veces en la práctica un significativo porcentaje es utilizado en otros destinos, pudiendo incluso contribuir directa o indirectamente con la reducción de la biodiversidad (BD). Muchas medidas que fueron diseñadas y establecidas para lograr determinados objetivos (otros no específicos para la conservación de la BD), generan lateralmente incentivos perversos para la conservación, como por ej. el secado de bañados para la producción agrícola, práctica que aún se mantiene en algunos países.

Incentivos positivos, llamados así porque estimulan y motivan acciones en las personas, pueden ser: monetarios (pagos directos, compartir costos, deducción de impuestos, etc.) o no monetarios (reconocimiento, premio por *performances* destacadas, etc.). Por ej. el esquema de certificaciones del Forest Stewardship Council (FSC) para la producción sustentable de madera provee un importante incentivo de mercado al sector forestal, que adapta sus prácticas de manejo para satisfacer la demanda de los consumidores. En Polonia hay unos 4 millones de hectáreas forestadas en tierras del Estado certificadas por el FSC y las principales corporaciones europeas son importantes compradores de los productos originados de esa madera.

Los desincentivos son mecanismos que internalizan los costos por el uso/daño de recursos biológicos que apuntan a desalentar las actividades que disminuyen la BD (son consistentes con el principio de que: paga el que genera polución).

Principales incentivos y des-incentivos usados en el mundo se presentan en el siguiente cuadro:

Incentivos y otros mecanismos para la protección ambiental

Incentivos financieros y económicos	Legales/incentivos políticos	Otros mecanismos
Créditos y préstamos	Remoción de subsidios perversos	Certificaciones
Garantías	Multas por polución	Esquemas de premios
Permisos comercializables	Esquemas de depósitos reembolsables	Etiquetado ecológico
Instrumentos relacionados con deudas.	Impuestos	Compromisos corporativos
Capital	Ayudas/donaciones directas	Cartas de privilegios
Implementación conjunta	Subsidios positivos	
Préstamos concesionarios	Capacitación	
Royalties	Servidumbres para conservación	
Créditos de exportación	Mitigaciones bancarias.	
Cargos por usuarios	Zonificación?	
Préstamos gubernamentales	Cuotas comercializables/transferibles	
Donaciones	Bonos <i>performance</i>	

Fuente: Adaptado de Global Biodiversity Forum, San José 13 de mayo 1999, Workshop on Wetlands and the Private Sector.

En el contexto europeo los incentivos positivos más comunes son las ayudas/donaciones directas, subsidios y pagos. Muchos esquemas de pagos directos no solamente buscan mejorar la BD sino también aumentar las oportunidades de acceso y recreación del público. Los principales beneficiarios de estas políticas tienden a ser los *farmers* y productores forestales (no los dueños de tierras en general) y, en un grado variable, las ONGs. Otros incentivos incluyen contratos entre ciertos sectores usuarios de la tierra (por ej. subsidios o ayudas para plantar árboles nativos) y otros grupos de usuarios (ej. manejo cooperativo de tierras para pastoreo).

Aunque los países europeos han sido pioneros en el uso de incentivos para la conservación, estos tienden a ser aquellos con larga tradición de apoyos gubernamentales para la conservación privada. Sin embargo, en los últimos años un gran número de países están adoptando las llamadas medidas agro-ambientales, las cuales toman la forma de pagos contractuales para un manejo más sensible del ambiente en los sistemas de producción agrícola. Estos contratos son usualmente pagados en 5 a 10 años. Estos forman parte de la última reforma de la Política Agrícola Común (PAC) de la UE, en el marco de la Regulación del Consejo Europeo N° 1257/99, sobre el Apoyo al Desarrollo Rural, por el cual los países deben apuntar a esas medidas en áreas ecológicamente importantes incluidas las Áreas Especiales de Conservación consideradas en la red Natura 2000.

Unos pocos países fuera de la UE adoptaron medidas nacionales que pueden ser comparables en un sentido amplio. Por ej. Suiza provee subsidios como “compensaciones ecológicas” para manejos apropiados en tierras utilizadas para la agricultura.

iii) ¿Dónde encajan los incentivos de impuestos?

En un sentido amplio, los países tienen similares mecanismos a la hora de establecer impuestos, ahorros, descuentos. La diferencia radica en la combinación de incentivos, en el foco/objetivo que se le asigna a cada impuesto y en el balance entre los impuestos nacionales y locales. El efecto que el sistema impositivo tiene sobre los recursos naturales es frecuentemente poco apreciado.

Los impuestos ambientales⁵² son relativamente nuevos en la caja de herramientas fiscal. Estos son básicamente des-incentivos en la forma de impuestos, cuotas o cargos aplicados para compensar o prevenir un daño ambiental (ej. las descargas al aire o al agua que genera la actividad minera, el relleno de tierras, etc.). Algunos de estos impuestos generan incentivos para la sustitución de productos (ej. combustibles libre de plomo, productos y tecnologías eficientes en el uso de la energía).

El uso de incentivos positivos para la conservación de la herencia natural es todavía raro en Europa, aunque en forma indirecta sí surgen algunos beneficios a través de la aplicación de incentivos sectoriales, por ej. en la forestación. Muy pocos países europeos han dado pasos sistemáticos para ajustar el marco legal impositivo de modo de promover un clima favorable para la conservación y para satisfacer las diferentes necesidades de los sectores público, corporativo y privado (en definitiva, de la gente en general).

Los países que aplican una política que preferencia la propiedad pública de las áreas protegidas tienden a ofrecer menos oportunidades a los actores privados que en los países con un modelo mixto de propiedad de las tierras que tienen valores importantes para la BD. Sin embargo la exclusiva dependencia en los esfuerzos de conservación pública se hace crecientemente difícil en un marco de cambios políticos y legales, como han sido la privatización de tierras en el Este de Europa y la expansión de herramientas de conservación basadas en la superficie, más allá o además de las convencionales áreas protegidas (en el marco de la red Natura 2000). Reflejando estos cambios, recientes cambios legales en países como Moldova y Latvia hicieron posible la propiedad de áreas protegidas por entidades privadas.

Los países también pueden tener mayor o una fuerte preferencia por los pagos o subsidios directos que por las medidas fiscales. Por ej. el gobierno de Irlanda considera que los apoyos directos proveen un mecanismo más direccionado o focalizado para la aplicación de políticas con objetivos muy definidos y que estas ayudas pueden ser distribuidas por competencia para priorizar proyectos que más lo merecen o valen la pena (proyectos competitivos), mientras que medidas como la **reducción de impuestos**⁵³ pueden estar disponibles para cualquiera que cumpla con las condiciones establecidas. Además la reducción de impuestos puede tender a beneficiar a las personas con mayores ventajas en la sociedad, ya que el beneficiario debe tener un ingreso gravable tal que sea suficiente para absorber el alivio fiscal.

⁵² La OECD define a los “impuestos ambientales” como cualquier pago obligatorio recaudado por el gobierno que se estima tiene una relevancia particular para el ambiente

⁵³ En este reporte el término “reducción de impuestos” refiere indistintamente a las exoneraciones, reducciones y créditos/rebajas fiscales.

Sin embargo, debe destacarse que la mayoría de los esquemas de pagos o subsidios que operan en los países europeos (y también en otras regiones del mundo) tienen un dominante foco agrícola, y más lejos aún, existen pocos incentivos disponibles para otras categorías de tenedores de tierra. Pero por otro lado, algunos países están comenzando a aumentar la atención en los incentivos ecológicos y están adoptando o preparando la legislación para que medidas como las reducciones de impuestos estén disponibles para un amplio rango de propietarios de tierras. Francia hizo recientemente una revisión completa de las medidas fiscales que afectan la herencia natural. En Alemania, en 1998 fue propuesta por primera vez una reforma del régimen local de impuestos a la tierra que incluye elementos ecológicos y ahora esa propuesta está bajo activa consideración del gobierno.

iv) Medidas impositivas que apoyan directamente a los tenedores de tierras

(1) Introducción

Los propietarios u ocupantes de tierras de interés para la conservación son sujetos de pago de impuestos de propiedad real así como de los impuestos personales sobre sus activos generales. Cuanto más favorezca el sistema fiscal a la intensificación productiva de las tierras poco productivas, menor será la posibilidad de que en las decisiones sobre el uso del suelo se incluya a la conservación como una alternativa viable.

La política fiscal puede ser diseñada de modo de que las tierras de interés para la conservación sean mantenidas en manos privadas, bajo salvaguardas apropiadas de manejo. Esta puede ser una opción particularmente apropiada para los casos en que la tierra es el principal activo de la familia, que la explotación de esa tierra genera bajos ingresos y no tienen acceso a otro tipo de beneficio fiscal. El diseño de ésta política fiscal también puede proteger la conservación de las tierras sujetas a conservación cuando éstas son vendidas, si se condiciona a mantener los alivios fiscales sobre la tierra si el nuevo dueño continúa aplicando las prácticas de manejo establecidas para esos fines y si no se cumple con esta condición se suspenden los beneficios fiscales y se cobra retroactivamente los impuestos.

(2) Impuestos a la propiedad real

(2.1) Impuestos a la transferencia de propiedad (sellos o tasa de registro)

Normalmente este tipo de impuesto es recaudado a nivel nacional y a veces a nivel local y/o departamental. El monto o tasa del impuesto depende del tipo y valor de la propiedad. En algunos casos se aplica un impuesto o tasa de registro además del impuesto a la transferencia de propiedad. Ningún país de Europa reportó una rebaja específica de impuestos sobre tierras de interés para la biodiversidad. Francia provee una reducción del 75% en “derechos de mutación” (*droits de mutation*) para bosques cubiertos por un contrato de manejo sostenible aprobado y monitoreado por el *Office National des Forêts* (ONF). En base a la revisión realizada en este país sobre la aplicación de impuestos relacionados con la ecología, se propone la extensión de los sellos de reducción de impuestos a todas las transferencias (ventas) para los sitios amparados en Natura 2000.

El Reino Unido considera que si las rebajas a las tasas de registro son confrontadas en el momento de la compra de una tierra, este mecanismo podría facilitar el asegurarse que esa tierra fue usada para los propósitos establecidos.

(2.2) Rebajas de impuestos a la tierra a nivel local

- Tasas diferenciales para la conservación

Estos impuestos son recaudados por las autoridades locales en base al valor estimado de la tierra. El nivel del impuesto varía de acuerdo al uso permitido de la propiedad. Las restricciones atadas al uso de la tierra (llamadas también servidumbres) pueden reducir el valor estimado para esas, lo que ha llevado a que en algunos países se realice una reducción no solo en el impuesto local sino también en los impuestos al patrimonio (a los que gravan los activos patrimoniales).

Las reducciones de impuestos locales (a la tierra) se han aplicado tradicionalmente para alentar actividades específicas o tipos de uso, normalmente ligados a la regeneración o al desarrollo económico. Pero también pueden ser aplicados como una forma de reducir el costo de manejo de las tierras con interés de conservación.

La mayoría de los países que respondieron a la encuesta, aplican algún tipo de rebaja impositiva para propósitos de conservación, aunque existen notables excepciones a esta situación (por ej. en Hungría, Noruega y Suiza). Sin embargo, estas medidas están bastante limitadas en su alcance y han demostrado tener dificultades para brindar información sobre el área total beneficiada con el descuento y del grado en que las autoridades locales ejercen su poder de discrecionalidad para otorgar beneficios fiscales. Por tanto deben hacerse algunas observaciones generales:

Con el riesgo de remarcar lo obvio, la tierra involucrada debe estar sujeta a ser gravada por un impuesto. Este no es siempre el caso. En Irlanda la tierra usada para agricultura, horticultura y forestación no se grava y por tanto no es sujeto de aplicación de un cargo o tasa anual. Otras tierras no sujetas a impuestos son las colinas, montañas y otras áreas con fuertes limitaciones para la producción agrícola o directamente no agrícolas (como las turbas de pantanos y las áreas rocosas como el *Burren*, un sitio de piedras calizas que forman un pavimento, de importancia internacional).

- La propiedad de la tierra puede afectar el potencial de uso de rebajas de impuestos locales de tierras como un incentivo

En la Federación Rusa existe poco alcance para usar este tipo de incentivos porque casi todas las categorías de AP legales son manejadas por instituciones estatales que son exoneradas de impuestos a la tierra. Existen unos beneficios generales que otorgan excepciones o reducciones para otros usos como a los propietarios y ocupantes de tierras en parques naturales (cerca de las categorías II o IV de IUCN) y en de *zakazniks* naturales estatales, pero las reservas voluntarias son extremadamente raras. Las autoridades regionales (departamentales) pueden establecer reducciones de impuestos de tierras en sus presupuestos, por ej. por el Acta sobre Áreas Especialmente Protegidas y Reservas de Chita Oblast (1997) se otorga exoneraciones a los propietarios u ocupantes de tierras en áreas protegidas usadas exclusivamente para conservación o recreación. En el caso de Polonia se exonera

de impuestos a las tierras y edificios de parques nacionales y de reservas naturales usadas para propósitos de conservación de la naturaleza, tanto si son de propiedad pública o privada (el 15% de los parques nacionales son privados).

- Las exoneraciones o rebajas impositivas están usualmente limitadas a las AP legales

En muchos países europeos las provisiones en los códigos impositivos están ligadas a la legislación de las áreas protegidas: la clasificación como AP ya dispara automáticamente el incentivo impositivo, reduciendo las posibilidades de discrecionalidad a nivel de las autoridades locales y otorgando consistencia en casos de áreas protegidas extensas cuyos límites pertenecen a diferentes municipalidades. Una ventaja de este enfoque es la mayor certeza legal para los tenedores de tierras y menor necesidad de experiencia técnica a nivel local. Una posible desventaja es el estrecho foco sobre las AP convencionales, - las cuales ya se benefician de las restricciones de uso- y la excusión de otras áreas que están manejadas para la conservación como las contempladas en Natura 2000 o en las redes PEEN.

En Latvia se otorgan reducciones o exoneraciones de impuestos a la tierra (1.5% del valor catastral) para tierras y edificios incluidos en el *Specially Protected Nature Territory* (SPNT) (ley que entró en vigor el 01/01/1998) utilizados para la conservación de la naturaleza. Se otorgan fuertes exoneraciones cuando la actividad económica esta prohibida, básicamente para la protección de la naturaleza. Esta posición es bastante similar en Lituania y en Moldova: en cada caso el municipio puede otorgar una excepción para las tierras de todas las categorías de AP, sujetas al manejo establecido en las provisiones de la legislación para la protección de lugares ambientalmente relevantes. En Suecia las AP tienen 0 tasa de impuesto, no están gravadas.

En Alemania se están considerando posibles reformas para integrar criterios ecológicos en la valoración de la tierra para los sistemas locales de rebajas de impuestos. Bajo el sistema actual, las exoneraciones o rebajas impositivas pueden realizarse en cualquier tierra de interés público por razones culturales, científicas o históricas o para la conservación de la naturaleza, a condición de que los ingresos percibidos de la tierra sean menores que los costos. Existen restricciones en los casos donde la tierra tiene uso agrícola. Las rebajas impositivas no están limitadas a alguna categoría legal de AP, pero un sitio con *status* legal puede ser un criterio para decidir si es de interés público.

La revisión del sistema impositivo llevada a cabo por el gobierno francés propuso la extensión de las rebajas impositivas a todos los sitios abarcados en Natura 2000.

Fuera de Europa, algunas legislaciones recientes incluyen provisiones limitadas para extender las rebajas impositivas a tierras privadas bajo programas de manejo para la conservación.

La Ley de Impuestos de propiedad 2004 de Sudáfrica exime de impuestos a tierras privadas clasificadas como AP (tipos I, II y IV IUCN), a condición de que no se realicen actividades comerciales agrícolas en ellas. Actividad comercial es entendida que excluye a las empresas de pequeña escala sostenibles en la biodiversidad, pero esta definición será más clara cuando la Ley sea implementada a inicios del 2005. Sin embargo, las exoneraciones no se extienden a tierras de interés para la conservación fuera de las AP declaradas. Más aún, esta Ley alienta a los municipios a no dar

rebajas a las tierras rurales que no son usadas para la agricultura ni para tierras que están bajo un manejo ambiental (por ej. el control de especies exóticas invasoras, que es un aspecto crítico en Sudáfrica). No obstante, muchas municipalidades han adoptado políticas para alentar estas acciones y la Tesorería está por tanto, desarrollando guías en ésta área con el apoyo de las ONGs⁵⁴.

En Brasil, la municipalidad de Petrópolis (Río de Janeiro) estableció en Julio 2004 exenciones de tasas a los propietarios de tierras ubicadas en Áreas de Permanente Preservación y en Reservas Privadas de Herencia Natural (son componentes del Sistema Nacional de Áreas de Conservación). La base política de este incentivo es fortalecer la protección del mayor corredor ecológico de la Mata Atlántica y reducir la erosión de los suelos.

- Las rebajas de impuestos pueden apuntar a tipos de hábitat específicos

Ningún país encuestado citó la utilización de incentivos de este tipo. Sin embargo, Francia está desarrollando actualmente una legislación que podría eximir de impuestos a los humedales incluidos en el Inventario Nacional y establece una reducción del 50% de impuestos a otros humedales incluidos en listas municipales y sujetos a acuerdos de manejo por cinco años. El proyecto de Ley sobre el Desarrollo de los Territorios Rurales ya tiene una primera aprobación parlamentaria y será otra vez considerado en Octubre de 2004.

En la región Sur de Australia se apunta a la vegetación nativa a través del Plan de Acuerdos con la Herencia de Australia del Sur. Por este acuerdo los tenedores de tierras tienen una rebaja en la tasa de impuestos y tienen además apoyos directos por haber firmado un contrato con el Gobierno Estatal para asegurar la conservación en perpetuidad de la vegetación nativa y del hábitat con vida salvaje de áreas de tierra específicas. El Acuerdo es registrado en el título de la escritura y corre con la tierra, si la tierra es vendida los beneficios fiscales estarán disponibles para el comprador que esté de acuerdo con las provisiones establecidas en el Acuerdo. Ante la eventual violación del acuerdo, el monto acumulado de las tasas exoneradas se transforman en pagables con efecto inmediato. Hacia el año 2004, existen más de 1.200 de estos Acuerdos que cubren un área de 565.000 hectáreas de vegetación original de ese Estado.

Este Plan es de mucho interés porque el carácter permanente de los acuerdos reducen la vulnerabilidad de hábitat raros o especiales durante la transferencia de la propiedad y establece incentivos directos para los nuevos tenedores de tierra que continúen con las prácticas adecuadas de manejo.

- Las rebajas de impuestos pueden apuntar a sectores específicos

Los sectores productivos como el forestal frecuentemente están beneficiados con medidas impositivas favorables, que no fueron designadas teniendo la biodiversidad en mente y pueden funcionar como incentivos perversos. Pero, por otro lado, esas medidas pueden proveer incentivos indirectos cuando están ligados a la legislación forestal que tenga en cuenta el uso sostenible y la conservación de la biodiversidad forestal.

Polonia recientemente alineó el sistema impositivo forestal con objetivos de protección de la biodiversidad. Este sistema otorga una reducción del 50% al impuesto forestal en los bosques

⁵⁴ Ver para mayor información: "Incentives for Conservation on Private land: Options and Opportunities". Report of February 2001

protegidos (aquellos designados para la protección de los recursos agua y suelo), incluidos aquellos ubicados en reservas naturales y en parques nacionales. La reducción está disponible tanto para la propiedad pública como la privada. El 39% de los bosques polacos (3.5 millones de hectáreas) están clasificados como protegidos, de los cuales 2.4% son de propiedad privada.

Latvia aplica provisiones específicas para calcular el valor catastral de tierras agrícolas y forestales. De acuerdo a estas provisiones, en los bosques sujetos a restricciones de uso el valor catastral puede ser reducido entre 50% y 100%, lo que reduce la base en que los impuestos son recaudados. El valor catastral es recalculado cada 10 años pero el propietario de la tierra puede requerir un recálculo en una fecha anterior.

En la nueva revisión de la legislación francesa, en el establecimiento de reducciones impositivas se toman en cuenta objetivos de manejo sostenible. Las exenciones durante el período de rebrote se aumentaron en 20 años, pasando de 30 a 50 años en el caso de un amplio rango de especies, salvo para el álamo y las coníferas. En estas últimas el período continúa siendo 30 años y en el caso de plantaciones de álamos se reduce en 10 años (queda en 20). Estas exoneraciones han sido extendidas en los programas de regeneración natural para promover la biodiversidad forestal.

- Tasas diferenciales de reducción pueden penalizar usos del suelo no sostenibles

Una contraparte de reducir impuestos en las tierras de conservación es aumentar las tasas para los usos del suelo no sostenible. Esto puede ser difícil por razones políticas y socio-económicas: aumentar las tasas de impuestos en actividades económicamente productivas pueden disminuir las inversiones y poner a las municipalidades en una situación de desventajas competitivas, especialmente si las autoridades vecinas utilizan un enfoque diferente.

Alemania parece haber ido más lejos al alinear las tasas de los impuestos a la tierra de acuerdo con el impacto ambiental de los diferentes usos del suelo: como se dijera, la inclusión de criterios ecológicos específicos en los impuestos municipales está actualmente bajo alto nivel de consideración.

Un ejemplo del potencial de incentivos perversos se encuentra en el Código de Tierras de la Federación Rusa (2001), en el que se provee penalizaciones cuando las tierras agrícolas son usadas para propósitos no agrícolas así como los incentivos impositivos que existen para desarrollar tierras poco productivas.

3) Implicancias en la recaudación para las autoridades locales

Las exoneraciones o reducciones de impuestos locales de la tierra, reducen la base impositiva y por tanto los recursos monetarios disponibles para la municipalidad. Cuando se les exige a las municipalidades que concedan rebajas de tasas en áreas clasificadas nacionalmente como áreas de conservación, éstas tienen menos discrecionalidad para establecer su propia política impositiva y además, las que tienen un mayor porcentaje de áreas naturales pueden tener mayores pérdidas de ingresos.

Cuando esté probado que la pérdida de ingresos es significativa - a juzgar por las respuestas al cuestionario realizado, esto no sucede normalmente - el Estado puede necesitar desarrollar mecanismos para re-localizar fondos en las municipalidades afectadas. Una posibilidad podría ser ajustar los criterios para adjudicar las transferencias fiscales intergubernamentales de modo que se tome en cuenta el criterio de herencia natural⁵⁵.

No existen mecanismos compensatorios en Alemania, Lituania, Moldova, la Federación Rusa o Latvia, lo que determina que los municipios no estén dispuestos a establecer reducciones de impuestos a la tierra. En Polonia el Estado compensa a las municipalidades por las pérdidas de ingresos por reducciones de impuestos originadas en los parques nacionales y reservas naturales, pero no por las reducciones de impuestos forestales pagados en los bosques protectores.

Suiza compensa a las autoridades locales por las pérdidas significativas que resultan de la designación y protección de lugares de importancia nacional para la fuerza hidráulica, aunque esto no es técnicamente una medida impositiva. La Ley Federal sobre el Uso de Energía Hidráulica establece que la belleza de los lugares debe ser conservada intacta si esto es de interés público: esta exigencia no está limitada a los sitios que ya están listados en un inventario federal. La Oficina Federal de Agua y Geología evalúa las compensaciones en referencia a las pérdidas de ingresos por el impuesto anual hidráulico: este se paga por una ley de contrato público por el cual la autoridad local se compromete a garantizar las medidas de protección requeridas durante 40 años. El nivel de la compensación también depende de la capacidad financiera de la localidad involucrada. Los contratos se han diseñado recientemente para 8 lugares o valles, por los cuales deberá pagarse por año 3.13 millones de francos suizos (aprox. 2.1 millones de US\$) durante 40 años.

Fuera de Europa, se destaca una iniciativa que es de particular interés y es el caso de Brasil respecto a las compensaciones a las municipalidades basadas en impuestos. El gobierno federal de Brasil compensa a los estados cuya base impositiva es reducida debido a restricciones de gran escala del uso del suelo para proteger cuencas. El programa del ICMS-ecológico da a las municipalidades un incentivo para crear áreas protegidas en su jurisdicción, percibiendo ingresos extras de impuestos por cada área bajo mecanismos impositivos ecológicos diseñados en cooperación entre diferentes actores del gobierno y ONGs.⁵⁶

Con respecto a las implicancias en los ingresos:

- Algunos países no tienen datos del área de tierra sujeta a alivios fiscales o del monto de las pérdidas desde que legislaciones relevantes entraron en vigor.
- Otros reportan implicancias relativamente menores. En la Federación Rusa las rebajas fiscales en áreas rurales daban cuenta en 2001 solamente del 0.23 % de los ingresos totales fiscales: el pago promedio por una parcela de tierra era de 5.35 euros/ha.

⁵⁵ Por ej. En la revisión del sistema impositivo "ecológico" realizada en Francia, se propone que en el sistema de adjudicación financiera, se debería incorporar criterios ligados al manejo de las áreas con herencia natural.

⁵⁶ Por mayor información ver: Fiscal Incentives for Biodiversity Conservation: The ICMS Ecológico in Brazil, Grieg-Gran M. International Institute for Environment and Development DP 00-01 December 2000.

Alemania describe el sistema de impuestos locales como una tasa relativamente pequeña, de menor importancia para el pagador de impuestos.

- Francia estima que las exenciones de impuestos propuestas para los humedales costarían unos 10 a 15 millones de euros y que la posible extensión de alivios fiscales en todos los lugares bajo Natura 2000 costaría aprox. 35 millones de euros. La pregunta de si el Estado podría reembolsar a las municipalidades, está todavía abierta y necesitará tener en cuenta los cambios que se están realizando en el sistema francés de descentralización.
- En Sudáfrica en el Acta 2004 sobre Impuestos a la Propiedad no tiene mecanismos de compensación específicos. Sin embargo, la pérdida de ingreso máxima estimada para cualquier municipalidad es menor al 1.6% de sus ingresos por impuestos, lo que podría ser cubierto por un aumento marginal de las tasas en el resto de las municipalidades o por mayores transferencias fiscales intergubernamentales.

v) Impuestos personales y generales

(I). Impuestos sobre las rentas e ingresos.

Los alivios fiscales a los impuestos a la renta pueden estar ligados a las prácticas de manejo de la tierra y/o a la donación de intereses de tierra

(I.1) Rebajas fiscales ligadas a prácticas de manejo de la tierra.

Las reducciones pueden ser calculadas sobre la base de la renta/ingreso anterior (precedente) o sobre la base de créditos fiscales por gastos incurridos en los trabajos de la tierra. Este tipo de alivio se aplica en muchos países europeos para edificios que son parte de la herencia (cultural, histórica) y que están listados o clasificados como tales. Por el contrario, parece existir pocas medidas equivalentes para conservar la herencia natural europea.

La mayoría de los países que respondieron (como Francia, Hungría, Irlanda, Latvia, Lituania, Polonia, Federación Rusa, Suecia, Reino Unido) no tienen establecido rebajas específicamente ligadas a la conservación. Suecia considera que reducir el impuesto a la renta para empresarios que trabajen con misiones de manejo en AP, podría ciertamente incrementar la cantidad de tierra bien manejada y ser un buen incentivo para iniciativas con base en la extensión de tierra (basadas en el área).

La propuesta francesa que surge de la revisión realizada, es por analogía con las rebajas fiscales que Francia ya establece en su legislación sobre herencia cultural, que una proporción de los trabajos llevados a cabo en los lugares/sitios de Natura 2000, deberían ser deducibles de los impuestos a la renta. Una gruesa estimación de estos costos da una cifra entre 5 y 10 millones de euros/año, considerando que un significativo número de sitios son de propiedad pública y no serían sujetos de aplicación de este impuesto.

Con respecto a las disponibilidades de capital, el Reino Unido tiene esquemas de disponibilidad para el primer año de forma de alentar la inversión en tecnologías verdes para el ahorro de energía y la eficiencia de uso del agua, pero nada directamente relacionado con gastos en tierra para promover su uso para conservación.

Fuera de Europa, existen algunas medidas innovadoras pero tienden a estar ligadas a la agricultura (de forma similar al rol que cumplen las medidas agro-ambientales establecidas en Europa). Sudáfrica establece compensaciones a los productores en retorno de actividades de manejo obligatorias, por ej cortar plantas invasivas, prevenir la erosión del suelo. Están bajo consideración propuestas para extender estos beneficios a todos los tenedores de tierras, aunque con ciertas salvaguardas.

(1.2) Rebajas en las donaciones de intereses de propiedad (servidumbres para conservación)

Los alivios o rebajas sobre los impuestos a la renta son un grupo de incentivos que pueden estar disponibles para los tenedores de tierras individuales o corporativas que deseen privarse de ciertos derechos para usar o desarrollar su tierra de manera de asegurar su conservación en el largo plazo. Los instrumentos de política como las servidumbres para conservación dan cuenta de una variedad de situaciones (por ej. cuando los propietarios no quieren poner a la venta su tierra en el mercado abierto o no quieren verla explotada, pero no pueden darse el lujo de donarla. Estableciendo rebajas impositivas sobre la donación de derechos de conservación en ciertas tierras pueden permitir que la propiedad de las tierras pueda ser mantenida en la familia, mientras se aseguran áreas de prioridad para la conservación a un costo insignificante para el Estado.

El procedimiento básico en los países que tienen legislación que facilita este instrumento, es el siguiente:

- El propietario da o vende una servidumbre para conservación al tenedor de la servidumbre (normalmente una agencia de gobierno, pero puede ser una organización privada o un municipio;
- La servidumbre es registrada como un cargo a la tierra en el registro de tierras y corre con la tierra por un término indefinido o fijo. El dueño retiene el título y puede vender, legar o donar la tierra, pero los dueños subsecuentes quedan también ligados a los términos establecidos en la servidumbre;
- El propietario acuerda no ejercer ciertos derechos con el objeto de preservar el valor de conservación del sitio y puede ocurrir que se le solicite implementar un plan de conservación con asistencia técnica y en algunos casos, contribuir con los costos de administración;
- El tenedor de la servidumbre es responsable por el monitoreo y por hacer cumplir con los términos de la servidumbre y usualmente tiene derechos razonables de acceso para realizar inspecciones, colección de datos, etc.

- Si el propietario rompe con los términos de la servidumbre, pueden ser tomados procedimientos de fuerza (normalmente constituye una violación de un contrato que puede ser llevado a una corte civil);

Los incentivos impositivos para las servidumbres están más desarrollados en las jurisdicciones legales comunes de países fuera de Europa, especialmente en EEUU, Canadá y Australia. También se están expandiendo como opciones de conservación en parte de América Latina, facilitadas por organismos conservacionistas como La Conservación de la Naturaleza.

Por lo menos 9 estados de EEUU establecieron créditos fiscales para el impuesto a la renta cuando se dona tierra de interés para la conservación, pero sólo en tres de estos estados se requiere que la tierra sea certificada como de importancia para la conservación antes que un crédito fiscal se haga disponible.

Por ejemplo el Acta 2003 (entró en vigor en enero 2004) para Incentivos para la Conservación de Tierras de Nuevo México crea un crédito fiscal contra la obligación de pago del impuesto estatal de renta para individuos o corporaciones que donen tierra o den servidumbres al gobierno para los programas gubernamentales en espacios abiertos o para organizaciones ambientalistas locales. El donante puede deducir la mitad del valor de tasación del impuesto estatal a la renta hasta un crédito máximo de 100.000 US\$. No se permite el reembolso de fondos si la cantidad del crédito excede la obligación impositiva anual, pero el pagador de impuestos puede distribuir el crédito fiscal en 20 años para usar el total del crédito. Los créditos fiscales deber ser aprobados por una comisión que incluya representantes de los ministerios de Energía, Minerales y Recursos Naturales y de Agricultura, el comisionado de tierras públicas y un representante del establecimiento agropecuario.

Australia establece alivios para los contratos de conservación con un enfoque en la vegetación nativa. Los propietarios de tierras pueden reclamar una deducción del impuesto a la renta por cualquier disminución en el valor de la tierra resultante de un contrato que:

- Sea en perpetuidad (preferentemente atado al título de la tierra):
- Haya sido aprobado por el Ministro de Ambiente y Herencia, directamente o como parte de un programa ya aprobado;
- Resulte en una pérdida del valor de mercado de más de US\$ 5.000 o que el contrato sea ligado a la tierra que haya sido adquirida menos de 12 meses antes que el contrato fuera hecho; y
- Es establecido con un regalo deducible a un receptor (a una organización elegible) o a una institución o agencia nacional o local del gobierno.

El valor de las donaciones hechas hasta la fecha asciende a \$403.214 y la pérdida de recaudación se estima en \$161.286. Los convenios o contratos elegibles para la reducción del impuesto a la renta, automáticamente califican para las rebajas en “Capital Gains Tax” impuestos a las ganancias de capital.

(2) Impuestos a la riqueza

Poca información fue reportada por los países que respondieron a la encuesta. En el caso de Francia, este país otorga una reducción directa del impuesto a la riqueza pero solamente a los propietarios de tierras forestadas en las que se haya acordado compromisos de manejo sustentable. En el caso de Suecia, existen provisiones indirectas para este tipo de rebaja fiscal debido a que la tierra de las AP tiene tasa 0 a los efectos impositivos y por tanto la reducción en el valor catastral conduce a un menor impuesto a la riqueza. Bajo la ley sueca, los propietarios de tierras únicamente pagan este impuesto sobre propiedades cuyo valor sea mayor a 100.000 euros.

Este tipo de impuesto no existe en algunos países de Europa, por ejemplo en el Reino Unido.

(3) Impuesto al valor agregado sobre gastos relacionados con la conservación

Un estudio detallado sobre el IVA escapa el alcance de este informe (por ej. en la revisión que hizo Francia sobre los impuestos para la conservación o “ecológicos”, no incluye este). La mayoría de los países no tienen establecido reducciones de IVA por este tipo de gastos (ej. Francia, Hungría, Latvia, Lituania, Moldova, Polonia, Suecia y el Reino Unido). En Irlanda se aplica una tasa de IVA reducida a los servicios agrícolas y a las compras relacionadas con ese ítem como las plantas de vivero y existencia de jardinería, pero no específicamente para la conservación de la biodiversidad.

El Código Fiscal de la Federación Rusa (2000) define ciertos trabajos y servicios como libres de impuesto, incluidos trabajos y servicios cubiertos por el Acta Federal sobre Caridad y Organizaciones de Caridad; control del fuego en la forestación y la venta de librillos y entradas de instituciones culturales y relacionadas con la naturaleza incluyendo jardines botánicos, zoológicos, APs y parques de paisaje.

El IVA es materia de competencia supranacional para los Estados miembros de la Unión Europea. La legislación marco está para armonizar las leyes nacionales para establecer bases uniformes del gravamen de IVA. Ésta autoriza tasas reducidas o exenciones dentro del territorio de un país para ciertas actividades de interés público y aprovisionamiento de productos usados enteramente para una actividad exonerada. Debería ser necesario que los Estados Miembros trabajen directamente con las autoridades de la UE sobre cuestiones específicas de IVA reducido para la conservación de la herencia natural y con una visión para introducir esquemas paralelos en los países que no son de la UE.

(4) Impuestos a las ganancias de capital

El impuesto a las ganancias de capital (IGC) es aquel pagable sobre la venta o liquidación de un activo por el cual el dueño ha obtenido una ganancia imponible (por ej. cuando el activo vale más que cuando fue adquirido). Este impuesto puede ser pagable también en casos de regalos o donaciones de ciertos activos. Algunas legislaciones establecen reducciones del IGC en ciertos casos, por ej. la venta del principal lugar de residencia.

Una opción de política es establecer reducciones o exenciones al IGC sobre las ventas o donaciones de tierra e interés parcial en las tierras para organizaciones conservacionistas públicas o privadas.

No existen incentivos disponibles en Alemania, Hungría, Irlanda, Latvia, Lituania, Polonia, Rusia o Suecia. Suecia resalta que, en el contexto de compras de tierra para las AP's, una imposición más favorable a las ganancias de capital podría probablemente facilitar las negociaciones con los propietarios de tierra.

El UK no establece alivios al IGC en casos de ventas generales o donaciones de tierra para conservación, pero sí está disponible para las tierras de interés histórico, escénico o científico extraordinario, clasificado como "activo heredable" (patrimonio nacional). Los alivios al impuesto a la herencia también pueden ser aplicados en ese tipo de tierras.

Fuera de Europa, los alivios del IGC están ampliamente aplicados en las ventas o donaciones de servidumbres.

En Australia, los acuerdos o convenios para la conservación sujetos a alivios del impuesto a la renta (ver anteriormente el ítem 1) automáticamente califican para las rebajas en el IGC. Las rebajas en el IGC también existen cuando un propietario de tierra recibe dinero por un convenio de servidumbre en reconocimiento del hecho que éste sufrió alguna pérdida en el valor de la tierra por haber entrado en ese convenio. Una porción del costo base de la tierra es tenida en cuenta cuando empieza a operar la ganancia de capital.

En los EEUU la legislatura está considerando actualmente un borrador de norma sobre Incentivos Impositivos para la Conservación. Esta norma debería corregir el Código de Recaudación Interna de 1986 para permitir a los dueños de tierras excluir la mitad de las ganancias de capital por la venta de tierra o de agua a una agencia de gobierno o a un fideicomiso privado no-lucrativo de tierra para la conservación.

El contribuyente o el miembro de una familia contribuyente debe haber sido dueño de la tierra por 3 años antes de la venta: la organización receptora debería tener que proveer al contribuyente, al momento de la adquisición, un compromiso escrito de propósitos especificados de conservación. Las rebajas al IGC podrían también aplicarse a las ventas de existencias (stocks) corporativas si el valor de mercado de la tierra de la corporación excede el 90% de sus activos totales durante un período de 3 años precedentes a la venta. El costo anual estimado para el Tesoro sería de US\$ 66 millones mientras que la tierra protegida estaría valorada en hasta US\$ 150 millones.

(5) Impuesto a la sucesión legal sin testamento

En general en todos los países cuando alguien muere sin dejar testamento los bienes quedan para el/los parientes más cercanos y cuando estos no existen, las propiedades quedan para el Estado. En Suecia, en estos casos, las propiedades van a la Fundación Nacional para "La no herencia" y si se trata de tierras de interés para la conservación, pueden ser transferidas a un organismo apropiado para la conservación, por ej. las reservas naturales.

Ningún otro país indicó reglas específicas respecto a esto. Algunos respondieron que cuando existen sucesores legales (por parentesco o testamento), queda abierto a ellos que redirijan su legado a favor de agencias de conservación. En esta situación:

- En Alemania, no se paga las responsabilidades (gastos, etc.) de defunción si la agencia a la cual pasa la tierra es aprobada como que persigue el interés público;
- En Hungría, un AP puede pasar el tesoro nacional bajo ciertas circunstancias y la dirección de ese parque nacional puede solicitar los derechos de manejo;
- En Irlanda, la donación de una tierra por parte de el/los herederos puede calificar para la exoneración de impuestos sobre la base que fue dada para propósitos públicos. Cuando la tierra pasa al Estado porque no existen herederos legales, el Ministro de Economía tiene la discrecionalidad de “evadir” todos o parte de los derechos del Estado, bajo los términos que esto puede incluir el pago de dinero. La persona a quien se favoreció por el “bypaseado” de los derechos estatales, es considerada de haber tenido una herencia directamente del disponente de la no existencia de heredero legal y no como una donación/regalo del Estado.

vi) Marcos impositivos que apoyan el sector de conservación

Un componente clave del sistema impositivo “ecológico” es otorgar un tratamiento impositivo favorable a las organizaciones que trabajan con la conservación de la biodiversidad. Esto es esencialmente un asunto nacional, las ONGs conservacionistas normalmente están sujetas a las mismas disposiciones legales y fiscales que otras organizaciones que se considera trabajan para el interés público. Entre los países europeos existen discrepancias que tienden a reflejar el modo en que éstos sectores “voluntaristas” con considerados en cada país.

Alemania estableció un ambiente facilitador para las organizaciones de caridad. Las asociaciones, organizaciones y fundaciones sin fines de lucro o empresas públicas de servicios (de energía, agua, etc.) generalmente están exoneradas de: impuestos a las donaciones, a las rentas de estas corporaciones, impuestos laborales y a las ganancias de capital. En las áreas en las cuales estas organizaciones actúan comercialmente, están exoneradas del IVA o pagan una tasa reducida de IVA.

Las fundaciones privadas pueden ayudar a lograr apoyos de donaciones caritativas y a actuar como intermediarias entre los sectores públicos y privados, notablemente en el área del patrocinio asociativo para determinados programas. Están menos desarrolladas en Europa que por ej. en EEUU, pero el Centro Europeo de Fundaciones (fundado en 1989) está trabajando para promover un mayor reconocimiento de las contribuciones que las fundaciones pueden hacer, tanto a nivel nacional como europeo. Su programa de trabajo para el 2003 incluyó trabajar en un borrador sobre la situación europea en relación a las fundaciones, para luego realizar propuestas fiscales.

Un ejemplo de una fundación pan-europea es el Fondo de Acción ECONEAT⁵⁷ el cual apoya financieramente la compra o el arrendamiento a largo plazo por parte de agencias de conservación de sitios que contribuyan a la Red Ecológica Pan-Europea, así como a la aplicación de medidas para la

⁵⁷ Fue establecido en 1995 como un *joint venture* entre: Organizaciones de Manejo de Sitios de la UE (Eurosites), Conservación de Costas para la UE y Fondo Europeo para la Herencia Natural. Fue formalmente registrado como una Fundación en 1999.

urgente protección y regeneración en los países donde la compra o el arrendamiento no están permitidos. Este Fondo ha apoyado a 77 proyectos en 15 países y cubre una superficie de 158.870 háas aproximadamente.

vii) Incentivos para las donaciones

Las respuestas al cuestionario indican una amplia variación en la disponibilidad para incentivos a las donaciones caritativas. Algunos países como Hungría, Irlanda, Lituania, Polonia y la Federación Rusa no citaron ningún instrumento.

En los países que sí dan incentivos, el punto de partida usualmente es hacer que las donaciones sean deducibles del impuesto a la renta personal y/o corporativo hasta un conjunto de umbrales financieros o porcentajes fijos de la renta imponible. La mayoría de las rebajas impositivas están disponibles tanto para donantes personales como corporativos. Los receptores de las donaciones están usualmente limitados a organizaciones de caridad registradas u organismos aprobados. En Italia, las donaciones que generan deducciones a los impuestos pueden ser hechas directamente a los organismos que gestionan las APs.

En Latvia, las donaciones con cualquier propósito dadas a las ONGs son deducibles del impuesto a la renta personal o corporativa, pero las ONGs receptoras deben estar incluidas en la lista de organizaciones de ese tipo que estén aprobadas por el Gabinete de Ministros. Sin embargo, en esa lista no se incluyeron ONGs ambientalistas. Alemania por su parte, establece exenciones del impuesto a la renta hasta 1.848 Euros por año, estableciendo que esas rentas son generadas de actividades para organizaciones con fines de público interés.

Moldova establece alivios fiscales sobre donaciones con fines filantrópicos de hasta 10% de la renta imponible. En Rusia se puede deducir hasta 3% de la renta imponible corporativa por transferencias financieras a los *zapovedniks*, parques nacionales, parques dendrológicos y jardines botánicos. A estas organizaciones no se les aplica impuestos sobre las actividades relacionadas con su objetivo principal (conservación).

En el punto más alto de la escala de incentivos está Francia, que establece reducciones del impuesto a la renta del 60% del valor de las donaciones personales monetarias para trabajos de interés público, hasta un límite que equivale al 20% de la renta total imponible. Cuando se sobrepasa este umbral, la deducción puede ser trasladada entre los cuatro años siguientes. Las donaciones corporativas dadas a organizaciones conservacionistas aprobadas, califican para una rebaja del 50% hasta un cierto límite. El esquema de ayudas para las donaciones del Reino Unido (UK) posibilita que las organizaciones de beneficencia (caridad) puedan hacer utilizable los impuestos con tasas básicas deducidos y los pagadores de tasas altas para reclamar rebajas sobre la diferencia entre la tasa básica y la alta, con lo que puede alentar una mayor contribución.

El Esquema de Créditos Fiscales para las Tierras de Relleno (*landfill*) otorga a los operadores de tierras de relleno un crédito fiscal de 90% contra las donaciones a organismos ambientalistas, con un límite máximo del 6.8% de la responsabilidad fiscal del operador. Las donaciones solamente pueden apoyar proyectos consistentes con los objetivos del Esquema, los que han sido reformados para

incluir la conservación de la biodiversidad de las especies de hábitat del UK en la vecindad de los sitios con tierras de relleno (landfills). Las contribuciones son a discreción del operador pero se espera que la mayoría de los proyectos incluidos en esta categoría, contribuirán con los planes de acción sobre la biodiversidad a nivel local y nacional.

Como ejemplo, en Australia la legislación para alentar las donaciones de beneficencia, bajo el Acta de Evaluación Impositiva de 1997, reformada en el 2000, cualquier pagador de impuestos puede reclamar una deducción de impuestos por donaciones de propiedad (tierra, edificios, vehículos, maquinaria) valorada en más de 5.000 dólares. Las deducciones pueden ser distribuidas en 5 años de forma que los beneficios fiscales no sean perdidos cuando la renta del donante de un solo año es menor que el valor de la donación (por ej una donación de tierra que vale 100.000 dólares puede ser repartido en 5 deducciones de 20 mil y declarado en 5 años, lo que es particularmente ventajoso para aquellos cuyos ingresos son menores que el valor de la donación. Este sistema es aplicable a cualquier pagador de impuestos (individuales, fideicomisos o compañías), sujeto a la legislación o reglamentos de la compañía o del fideicomiso.

Los organismos conservacionistas también pueden beneficiarse de rebajas en los impuestos a las ganancias de capital y a la herencia.

En el UK las rebajas a las ganancias de capital están disponibles para los donantes de activos a las instituciones de beneficencia y ciertos otros organismos. En el caso de que la propiedad donada sea vendida posteriormente, la situación de las potenciales ganancias de capital dependerá del status en que se encuentre el organismo de beneficencia.

Las exenciones al impuesto a la herencia en el UK están disponible para todos los donantes/legadores a instituciones de beneficencia, La reciente Acta francesa sobre Patrocinadores (sponsorship), Asociaciones y Fundaciones establece rebajas impositivas a las donaciones testamentarias dadas a fundaciones privadas que estén aprobadas.

Con respecto a las donaciones de tierras y los intereses sobre la tierra, la situación prevaleciente en Europa parece ser que las donaciones de tierras de conservación a personas legales, son legalmente posibles (reciente legislación de Lituania y Moldova) pero sin incentivos especiales

viii) Formas de mantener aparte la recaudación con destino a la conservación

La mayoría de los países europeos tienen ahora una legislación ambiental que establece impuestos por actividades dañinas y/o imposiciones por la concesión de uso de los recursos naturales, consistente con el principio de que el usuario/poluyente paga. En algunos países, particularmente en los de Europa del Este, todos o parte de los procedimientos van a un fondo general ambiental que puede ser usado como un mecanismo de distribución para financiar programas específicos.

Sin embargo, casi ningún país encuestado tiene establecidas formas de mantener aparte la recaudación de impuestos específicos para la conservación. Los ministerios o departamentos de tesorería frecuentemente se oponen a este tipo de mecanismos debido a que limita la flexibilidad del gobierno. Desde una perspectiva conservacionista esto no es afortunado porque los fondos

“marcados” (reservados para la conservación) pueden contribuir hacia una mejor estabilidad financiera para la conservación y también estimula enfoque innovativos para la generación de ingresos.

Una opción es imponer un cargo en todas las transacciones de propiedad para financiar la adquisición de tierras de interés para la conservación. Es necesaria una legislación para instituir este tipo de impuesto. Las leyes existentes respecto a este aspecto, la mayoría desarrolladas en EEUU, rutinariamente eximen las transferencias a las agencias gubernamentales o de caridad de este impuesto, estableciendo que la propiedad es tenida para los objetivos de beneficencia de esas organizaciones.

En el caso de los EEUU la utilización de impuestos para financiar adquisiciones ha permitido que la recaudación generada por las transferencias de propiedad y desarrollos locales, sea usada tanto a nivel estatal como local, para financiar la compra de sitios importantes ecológicamente y de áreas naturales para el beneficio público. En Massachusetts, el Banco de Tierras Martha's Vineyard recauda el 2% de los cargos de transferencias de la mayoría de las transacciones de propiedad. Fue establecido en 1984 por la legislación estatal para revertir la progresiva privatización de las áreas de costa natural: luego de 20 años, 54 propiedades sobre 1.000 hectáreas son propiedad del banco de tierras

Otra opción -no mutuamente excluyente- es un impuesto específico sobre los nuevos edificios para formar fondos. Este tipo de desincentivo es particularmente satisfactorio porque grava la base de tierra, consistente con el principio de “el que usa, paga” y puede complementar medidas para mantener apartados los desarrollos de las áreas sensibles.

La imposición de impuestos a los edificios nuevos para proteger áreas naturales sensibles en el caso de Francia permite que cada departamento (provincia) puede recaudar una tasa departamental de espacios naturales sensibles para la construcción o extensión de la mayor parte de las categorías de edificios, hasta un 2% del valor total de la construcción propuesta (Acta del 18-07-1985). Aproximadamente el 71% de los departamentos ha establecido este impuesto con tasas que varían de 0.5 a 2%. La recaudación anual total es de 100 a 120 millones de euros, lo que representa 5-6 millones de euros para cada uno de los departamentos más grandes.

Debido a la necesidad de salvaguardar un distintivo de ese impuesto, el uso de lo recaudado es fuertemente controlado. Los fondos recaudados deben ser usados para proteger áreas naturales sensibles y realizar sendas de peatones o para financiar adquisiciones. Las áreas adquiridas con esta recaudación son automáticamente sujetas a ciertas restricciones de interés público.

La revisión realizada de impuestos ecológicos consideró que esta es una de las herramientas fiscales más eficientes para el patrimonio natural. La revisión propuso la extensión de este impuesto a todos los departamentos y la imposición de una tasa mínima.

Francia también incluye un impuesto en los peajes de las autopistas para la protección natural (son cargos por acomodamiento para no residentes y gran parte de la recaudación, 129 millones euros por año, se reinvierte en facilidades para turistas) y ha sido ajustada la legislación recientemente para

incluir la conservación de los recursos naturales entre sus propósitos permitidos. Sin embargo, este impuesto no es considerado particularmente efectivo, en parte porque su recolección involucra a demasiados individuos.

En Carolina del Norte (EEUU), el fondo fiduciario para el patrimonio natural (Natural Heritage Trust Fund) es financiado por los ingresos que resultan del cargo anual de las matrículas de los autos y de un porcentaje de la participación estatal del impuesto o tasa de registro (*stamp duty*) -que aumentó de 15% en 1991 a 25% en 1996-. La recaudación provee financiamiento extra para que las agencias estatales puedan adquirir y proteger el patrimonio natural y cultural estatales y para realizar inventarios de sus áreas naturales (aprox. 12 millones de US\$ están disponibles cada año). El dinero que no se gasta en un año fiscal puede permanecer en el Fondo, no es revertido al fondo general estatal.

ix) Rebajas fiscales en inversiones amigables ambientalmente

Ningún país citó medidas específicas (rebajas de impuestos) para las inversiones en fondos “verdes”.

En Holanda, en 1995 se estableció una innovativa exención impositiva en los fondos verdes aprobados para apoyar a las granjas orgánicas (caracterizadas por menores ganancias económicas y mayores riesgos). Este mecanismo fue diseñado para ayudar a cerrar la brecha de ganancias entre la producción tradicional y la orgánica, la exención permite a los inversores de estos proyectos contratar créditos a una tasa de interés reducida (usualmente un 2% inferior que las tasas comerciales), lo que provee una ventaja financiera a las granjas orgánicas sobre las tradicionales. Los fondos han sido fuertemente apoyados por el pueblo holandés.

En Holanda se han visto considerables innovaciones entre el gobierno, los bancos y el sector de la biodiversidad al establecer fondos verdes nacionales. La Asociación Europea de Bancos Cooperativos está ahora explorando oportunidades para crear fondos de inversiones en biodiversidad. Investigaciones llevadas a cabo por el Centro Europeo para la Conservación de la Naturaleza sugieren que la armonización de reglas entre los países europeos y la introducción de incentivos gubernamentales como incentivos fiscales y fondos públicos verdes, podrían asistir a instituciones financieras para aumentar más aún sus inversiones en proyectos y programas relevantes para la biodiversidad.

x) Indicadores prácticos para el diseño de incentivos impositivos

Como todas las políticas que involucran el dinero de los contribuyentes, los países necesitan establecer objetivos y criterios claros, consistencia y contabilidad cuando desarrollan alivios fiscales para la conservación. El procedimiento para seleccionar incentivos apropiados debería incluir la comparación de diferentes opciones atendiendo los aspectos costo-efectividad, simplicidad administrativa y facilidad de la implementación y monitoreo.

xi) Los objetivos estratégicos de las rebajas impositivas

Deberían abarcar desde la expansión de redes ecológicas hasta el desarrollo de oportunidades para el acceso público al mantenimiento de la conservación de tierras de propiedad privada, de forma de reducir al Estado los costos de manejo directo.

Para los países de Europa del Este y Central, puede ser apropiado utilizar alivios fiscales de una forma pro-activa para alentar a los propietarios de las tierras recientemente privatizadas a adoptar o continuar con un manejo apropiado. En los países donde áreas significativas de bosques son manejadas privadamente bajo arrendamientos o concesiones, como en la Federación Rusa, las rebajas fiscales deberían estar ligadas a compromisos de manejo sostenible para aumentar la biodiversidad en la forestación.

Otro objetivo podría ser estimular inversiones personales o corporativas en programas de conservación para levantar el perfil de la diversidad biológica y de los paisajes en los sectores económicos, financieros y de uso de la tierra.

Alternativamente, - pero menos deseable- los alivios fiscales pueden ser usados para compensar a los tenedores de tierra afectados por nuevas restricciones regulatorias. Los alivios para compensar el perjuicio por la sumisión debería ser deshecho paulatinamente una vez que los nuevos requerimientos empiecen a ser aceptados como una norma ambiental.

Mecanismos de garantía de calidad: para ser creíbles, los alivios fiscales relacionados con la tierra deberían aplicarse en los sitios que tengan un valor real de conservación, ser apropiadamente valorados y ser respaldados por salvaguardas contra el cambio de uso y otras violaciones a lo establecido.

Las rebajas de impuestos pueden ser aplicadas en todos los sitios dentro de una categoría específica (APs legales, sitios de conservación cubiertos por convenios aprobados) o ser considerados sobre una base caso por caso.

Ligar las rebajas a las categorías existentes puede ser administrativamente más simple, evitando duplicaciones de esfuerzos y ser más predecible para los tenedores de tierra y para las autoridades impositivas nacionales. Las categorías podrían ser internacionales (ej Áreas especiales para la conservación en la red Natura 2000, sitios de la Red Ecológica Pan-americana) o nacionales (humedales incluidos en un inventario nacional, sitios identificados como áreas prioritarias en planes nacionales, regionales o locales).

Por otro lado, este enfoque puede no ser lo suficientemente flexible como para cubrir zonas buffer, restauraciones y corredores que caen fuera de categorías legales o áreas naturales marcadas/reservadas para la creación o expansión de áreas protegidas.

La selección caso a caso es mas labor-intensiva pero esto es posible para agencias estatales que tienen rebajas impositivas en propiedades cuyo valor de conservación ha sido clasificado individualmente para este propósito. Esto es importante al menos en los casos con grandes

implicancias en la recaudación (ej. exenciones del impuesto a la ganancia de capital y a la herencia en extensas áreas).

Es esencial utilizar criterios objetivos para este tipo de toma de decisión. Estos criterios han sido desarrollados en Australia (criterios para servidumbres de conservación elegibles para rebajas impositivas, establecidas en el Acta de Evaluación Impositiva 1997, corregida en 2001) y en la legislación canadiense sobre donaciones ecológicas tal como se detalla a continuación

Antes de cualquier donación, el Ministerio de Ambiente evalúa las propiedades utilizando criterios basados en principios biológicos de conservación: no hay obligación para certificar una propiedad dada. Los criterios incluyen:

- Áreas identificadas, designadas o protegidas por un organismo local, provincial, territorial, nacional o internacional, como ecológicamente significativas.
- Espacios naturales significativos para el ambiente en el cual están localizados.
- Sitios que tienen valores ecológicos significativos actuales o potenciales para el aumento del valor ecológico, como resultado de su proximidad a otras propiedades significativas.
- Tierras municipales o rurales que están zonificadas o designadas por objetivos de biodiversidad.
- *Buffers* naturales alrededor de áreas sensibles ambientalmente como los cuerpos de agua, arroyos o humedales.
- Áreas o sitios que contribuyan al mantenimiento de la biodiversidad del patrimonio ambiental canadiense.

Algunas de las agencias regionales del Ministerio de Ambiente canadiense tienen más elaborados aún estos criterios nacionales. Un desafío ha sido asegurar la consistencia en la toma de decisión en cada una de las regiones administrativas, tanto con respecto a la certificación de sensibilidad ecológica como también a decisiones concernientes a la disposición y cambio de uso. La buena comunicación y cooperación dentro del *staff* es esencial para este propósito.

xii) La evaluación del valor de mercado de las tierras donadas y las rentas de la tierra son tareas complejas

EEUU probablemente sea el país con mayor experiencia en esta área.

En Canadá, se estableció un panel de expertos de tasadores del sector privado, un abogado y un planificador conservacionista para asesorar al Ministro de Ambiente en el desarrollo del proceso de determinar justamente el valor de mercado de la propiedad donada. Este panel, llamado ahora *Appraisal Review Panel*, revisa todas las valoraciones enviadas al programa de donaciones ecológicas y recomienda un valor apropiado que el Ministro debe certificar para los propósitos del Acta del Impuesto a la Renta. El Panel también colabora con el desarrollo de guías oficiales para las valoraciones y provee entrenamiento a los tasadores del sector privado para tasar las donaciones ecológicas.

Se realizó una evaluación y auditoria del sistema canadiense que indica que este sistema ha tenido éxito en proteger los intereses nacionales recaudatorios, pero como desventajas se incluye la lentitud del proceso de donación (irritantes para algunos donantes y grupos receptores) y gastos relevantes derivados de los contratos de los miembros del Panel. La autoridad ambiental canadiense está trabajando para mejorar el proceso y reducir costos.

En Australia, el Comisionado de “Impuestos”, a través de la Oficina Australiana de Valoración, evalúa la disminución del valor de mercado de la tierra que origina la donación de una servidumbre para conservación. Esto determina el monto de la deducción impositiva, la que se puede distribuir a lo largo de 5 años. Por esta operación se paga un cargo que puede ser deducido de los impuestos.

xiii) Organizaciones elegibles para recibir donaciones

Dado que en las donaciones a las agencias estatales o a las ONGs, el Estado se priva de la recaudación de impuestos, se debe asegurar que la organización receptora está bien gestionada/manejada con objetivos apropiados de interés público. Esta posición es justa cuando las donaciones son monetarias (se debe asegurar que la organización sea conocida), pero es más delicado cuando se trata de donaciones de tierra. En este caso las organizaciones receptoras deben tener suficientes recursos técnicos, administrativos y financieros para dar cuenta del manejo y monitoreo de la tierra en el largo plazo.

En los pocos países europeos que ofrecen rebajas impositivas relevantes para las transferencias de tierra, la legislación usualmente nombra a organizaciones específicas. Las donaciones en Francia son dirigidas a las agencias estatales para los casos de conservación costera y forestal (Conservatoire du Litoral, Office National des Forêts). En UK (Reino Unido), los Fideicomisos Nacionales (National Trusts) son las únicas organizaciones privadas elegibles para la compra de tierra de valor heredable o para recibir la tierra en nombre del Estado en lugar de impuestos.

Fuera de Europa, una notable característica es la disponibilidad de rebajas a un amplio rango de organizaciones. Este enfoque más flexible facilita la participación de la comunidad en la conservación y en innovaciones en respuesta a las prioridades locales. Por otro lado, surgen importantes interrogantes sobre la capacidad de las organizaciones más pequeñas para manejar correctamente los aspectos legales y financieros de las donaciones y para monitorear los intereses adquiridos.

Por lejos, el marco más abierto se encuentra en EEUU donde más de 1300 fideicomisos privados de tierra han protegido hasta la fecha aproximadamente 2.77 millones de hectáreas y crece en unas 200 mil hectáreas cada año. En un cierto grado, el rol de evaluador de calidad es llevado a cabo por la Alianza de Fideicomiso de Tierras, a nivel nacional, la cual representa a esos fideicomisos colectivamente. La Alianza establece guías de Estándares y Prácticas para la performance ética y ha desarrollado un Plan Estratégico para 2004-2008 el que apunta a expandir el ritmo de las tierras de conservación a través de incentivos impositivos, defender la permanencia de las servidumbres de conservación y asegurar que el trabajo de los fideicomisos de tierras sea lo más direccionable posible.

En Canadá, las organizaciones elegibles para recibir donaciones (aproximadamente 158) deben ser de beneficencia registradas a nivel federal e incluir dentro de sus propósitos la conservación y protección del patrimonio ambiental de Canadá. Existe una enorme diversidad dentro del sector, con algunos grupos muy capaces, profesionalmente y bien financiados, hasta otros que están basados en voluntarios y tienen recursos limitados. Los fideicomisos de tierra son significativamente más sofisticados en algunas regiones que en otras.

En Australia, una organización elegible debe estar incluida en el Registro de Organizaciones Ambientales, establecido en 1992 para remover la necesidad de rectificar la base legal impositiva cada vez que una organización sea beneficiada con el “status de receptora de donaciones deducibles”. El estar en el Registro, permite a la organización buscar donaciones de donantes que puedan deducir impuestos de ellas y quieran sacar ventaja de las nuevas rebajas en el marco del Acta de 1997, rectificadas en el 2000.

xiv) Sanciones y salvaguardas

Mientras la propiedad se mantenga en propiedad privada, los alivios impositivos deberían estar condicionados a la aceptación del tenedor de tierra con los términos del plan de manejo o de la servidumbre de conservación acordados. Deben hacerse procedimientos de monitoreo en el lugar y cuando no hay cumplimiento debería derivar en la pérdida de las rebajas y la obligación de pagar las rebajas impositivas acumuladas.

Los países que respondieron aportaron poca información al respecto. Moldova indicó que la exención de impuestos a los propietarios de tierra en APs requiere un manejo consistente con la legislación de APs, pero no hay establecidas sanciones específicas por falta de cumplimiento. Cuando los gastos en conservación son deducibles del impuesto a la renta, antes de hacer el crédito fiscal debería ser certificado por la agencia supervisora que los trabajos llevados a cabo por el dueño de la tierra estén de acuerdo con los términos establecidos en el plan de manejo acordado.

Cuando la tierra sea vendida o donada, las rebajas impositivas deberían estar condicionadas con garantías apropiadas para un manejo de largo plazo. El modo más seguro es establecer estrictos procedimientos para regular la enajenación de los sitios adquiridos, como sucede en la UK (Fideicomisos Nacionales) y en Francia (Conservatoire du Litoral, Office National des Forêts). Por lo menos en un país, Moldova, se prohíbe la disposición de tierras en APs designadas.

A nivel Pan-europeo, el ECONET Action Fund solamente apoya la adquisición de sitios designados como no-enajenables y dando la máxima protección, incluyendo la implementación de un plan de manejo ejecutado en cooperación con la organización local y uno de los Fondos Socios.

En Canadá, se puede penalizar a una municipalidad u organización de beneficencia (de caridad) por cambios de uso no autorizados sin previa aprobación del Ministerio del Ambiente. Hasta ahora, esto ha sido evitado mediante la promoción de un diálogo estrecho con las organizaciones receptoras, quienes están al tanto de que las penalizaciones federales podrían dañar su posición dentro de la comunidad donante y podría aún conducir a la pérdida del status de organización de beneficencia. El

Ministerio de Ambiente de Canadá ya ha manejado muchas peticiones de cambios de uso y está desarrollando políticas nacionales sobre cómo lidiar con futuras peticiones.

xv) Conclusiones y recomendaciones

A nivel pan-europeo, los incentivos impositivos para la conservación de la biodiversidad están poco desarrollados y no hacen una contribución que apunte a fortalecer las redes ecológicas. Existen amplias disparidades entre los países y, no obstante algunas iniciativas interesantes a nivel nacional, las medidas existentes están generalmente fragmentadas y pobremente integradas como cajas de herramientas de las políticas de conservación.

Aunque los marcos regulatorios de los países europeos son en términos generales similares, se observa un pequeño signo de movimiento hacia una visión común de una imposición ecológica “positiva”. La fijación de impuestos “negativa” a las actividades dañinas para el ambiente está más desarrollada pero toma poco en cuenta los impactos sobre los sistemas naturales.

La relativa falta de vitalidad de Europa en esta área está en franco contraste con el dinamismo que tienen los incentivos fiscales en el sector conservación en Australia, América del Norte y Central y más recientemente, Sudáfrica.

(I) Las limitaciones actuales para las políticas impositivas amigables con la biodiversidad

Se identificaron limitaciones claves, entre las más relevantes se incluyen:

- falta de una visión coherente y comprensiva tanto a nivel nacional como supranacional;
- resistencia política, especialmente a la creación de nuevos impuestos ligados a la actual presión sobre las finanzas públicas;
- falta de guías amigables para los usuarios y de información fácilmente disponible sobre las rebajas impositivas disponibles;
- un tratamiento desfavorable con los propietarios de tierras para conservación comparado con otros sectores usuarios de tierras, ya que la biodiversidad no es frecuentemente el principal propósito de las rebajas disponibles;
- pocas políticas para retener la conservación de la tierra en propiedad privada y evitar divisiones dañinas, disposiciones o cambios de uso;
- existencia de medidas focalizadas en compensaciones más que en ganancias positivas para la conservación;
- niveles desiguales de incentivos para contribuir con el sector de conservación pública y privada;

- falta de incentivos para aumentar la responsabilidad social corporativa en el área de la biodiversidad y de los paisajes.

(2) Oportunidades identificadas

La mayoría de los países que respondieron consideran que los incentivos impositivos podrían hacer una contribución positiva a la implementación de redes ecológicas, contribuyendo a financiar medidas técnicas necesarias.

El apoyo fue específicamente expresado como la reducción de impuestos personales/corporativos para los dueños/ocupantes que manejan tierras para conservación (Hungría), exenciones de tasas para los propietarios de tierra incluidas en la red nacional ecológica aprobada (Lituania), reducciones de impuestos a las ganancias de capital para promover la adquisición de tierras para APs (Suecia) y apuntar a que la recaudación de impuestos ambientales a nivel local que sirvan para tratar que los pobres vayan a las regiones ricas en recursos (Federación Rusa).

Los datos disponibles, aunque incompletos, sugieren que la implicancia que tiene en la recaudación el ajuste de tasas/impuestos teniendo en cuenta el criterio ecológico, es muy baja. Por un lado, este aspecto reduce el elemento incentivo de ciertas reducciones o exenciones de impuestos. Pero por otro lado, podría hacer más fácil reorientar el marco impositivo para recompensar el compromiso con la conservación de la biodiversidad e, inversamente, aumentar la carga en las actividades dañinas para los sistemas naturales. Aún menores ajustes de impuestos pueden ayudar a cambiar el comportamiento y contribuir a la cultura del apoyo a la conservación, notablemente en el sector de los negocios.

(3) Recomendaciones

La política fiscal debería estar basada en el principio de que el manejo de la tierra para conservar y aumentar la diversidad biológica europea es una actividad de interés público que merece reconocimiento y apoyos concretos.

Los esfuerzos cooperativos son necesarios a nivel nacional y a nivel europeo para apoyar el desarrollo de políticas impositivas que apoyen a los tenedores de tierra, municipalidades y al sector de conservación pública y privada. Las herramientas basadas en impuestos deberían permitir la flexibilidad y la innovación, evitando duplicaciones con otros tipos de incentivos.

(3.1) Los sistemas impositivos deberían apoyar la conservación como una opción viable de uso de la tierra

- Remover anomalías que den un tratamiento impositivo desfavorable para el manejo de la tierra para conservación.
- Los países necesitan identificar y eliminar paulatinamente incentivos perversos que desalienten o penalice la activa conservación, en particular sistemas impositivos que recompensen el desarrollo de áreas naturales sensibles.

- Promover la ganancia de conservación a través de otros sectores de uso de la tierra ligando incentivos impositivos sectoriales en conformidad con prácticas de manejo sostenibles.
- Los países necesitan aumentar la consistencia entre diferentes áreas de políticas que afectan la biodiversidad y promover el máximo beneficio para la conservación desde mecanismos de incentivos existentes.

(3.2) Reducir el costo de conservación a los tenedores de tierras a través de rebajas impositivas en las áreas designadas para el manejo protegido

- Ajustar los niveles de las tasas de registro de propiedad (*stamp duty*) y de las tasas pagables sobre las tierras adquiridas y/o manejadas para conservación, que están sujetas a mecanismos apropiados de seguridad de calidad.
- Otorgar reducciones de los gastos incurridos en el manejo de la tierra y restauración llevadas a cabo de acuerdo con las prescripciones de manejo acordadas.
- Considerar la extensión de rebajas de impuestos a las reservas naturales voluntarias donde esto pueda contribuir a alcanzar las metas estratégicas de conservación, particularmente a nivel local.

(3.3) Facilitar el mantenimiento de tierras con valor de conservación en propiedad privada

- Proveer rebajas a los impuestos de herencia y ganancias de capital, sujetos a una valoración previa que asegure su importancia ecológica y a un adecuado monitoreo de largo plazo.
- Desarrollar incentivos para la venta o donaciones parciales de tierras a las agencias o asociaciones, que están adaptadas a los requerimientos de los sistemas legales nacionales.

(3.4) Desarrollar información accesible sobre las distintas fuentes de incentivos, incluyendo alivios impositivos, de forma de asistir a los tenedores de tierras para que tengan elementos para la elección de opciones de manejo de tierra en base a esa información

(4) Los sistemas impositivos deberían facilitar y fortalecer el trabajo del sector conservacionista

(4.1) Promocionar activamente donaciones para la conservación introduciendo y extendiendo rebajas impositivas personales y corporativas, que sean simples administrativamente para los donantes y para los receptores

(4.2) Reconocer y aumentar la contribución que las organizaciones conservacionistas privadas puedan hacer para el manejo y monitoreo de la tierra para la biodiversidad

- Asegurar que los propósitos de conservación sean reconocidos como de “interés público”, de este modo las organizaciones pueden beneficiarse de las ventajas impositivas disponibles para las instituciones de caridad o beneficencia.
- Considerar un sistema de acreditación para hacer calificables como elegibles a las organizaciones de conservación para recibir donaciones deducibles de impuestos o

transferencias de tierras, que están sujetas a restricciones en el uso futuro o a disposiciones especiales.

- Fortalecimiento de las capacidades del sector privado conservacionista para trabajar con los tenedores de tierra y potenciales donantes y hacer un mejor uso de los incentivos existentes, proveyendo guías y apoyo práctico desde las agencias estatales.

(4.3) Desarrollar mecanismos para la generación de ingresos que puedan proveer fondos adicionales para la adquisición y/o el manejo de áreas prioritarias para la conservación

- Proveer incentivos para los negocios, en sociedad con el sector conservacionista, para patrocinar y emplear en programas para el manejo de largo plazo para la diversidad biológica y de los paisajes.
- Explorar mecanismos impositivos para facilitar el desarrollo sostenible de empresas de pequeña escala que podrían, no de otro modo, ser viables, incluyendo, pero no limitado a eso, rebajas impositivas en los fondos “verdes” aprobados.

(5) Cooperación pan-europea debería conducir a una visión compartida y a una mayor eficiencia de las políticas impositivas para la conservación de la biodiversidad

(5.1) Dentro del gobierno, fortalecer el diálogo y la cooperación entre el Tesoro y los departamentos de conservación para progresivamente integrar un criterio ecológico en el sistema impositivo.

(5.2) A nivel europeo, cooperar a través de una mayor investigación e intercambio de información sobre mecanismos fiscales positivos para la conservación de los recursos naturales.

- Colectar información detallada del país sobre los incentivos impositivos en los recursos naturales y desarrollar una base de datos como una guía de buenas prácticas, utilizando los recursos existentes tanto como sea posible.
- Hacer que las rebajas impositivas estén disponibles para donaciones de las organizaciones y programas internacionales de conservación en otros países desarrollando la coordinación de mecanismos para asegurar la calidad, como el “*Transnacional Giving Europe*”.
- Trabajar directamente con las instituciones de la UE para promover el reconocimiento de la protección de los recursos y de la herencia naturales en las futuras legislaciones europeas sobre el impuesto al valor agregado (IVA), de modo de asegurar las reducciones del IVA sobre los gastos para el mantenimiento y restauración de las tierras para la biodiversidad.
- Alentar la implementación de arreglos paralelos en otros países europeos.

Fuentes consultadas

Acosta, P. (2003) Los desafíos de la gestión de un área con valores naturales, productivos y culturales en el corazón metropolitano de Montevideo, Uruguay: análisis de la afluencia de público a los parques Lecocq y Punta Espinillo. CIEDUR. Serie Documentos de Trabajo N° 102.

Arballo, E. & J. Cravino. (1999). Aves del Uruguay. Manual ornitológico. Editorial Hemisferio Sur, Montevideo

Banco Mundial. (2001) Documento de valoración del Proyecto sobre una donación propuestas por el Global Environmental Facility Trust Fund para el Instituto de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt para el Proyecto “conservación y uso sostenible de la biodiversidad en los Andes Colombianos”. Reporte No 21723-CO. Oficina Regional de América Latina y el Caribe. Unidad Administrativa para Colombia, Méjico y Venezuela.

Barrenechea, P. (junio 2005) Situación económico-financiera actual y escenarios de largo plazo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay; Documento de Trabajo N° 2; Proyecto: “Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Aras Protegidas de Uruguay”

Barrenechea, P. (junio 2005) Valoracion económica de bienes y servicios ambientales. Marco conceptual y antecedentes en Uruguay; Documento de Trabajo N° 3; Proyecto: “Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Aras Protegidas de Uruguay”

Barrenechea, P (2002) Competitividad y medio ambiente en la República Oriental del Uruguay: una recopilación y sistematización de informaciones sobre las condiciones marco, programas y políticas para fomentar la gestión ambiental y la producción más limpia en el Uruguay. Cooperación técnica entre el MERCOSUR (SGT8) y Alemania (GTZ)

Blom A. (2004). An estimate of the costs of an effective system of protected areas in the Niger Delta – Congo Basin Forest Region. Biodiversity and Conservation 13: 2661-2678

Bovarnick, A. (2004) Financiamiento a largo plazo para el sistema de áreas protegidas UNDP GEF La Habana.

Bruner A. G., R. E. Gullison and A. Balmford. (2004). Financial Cost and Shortfalls of Managing and Expanding Protected-Area Systems in Developing Countries. BioScience Vol. 54 N° 12, pp. 1119-1126.

Brussa, C.; Majó, B.; Sans, C.; Sorrentino, A. (1993). Estudio fitosociológico del monte nativo en las nacientes del arroyo Lunarejo, departamento de Rivera. Facultad de Agronomía. Boletín de Investigación 38.

Conservation Finance Guide (2004) Business Planning for Protected Areas. Conservation Finance Guide.

Caputo, A., Navarro, A. (2005) Código de aguas de la República Oriental del Uruguay, anotado, actualizado y con las normas complementarias y reglamentarias. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo. 126 p.

Casciani, M., Iglesias Alicia, Lacomba Ignacio, Molina Bethy, Priggioni Carlos, Rodríguez Ricardo. Cartografía: Casciani Mercedes (2002) PROBIDES Serie Documentos de Trabajo N° 46: Propuesta de uso público y conservación para el tramo costero Santa Teresa-Cerro Verde. Rocha: PROBIDES, 11 p. y anexos.

Cattaneo F., S. Simonit and C. Perrings (2002) The Sustainable Management of Wetland Resources in Mercosur: the economic problem. Environment Department, University of York, York.

Chebataroff, J. (1980). La Vegetación del Algarrobal, monte espinoso del litoral. I Divisiones de la Provincia Fitogeográfica Uruguayense. II Componentes principales del Algarrobal. Resúmenes de Primeras Jornadas de Ciencias Naturales. Montevideo. pp. 77 – 80.

Chebataroff, J. (1942) La Vegetación del Uruguay y sus relaciones fitogeográficas con las del resto de la América del Sur. Revista Geográfica del Instituto Panamericano de Geografía e Historia. México. pp. 50 – 90.

Committee of experts for development of the Pan-European Ecological Network (September 2004) Using tax incentives to conserve and enhance biological and landscape diversity in Europe. Report prepared by Clare Shine.

Cousillas, M.J., Evia G., Gudynas, E. (Setiembre 2000). Normativa ambiental para la agropecuaria: guía básica introductoria. Coscoroba Ediciones. CLAES, Montevideo, 151p.

Crespo de Nogueira y Greer, (Julio 2005) Las áreas protegidas privadas en la planificación y operación de un sistema nacional de aportaciones al caso de la República Oriental del Uruguay. 18 p.

Dirección de Estadísticas Agropecuarias (DIEA)- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) (2003) Censo General Agropecuario 2000. Resultados definitivos. Tomos I y II. Montevideo.

Dirección de Estadísticas Agropecuarias (DIEA)- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) (2005) comunicado de prensa Precios indicativos de la hectárea de tierra.

Do Espírito Santo, C.V. (2004) A experiencia na implementacao de RPPNs em trabalhos no entorno do Parque Nacional Grande Sertao Veredas.

Drumm y Moore (2003) Mecanismos para la generación de ingresos. Extraído de Desarrollo del Ecoturismo: un manual para los profesionales de la conservación. Volume II; the nature conservancy. 8 p.

Dublin, H. T., T. Milliken y R. F. W. Barnes. (Enero 1995) Four years after the CITES ban: illegal killing of elephants, ivory trade, and stockpiles. Un reporte del World Conservation Union (IUCN)/SCC African Elephant Specialist Group.

Embajada de España en Uruguay (2005) Programa de conversión de deuda externa de la Republica Oriental del Uruguay frente al Reino de España en proyectos de infraestructuras.

Ecofondo. (1996). Regional consultation on national environmental funds in Latin America and the Caribbean. Santa Fé de Bogotá, Colombia: Ecofondo with support from UNDP/C.S. Mott Foundation.

European Commission / Department for International Development / The World Conservation Union Biodiversity Brief N° 4 Incentive measures for that conservation an sustainable use o biodiversity. <http://europa.eu.int/comm./development/sector/environment>

European Commission / Department for International Development / The World Conservation Union Biodiversity Brief N° 15 Protected areas. <http://europa.eu.int/comm./development/sector/environment>

Evia, G., Gudynas, E. (Noviembre 2000). Agropecuaria y ambiente en Uruguay. Coscoroba Ediciones. CLAES, Montevideo, 199 pp. y anexos

Evia, G., Gudynas, E (Junio 1999) Un ejercicio de análisis de costos y oportunidades económicas de un sistema de áreas protegidas en Uruguay. CLAES Documentos de Trabajo N° 47. 13 pp.

Fagetti, C. (2001) PROBIDES Serie Documentos de Trabajo N° 33: Turismo de Naturaleza. Una opción para la conservación y el desarrollo sustentable en establecimientos rurales de la Reserva de Biosfera Bañados del Este. Rocha, Uruguay. Rocha, PROBIDES, 74 p. y anexos.

Fairweather, I. (2004) Tarifa de aeropuerto e impuesto de crucero per cápita para el manejo de áreas protegidas en Belice.

Financiamiento para la conservación de la Biodiversidad en Costa Rica (estudio Nacional de biodiversidad) s/fecha File:///D:/ap/FINANCIAMIENTO%20PARA%20LA%29 CONSERVACION%20 DE%20....

Financiamiento para la conservación guía. Estrategia nacional de financiamiento de la conservación. Estudio de caso: Bolivia.

Fork, S (2005) Desarrollo del Ecoturismo del Uruguay en el Mercado Estadounidense. Universidad Católica del Uruguay. Memoria de Grado. Licenciatura en Negocios Internacionales. 107 pp.

Fondo Nacional para áreas naturales protegidas por el Estado s/fecha (PROFONANPE) 6 pp.

Foundation for the Philippine Environment, The Nature Conservancy, and UNDP. 1997. Report on the first Asia-Pacific forum on environmental funds: regional consultation on national environmental funds in Asia and the Pacific.

Fundación para el desarrollo del sistema nacional de Áreas Protegidas (FUNDSNAP). (Octubre 2004) Estructurando el concepto de sostenibilidad financiera para las áreas protegidas de Bolivia.

García Tagliani, L. (2003) Informe de Consultoría: subcomponente Turismo Rural. Proyecto combinado GEF/BIRD "Manejo integrado de ecosistemas y recursos naturales en Uruguay". Componente "Manejo y conservación de la diversidad Biológica".

García Tagliani, L., Fros, D. (2004). Ecoturismo: La revalorización de lo local en un mundo global. La experiencia de las Quebradas del Laureles. 3er Congreso Nacional de Ecoturismo. Piriápolis, Maldonado, Uruguay.

García Tagliani, L., Caldevilla, G. (2002). Evaluación del Potencial Ecoturístico de la Cuenca del Arroyo Laureles. PNUD, Montevideo.

GEF- (February 29, 1996) Incremental costs GEF/C.7/Inf.5

GEF(s/fecha) /C7 GEF Council Meetings III Program for Measuring Incremental Costs for the Environment (PRINCE)

GEF(s/fecha) /C7 GEF Council Meetings IV Reporting Format for incremental cost.

GEF(s/fecha) /C7 GEF Council Meetings V Paradigm Cases to illustrate the application of the incremental cost assessment to biodiversity.

GEF (September 14, 1998) /C.12/Inf.4 Progress on incremental costs.

GEF (November 5, 1999) /C.14/5 Report on incremental costs.

GEF/C.13/7 April 6, 1999 Note on incremental costs.

Global Environment Facility. (1998). Evaluation report I-99: Experience with conservation trust funds. Washington, D.C.: GEF.

Grela, Iván. (2004). Geografía florística de las especies arbóreas de Uruguay: propuesta para la relimitación de dendrofloras. Tesis de Maestría en Ciencias Biológicas, Opción Botánica. PEDECIBA, Ministerio de Educación y Cultura, Universidad de la República. Uruguay.

Gudynas, E. (1994). Nuestra verdadera riqueza. Una nueva visión de la conservación de las áreas naturales del Uruguay. CIPFE, MFAL, FESUR, Ed. Nordan, Montevideo, Uruguay.

<http://www.conservationfinance.org/>

http://www.ejercito.mil.uy/cal/sepae/st_areainf.htm.

http://www.ejercito.mil.uy/cal/sepae/st_servicios.htm.

<http://revistaturismo.cidadeinternet.com.br/Dicasdeviagem/fernoronha.htm>;

<http://www.noronha.pe.gov.br/ctudo-taxa-legislacao.asp>

<http://wcs-old.atlasworks.com/home/wild/cfp>

<http://www.turismo.gub.uy/SANTA TERESA/instalaciones.htm>

<http://www.turismo.gub.uy/SANTA TERESA/lugares.htm>

IMC, IMM, IMSJ. (Setiembre 2002) Proyecto GEF: Programa de conservación y gestión de los humedales del Río Santa Lucía.

Inamdar A. y De Merode E. (1999). Towards Financial Sustainability for Protected Areas. Learning from business approaches. Environment and Development Group, Oxford. Sustainable Development Series, WWF.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE) Uruguay Anuarios estadísticos Varios ejemplares.

IUCN World Parks Congress (2003) Recommendation 07: Financial Security for Protected Areas.

Interagency Planning Group. (2000). The IPG handbook on environmental funds: A resource book for the design and operation of environmental funds. Nueva Cork.

James, Alexander N., Michael J. B. Green y James R. Paine. (21 de marzo de 1999). A global review of protected area budgets and staffing. Estudio del Centro de Observación de la Conservación, Cambridge, United Kingdom.

Kahn, James R. (1998). The economic approach to environmental and natural resources. 2.^a. Fort Worth, Texas: The Dryden Press.

Kumari, K. (August 1977) Designing Projects within the GEF Focal Areas to Address Land Degradation: with Special Reference to incremental Cost Estimation.

KfW Entwicklungsbank Debt for Nature Swaps in German Financial Co-operation. (Octubre 2004) Promotion of Developing Countries.

Leites, V, Javier Vitancurt (1999) PROBIDES Serie Documentos de Trabajo N° 22: Cría de ñandúes en cautiverio. Proyecto PROBIDES – José Pienica.
Rocha: PROBIDES. 41 p.

López Rocca, E. J. (Agosto 2003) Derecho constitucional y medio ambiente. In Cuadernos de la Facultad de Derecho. Fundación de Cultura Universitaria Tercera Serie N° 9 Derecho ambiental. Montevideo. pp. 71-90.

Mc Neely Jeffrey A.(1997) Sustainable finance for protected areas. Presented to Protected Areas in the 21st Century From Islands to Networks. Albany, Australia.

Mezquita, Carlos Alberto. (1999) Conservación privada en América Latina: el caso de las reservas particulares del patrimonio natural, Brasil. 8 pp.

Mercado, L. (2002) Creación de mercados para servicios ambientales: Ejemplos en Latinoamérica.

MGAP/BM/GEF. (2005) Proyecto “Manejo integrado de recursos naturales y biodiversidad 2005-2011”; “Producción Responsable”.

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Dirección Nacional de Medio Ambiente. Plan de acción ambiental. File://D:7ap7DINAM%20Capítulo%208_%20Plan%20de%20acción%ambidental.htm

Mitkin, Kathleen. (Abril 1995) Issues and options in the design of GEF-supported trust funds for biodiversity conservation. Washington, D.C.: World Bank, Environment Department Papers, Biodiversity Series, Paper No. 011.

Moreira, A.; Bianco E. (junio 2005) Inventario de políticas ambientales en Uruguay. Instituto de Cooperación para la Agricultura (IICA) Oficina en Uruguay.75 pp.

Moye, Melissa. (1998) Debt-for-environment swaps for national desertification funds: An introductory guide.

Moye, Melissa. (Octubre 2000) Overview of debt conversion. London: Debt Relief International.

Norris, R.; Curtis, R. Financiamiento de áreas protegidas en el Gran Caribe: guía para encargados y organizaciones conservacionistas (en revisión) http://www.geocites.com/shores_system/p4p/guia_finanzas.html

Oleas, R.; Barragán, L. (febrero 2003) Los fondos ambientales como práctica de conservación sustentable en América Latina y el Caribe. 33 pp.

Picerno, A.; Acosta J. (2002) PROBIDES Serie Documentos de Trabajo N° 41: Sustentabilidad de las actividades productivas en la Reserva de Biosfera Bañados del Este. Análisis de impactos económicos, sociales y ambientales. Rocha: PROBIDES,. 57 p. y anexos.

Picerno, A. (1999) PROBIDES Serie Documentos de Trabajo N° 19. Situación actual y perspectivas de actividades económicas en la Reserva de Biosfera Bañados del Este. PROBIDES.

PROBIDES. (1999) Plan Director. Reserva de Biosfera Bañados del Este. Uruguay. Rocha Probides 159 p.

PROBIDES (1999) Guía ecoturística de la Reserva de Biosfera Bañados del Este. Montevideo: Aguilar, Grupo Santillana, 304 p.

PROBIDES. (2000) Catálogo de artesanías de la Reserva de Biosfera Bañados del Este. Rocha: Probides. 54 p.

PROBIDES (2000) Curso de Introducción a la gestión ambiental en la Reserva de Biosfera Bañados del Este. PROBIDES—I ed.—Rocha.

Proyecto Paraguay Silvestre (2004) Sostenibilidad financiera de las áreas protegidas públicas del Paraguay. Documento para discusión y análisis. 32 pp.

PNUD-FMAM (2004). Documento de Proyecto: Fortalecimiento de las capacidades para la implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay. Fase Preparatoria PDF B PIMS 3173. Montevideo. 101 pp.

Resor, James P. Marzo (1997). Debt-for-Nature Swaps: A Decade of Experience and New Directions for the Future. Unasylva 48, FAO.

Roche, H. (1995), Humedales: un enfoque económico. Serie Documentos de trabajo N° 5. Probides. Rocha, Uruguay.

Rodríguez-Mazzini, R., M. Bonifacino & C. Prigioni. (2004). Caracterización ambiental primaria de la Cuenca del Arroyo Laureles. Proyecto Fortalecimiento de las Capacidades para el Desarrollo Local. CLAEH-Regional Noreste, PNUD. Uruguay.

Rosa, H., Herrador, D. González, M. (1999) Valoración y pago por servicios ambientales: las experiencias de Costa Rica y El Salvador Programa Salvadoreño de investigación sobre desarrollo y medio ambiente (PRISMA) 19 pp.

Rulleau B. and J.M. Salles. (preliminary draft, 2004) Incentive Policies for Biodiversity Conservation and Protection in France: current practices and trends. UMR LAMETA. Campus ENSA.M-INRA, Montpellier, France. JEL codes: H23, Q28.

Sánchez Chávez, O. (2004) Conceptos de Servicios Ambientales.

Sánchez Chávez, O. (2004) Servicios ambientales en Costa Rica: el Fondo Nacional de financiamiento forestal.

Sans Carolina (1996), Valoración económica de las actividades recreativas en Uruguay. OEA. Montevideo, Uruguay.

Sans, Carolina (2003). El ecoturismo como instrumento para la conservación de la diversidad biológica. 2° Congreso Nacional de Ecoturismo. Nueva Helvecia, Colonia, Uruguay

Sans, Carolina (1990). Selección de áreas silvestres para integrar un Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Estudio Ambiental Nacional. OPP/OEA/BID

Sciandro, J.L. (Agosto 2003) Participación voluntaria en la conservación de la diversidad biológica. In Cuadernos de la Facultad de Derecho. Fundación de Cultura Universitaria Tercera Serie N° 9 Derecho ambiental. Montevideo. pp. 117-132

Sciandro, J.L. PROBIDES (2001) PROBIDES Serie Documentos de Trabajo N° 37 : Incentivos para la participación voluntaria en la conservación de la biodiversidad. Rocha 21 p. y anexo.

Sciandro, J.L. (2000) Legislación sobre medio ambiente en el Uruguay. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo. 834 pp.

Scarlato, G; Santander, A. Coordinadores (Mayo 2004) Conflicto y colaboración de la gestión municipal participativa de los humedales del Santa Lucía; Montevideo, Uruguay. Resumen final del Proyecto, Ciedur Serie Investigaciones N° 149

Scarliot, A (2004) ICMS ecológico: instrumento para financiamiento de áreas protegidas.

Scout, E. (April 18, 2005) Financial sustainability thoughts business planning. Center for Park Management. TNC/CFA Parks in Peril-Lima.

Shine, C. (2004) Using tax incentives to conserve and enhance biological and landscape diversity in Europe. Committee of experts for the development of the Pan-European Ecological Network. STRA-REP 10. 8th. Meeting, Krakow, 5-6 October 2004. Report prepared by.

Spergel, B. (1995). Environmental funds: Key factors for success.

Spergel, B. (1999). Conservation trust funds: Wow's experience. WWF.

Spergel, B. (s/fecha) Generación de ingresos para áreas protegidas. Una Lista de opciones. Center for conservation Finance. World Wildlife Fund.

Tattenbach, F. (1998) Valoración económica de los servicios ambientales: la experiencia de Costa Rica. <http://www.mideplan.go.cr.sinades/PUBLICACIONES/biodiversidad/index-7.html>.

The International Ecotourism Society, USA Ecotourism Statistical Factsheet. <http://www.ecotourism.org>

Tommasino Humberto (2004) Proyecto: Uso sustentable y conservación de recursos acuáticos: costos y beneficios socioeconómicos y ambientales del uso actual de la Laguna de Rocha y su cuenca: insumos para la gestión integrada de un área protegida costera. UdelaR. Facultad de Veterinaria.

UNDP-GEF (2004) Taller: financiamiento a largo plazo para sistemas nacionales de áreas protegidas. La Habana Cuba.

UNEP/CBD/WG-PA/1/3 (26 de abril de 2005) Grupo de trabajo especial de composición abierta sobre áreas protegidas: opciones para movilizar recursos para la aplicación del trabajo en los países en desarrollo y países con economías en transición, Nota del Secretario Ejecutivo.

Uruguay. Oficina de Planeamiento y Presupuesto- Organización de los Estados Americanos- Banco Interamericano de Desarrollo. (1992). Estudio Ambiental Nacional – Plan de acción ambiental. Washington D.C.

Uruguay. Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Sociedad Zoológica del Uruguay. (1998). Cuenca superior del arroyo Lunarejo. Montevideo

United States. Department of agriculture. (2005) Forest Service. Business Plan for the Lassen National Forest: A window of opportunity.

UNDP GEF (june 2005) Advisory Note Transforming Markets for Biodiversity Conservation and Sustainable Use. Andrew Bovarnick; John Hough.

UNDP GEF (june 2005) Advisory note. Sustainable financing of protected areas by Andrew Bovarnick 6 p.

UNDP GEF (sep 2004) Advisory Note Protected Areas Financing: Project Development. 6 p.

UNDP GEF Advisory Note (sep 2004) Long-term Protected Areas Financing for Project Design, 7 p.

UNDP GEF (april 2004) Funded Project on Reclassification and Sustainable Management of Zambia's Protected Area Systems A Financial and Economic Analysis of the Costs and Benefits of Managing the Protected Area Estate In fulfillment of Extension of Subcontract No. 3 Ministry of Tourism, Environment and Natural Resources Development Services and Initiatives. 30 p.

UNDP GEF (june 2005) Advisory Note Sustainable Financing of Protected Areas. 9 p.

U.S. Treasury Department. (1997). The Operation of the Enterprise for the Americas Facility. Report to Congress, Washington, D.C.

Vida Silvestre (2005) Áreas Protegidas, Documento I, Junio 2005 Comentarios al Proyecto DINAMA-GEF/PNUD URU/05/001 (Construcción de capacidades para implementar un SNAP. en Uruguay) 6 p.

Vitancurt, J. Álvaro Olazábal (coords.) (2002). PROBIDES Serie Documentos de Trabajo N° 44: Proyecto de desarrollo de las Áreas Protegidas Lagunas de Garzón y Rocha. Bases para un Plan de Manejo. Rocha: PROBIDES, 43 p. y anexos.

Yale Center for environmental law and policy. Environmental Sustainability Index.:
<http://www.yale.edu/esi>

WWF-US. (1993) List of Debt-for-Nature Swaps 1987 – 1994; press release for Madagascar US\$1.9 Million Debtor- Nature Swap, December 1993; press release for US\$19 Million Philippine Debt-for-Nature Swap; Costa Rica Debt-for-Nature Agreement,. Washington, D.C.: WWF.

Zambia PDF (April 2004) Technical report “A financial and economic analysis of the costs and benefits of managing the PA Estate”,

- Ampliación del diagnóstico de capacidades institucionales para el desarrollo de un Sistema Nacional de Áreas Protegida

ANEXOS

ANEXO I:

Las áreas protegidas privadas en la planificación y operación de un sistema nacional de áreas protegidas. Aportaciones al caso de la República Oriental del Uruguay

Eduardo Crespo de Nogueira y Greer. Julio 2005

0- Justificación y objetivos

El presente informe materializa uno de los “resultados esperados” de la misión de cooperación internacional llevada a cabo en la República Oriental del Uruguay, en mayo de 2005, por expertos del Organismo Autónomo Parques Nacionales (Ministerio de Medio Ambiente, España), a petición de la Agencia Española de Cooperación Internacional. Dicha actuación responde al requerimiento de la Dirección Regional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, con el fin de completar la aportación uruguaya a la fase inicial del Proyecto GEF de “Fortalecimiento de Capacidades para la Implementación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas en el Uruguay”.

El informe pretende aportar elementos de reflexión conceptual, y orientaciones de procedimiento, en torno a la configuración y funcionamiento de dicho Sistema; y, en particular, acerca de los roles y peculiaridades que en tales procesos introducen las áreas de titularidad privada, las cuales suponen, en la realidad uruguaya, una mayoría definidora de carácter.

A tal efecto, el documento se estructura a partir de una introducción referente a la posición conceptual de partida que se estima más adecuada al caso, y una revisión de las múltiples y conexas facetas de lo privado en el ámbito de la preservación de territorios. Esa aproximación genérica da paso a un análisis del estado de la cuestión a escala internacional, incluyendo una revisión del panorama iberoamericano. El informe termina con una referencia específica a las oportunidades y precauciones propias del caso en la República Oriental del Uruguay.

I – Introducción y bases conceptuales

Un Sistema Nacional de Áreas Protegidas debe resultar, por definición, representativo de la nación que decide implementarlo. Y representar implica siempre seleccionar. La cuestión clave para acertar en la selección radica en aquilatar el objeto de la **representación**; esto es, en definir con precisión qué es lo que se quiere representar y por qué. En otras palabras, se trata de optar por una visión determinada de lo que las áreas protegidas significan en el contexto del país (y en su región geopolítica), de qué papel deben jugar, y de la clase y relevancia de los beneficios que el conjunto de la sociedad espera de ellas.

Superada una etapa inicial, de raíz romántica y orientación principalmente estética, durante décadas se ha venido aceptando, como criterio abrumadoramente mayoritario, casi exclusivo, en los procesos de definición de sistemas de áreas protegidas, la representación de la diversidad biológica y ecológica contenida en una entidad política o administrativa.

Esta restrictiva opción ha tenido, muy probablemente, la gran ventaja de garantizar niveles de conservación de la Naturaleza más exigentes que los que se daban en respuesta al modelo inicial,

fuertemente basado en la demanda de uso público. No obstante, ha sido también fuente indiscutible de ciertas incoherencias, propias del desajuste entre las líneas topográficas y las geométricas; entre los procesos biogeográficos y los moldes administrativos.

Con frecuencia, tales faltas de ajuste se han traducido, desde el punto de vista de la representatividad, en dos tipos opuestos de situaciones no deseables: carencias debidas a la no inclusión de unidades funcionales completas dentro de los límites del área protegida; y duplicidades por obligación de representar la misma realidad ecológica a ambos lados de una frontera política o administrativa. En otros casos, la aplicación de estrategias diferentes de manejo sobre una misma entidad natural, a cada lado de una linde de origen antrópico, ha conducido al deterioro, o incluso a la pérdida, en ambos lados, de lo que se pretendía proteger.

Un avance conceptual capaz no sólo de superar estos riesgos, sino también de enriquecer el horizonte de las áreas protegidas, consiste en formular la cuestión de la representatividad con mayor amplitud de miras, incluyendo factores nuevos, de corte territorial y funcional, y rescatando además, con enfoques actualizados, otros de carácter perceptivo, estético, o emocional, más difíciles de cuantificar, pero insustituibles a la hora de elegir áreas representativas en el sentido más moderno del término.

Resulta pues limitante, incluso contraproducente, seguir ciñendo la selección a la exclusiva representación de sistemas ecológicos, en un contexto global en el que las áreas protegidas afrontan una diversificación funcional sin precedentes.

Entendemos que la citada oportunidad de avance, sin menoscabo alguno de la base formada por la buena conservación de la variedad ecológica, puede hallarse en el uso de un **concepto ampliado de diversidad**, que incluya también ejemplos representativos de otras características singulares, tales como: confluencia de objetos de protección heterogéneos, vínculos y relaciones territoriales, elementos conectivos, **formas peculiares de gobierno y de manejo, modos de tenencia de la tierra**, y, en fin, todo aquello que proporcione **cabida y apoyo a procesos efectivos de preservación** de valores, tanto los naturales como los culturales asociados a ellos. **Este planteamiento adquiere especial interés cuando las nuevas realidades o características que se opta por representar son claramente definitorias de la sociedad humana implicada, y de la ordenación funcional y territorial de la que se ha dotado a lo largo de su historia.**

El argumento de fondo que respalda esta ampliación del enfoque protector no es otro que la creciente implicación de las áreas protegidas en el ordenamiento territorial, a partir de instrumentos híbridos como las Reservas de la Biosfera, y de un esquema de núcleos poco alterados rodeados por gradientes de transformación, y conectados por corredores, todo ello en una matriz manejada de modo sustentable, y tendente a la conservación del conjunto. Como se irá constatado, el caso uruguayo representa, por el actual estado de desarrollo de su sistema de áreas protegidas, una oportunidad clara para ilustrar con éxito este cambio de enfoque.

Y garantizar ese éxito requerirá, entre otras cosas, apoyarse en una sustentabilidad no sólo teórica, sino real y sólida; es decir, basada, claro, en la constancia de los flujos materiales y económicos, pero también en la vinculación emocional de las personas con los paisajes que habitan, y que contribuyen

a construir cada día. Por eso es importante rescatar y aplicar el aporte de la “**percepción**”, incluyéndola entre los factores básicos para fijar la representatividad. En otras palabras, se trata de tener en cuenta, como ya anticipamos, la modernización de los parámetros estéticos, y utilizar la información así adquirida.

Hoy se acepta que las preferencias estéticas, evolucionadas con nosotros a lo largo de milenios, son reacciones instintivas ante el significado de determinados elementos del paisaje que se percibe. Nos “gusta” aquello que desde los orígenes ancestrales fuimos descifrando como prometedor, como garantía de cobijo, seguridad, agua y alimentos, como necesario para nuestra supervivencia. Nos disgusta, en primera aproximación, lo contrario, lo que anuncia aridez, desolación, desamparo. Al principio, y como más obvios, fueron apreciados los territorios de media montaña, con presencia abundante de agua y vegetación, con mayoría de espacios abiertos alternados con algunos otros más propensos a la sorpresa; lo que se ha denominado “el modelo alpino”.

El paso del tiempo, y el fortalecimiento de nuestra posición como especie, fueron diversificando los tipos de paisaje que resultaban útiles en uno u otro sentido, legibles o interpretables; y se fue consolidando la identificación entre determinadas estructuras paisajísticas y el anhelo, interesado, de su protección.

El principio rector de este comportamiento no ha variado desde el Neolítico. Pero su aplicación se ha ido haciendo sobre objetos y mensajes cada vez más sofisticados, cada vez más teñidos de componentes culturales. Hoy, una percepción medianamente informada puede interpretar, a partir de los elementos materiales de la escena, como por ejemplo los contrastes cromáticos, las bandas altitudinales de textura, o el trazado de las vías de comunicación, complejas abstracciones económicas e institucionales, tales como la existencia –gratificante- de ordenación de usos en el territorio, o la pertenencia – protectora- a una entidad política o administrativa determinada.

En términos estéticos, podemos llegar a apreciar con los sentidos, (y he aquí el anunciado paso modernizador) aquello que, en el mundo de hoy, nos resulta indicativo de lo mismo que antaño: de seguridad y garantía de bienestar; de sustentabilidad. Nos estamos acostumbrando a disfrutar estéticamente de los panoramas que nos ofrecen los territorios cuyos usos se ordenan de un modo que los hace duraderos, y que no suele diferir en exceso del esquema multi-nuclear y conectivo antes citado.

A partir de principios como estos, cabe derivar algunos **criterios** consecuentes, a modo de enlaces que garanticen la llegada de las opciones ideológicas a las acciones de aplicación sobre el terreno. Creemos que cabe trazar al menos tres líneas directrices:

- a) **equilibrar** la representación de las distintas familias de objetos y valores, incluyendo áreas protegidas de corte tradicional y otras realidades de enfoque más moderno.
- b) **integrar**, de lo ya existente, lo que resulte valioso, bien por los elementos que incluye, o bien por sus aportaciones en términos de modelos de planificación y manejo.
- c) fomentar desde el comienzo del proceso la **implicación** real de la sociedad, en especial de las organizaciones no gubernamentales y de los propietarios privados.

La plasmación práctica de este enfoque puede cifrarse, en primera instancia, en una serie de **objetivos conceptuales y técnicos**, entre los que cabe destacar los siguientes:

1- Definir un conjunto de áreas que albergue la mayor parte posible de los elementos, valores y procesos que se haya resuelto conservar por entenderse representativos en el sentido antedicho, maximizando la **diversidad** del resultado.

2- Aplicar un enfoque **bio-regional**, procurando la coincidencia entre límites geográficos y administrativos.

3- Procurar el máximo de integración organizativa en el territorio, incluyendo en el sistema corredores de **conexión** entre las áreas (no necesariamente lineales), y mecanismos de relación con los paisajes circundantes.

4- Posibilitar, incluyendo en el sistema unidades experimentales y de monitoreo con uso múltiple y flexible, una **gestión adaptativa** frente a las distintas manifestaciones del cambio global (en ámbitos tales como la dinámica hidrológica y mareal, la fragmentación de hábitats, la alteración en poblaciones y fenologías de especies emblemáticas y/o indicadoras, la demografía humana y el avance de la frontera agrícola y de la presión urbanística, las opciones de renaturalización de paisajes...).

Ahora bien, el logro de los objetivos técnicos recién descritos se halla íntimamente imbricado con el de otros **objetivos de carácter institucional y de desarrollo administrativo**, entre los que creemos importante destacar los siguientes:

I- Transmitir y poner en práctica la convicción de que un Sistema Nacional de Áreas Protegidas es un **Proyecto de Estado**, y potenciar en consecuencia tanto los aspectos de **difusión y divulgación** como los de **participación y gobernabilidad**.

II- Establecer una posición clara y reforzada para la **Administración** elegida como impulsora y **tutelante** del sistema, junto con los mecanismos de seguimiento y ajuste, y los de interlocución y coordinación con otras administraciones y organizaciones implicadas.

III- Establecer una “**norma de mínimos**”; es decir, el conjunto básico de características, objetivos y procedimientos de manejo, restricciones y condicionantes, todos adaptados por categorías, que deben cumplir necesariamente las áreas protegidas que se integren en el sistema nacional. La citada norma debe incluir los suficientes mecanismos de auto-adaptación y actualización, que le permitan conservar validez ante el desarrollo vital del sistema.

IV- Procurar la **continuidad** temporal y el fortalecimiento progresivo del sistema, basando su estabilidad en la **diversificación financiera**, y en una estructura funcional que integre **recursos humanos** aportados por todas las instituciones y personas públicas y privadas implicadas; especialmente por aquellas que ejerzan la gestión directa de las áreas, sin perjuicio del carácter subsidiario propio de la administración tutelante.

Pero ¿sobre qué sistema real será de aplicación este conjunto de criterios y objetivos? ¿Cómo se definirá? ¿Cómo operará su desarrollo progresivo e inaplazable a partir de lo ya existente? Una vez fijados los criterios de representatividad, procederá realizar un análisis de **carencias y duplicidades** (con valoración de la calidad de las “muestras”), y encajar el resultado de ese trabajo en el planteamiento de ordenación territorial por el que hemos venido abogando. Esto proporcionará un primer retrato aproximado del sistema, con especial énfasis en los tipos de áreas aún ausentes y que procede incorporar al sistema. A partir de ahí, puede desencadenarse un mecanismo de “planificación en cascada” sobre las regiones o comarcas más “prometedoras” para llenar los vacíos tipológicos, cuyo primer nivel puede consistir, por ejemplo, en el establecimiento y aplicación, sobre grandes matrices de territorio, de planes generales de ordenación de los recursos, valores y procesos naturales. Se logrará así poner de manifiesto, **destacar del resto del territorio**, los núcleos y gradientes concéntricos aptos para su conversión en áreas protegidas concretas, y los susceptibles de restauración para recuperar la calidad que les permita serlo.

Reuniendo las áreas preexistentes con las recién determinadas, obtendremos un conjunto potencial, que será obligado someter a los filtros técnicos, sociales, jurídicos, e institucionales propios del caso, en función, entre otras variables, de su trayectoria previa, vocación territorial, y grado de consenso público. Se alcanzará así, por aproximaciones sucesivas, la definición de un conjunto “practicable”, sobre el cual se pueden iniciar procesos, en principio paralelos, de participación (incluidas si ha lugar las facetas de información y capacitación) y de **planificación del siguiente nivel**.

Este suele consistir en la formulación, para cada área, de un Plan de Manejo, Plan de Uso y Gestión, o documento equivalente, de vigencia plurianual (de 4 a 10 años en los casos más habituales), y de carácter netamente ejecutivo, con expresión de las actuaciones concretas a realizar en cada ámbito de la gestión durante la vigencia del plan, acompañada de la correspondiente previsión económica y financiera. Es importante que la estructura del plan permita una dedicación equilibrada a las cuestiones de conservación, investigación, uso público, integración social y territorial, dotación y mantenimiento de infraestructuras, difusión y participación.

La administración tutelante del sistema deberá velar por que los procesos de planificación que conduzcan a los planes de manejo sean altamente transparentes, multilaterales y participativos, en busca de **consensos** sociales sólidos que garanticen la **estabilidad** y durabilidad de dichos planes. Sin perjuicio de ello, y en aras de la coherencia del sistema, será también cometido de la misma administración el establecer unos mínimos de **homogeneidad** para los principios y criterios animadores de los planes de todas las áreas, y en los objetivos de manejo de cada categoría. Resulta útil que tal homogeneidad se extienda incluso, en lo posible, a la estructura de los contenidos del documento plan.

En el caso que nos ocupa, como en muchos otros a lo largo de Ibero América, la totalidad del proceso descrito, desde la asunción de los principios y criterios, hasta la materialización de los planes ejecutivos, tiene lugar en un contexto donde la **propiedad privada** de la tierra resulta determinante; y su adecuada implicación en cada estadio del proceso representa la única garantía de éxito. Dedicaremos el siguiente apartado de este informe a revisar las peculiaridades de tal circunstancia; su significado y peso; las diferencias que introduce respecto de los sistemas de

tenencia mayoritariamente pública; las oportunidades que genera; y los aspectos que pueden requerir mayor atención desde el punto de vista del encaje en un sistema.

2- Las áreas protegidas privadas: Características y oportunidades

La existencia de actuaciones conservacionistas en propiedades privadas, e incluso la dedicación principal de tierras privadas a su preservación inalterada, son tan antiguas como la historia cultural de la humanidad. Sin embargo, la historia contemporánea de la conservación de la Naturaleza, basada en la designación de áreas, viene marcada de origen por los valores del nacionalismo romántico, y por el peso geopolítico que para los estados jóvenes suponía la exhibición de vastos territorios vírgenes.

Protección de áreas naturales y propiedad privada toman así, ante la opinión pública internacional, rumbos divergentes; incluso en aquellos escenarios, como el iberoamericano, en los que enormes proporciones de la variedad genética, biológica, ecológica y paisajística residen en tierras privadas. Se generan así importantísimos déficits de conservación, que se han venido arrastrando prácticamente hasta el momento actual, estos inicios del siglo XXI en que parece viable un cambio de paradigma en este sentido.

Pero no salir a la luz no implica dejar de existir. Los esfuerzos privados por la conservación de áreas naturales han acumulado, durante todo este tiempo, una ingente aportación al conocimiento y la pervivencia de elementos y procesos naturales, y de valores culturales asociados a ellos que, sin figurar necesariamente entre los famosos y espectaculares, resultan tanto o más importantes que éstos para la continuidad del conjunto. Diseñar e implementar, en el actual estado de la cuestión, un Sistema Nacional de Áreas Protegidas representa una oportunidad inigualable para reconocer, incorporar e impulsar este trabajo tantas veces anónimo, tantas veces vital e irremplazable. Y si la situación de tenencia de la tierra es como la del caso que nos ocupa, la oportunidad se vuelve, además, obligación insoslayable, so pena del éxito del sistema como tal.

Entender la visión del propietario privado respecto de la Conservación, sus conceptos y valores, su trayectoria y su dinámica, sus expectativas, sus ventajas y dificultades, supondrá un avance crucial en el necesario viaje de acercamiento. En lo que sigue procuramos una mínima revisión de algunas de las facetas que entendemos más relevantes al efecto, y susceptibles de mayor atención al configurar el sistema, agrupadas bajo los enfoques siguientes:

a) Valores y tradiciones

Como norma general, el propietario privado incluido en el sistema tenderá a sentirse como juez y parte. Será preciso manejar e integrar ideas de “subjetividad cualificada” originadas en tradiciones y trayectorias de conservación, o de prácticas que se han venido entendiendo como tal. El propietario privado será, en muchos casos, depositario del conocimiento histórico. Se producirán discrepancias en torno a la información a utilizar como base del manejo y a la orientación que debe darse al mismo. El consenso suele hallarse lejos de posiciones dogmáticas, tanto desde el punto de vista de la gestión técnica como del de la tradición rural.

El punto de encuentro puede beneficiarse de un concepto de sustentabilidad más ambicioso que el meramente referido a los aprovechamientos extractivos, y basado no sólo en datos, sino también en impresiones. Será fructífero poner en juego el sentido de lugar que alberga cada propietario; el orgullo de habitar, y de contribuir a conservar, una de las joyas integrantes del Sistema Nacional.

b) Iniciativa

En muchas ocasiones, la propiedad privada está ligada a la actividad empresarial; pero en muchas más aún, está animada del espíritu emprendedor, de la iniciativa del proyecto propio. He aquí un arma de doble filo a la hora de impulsar un sistema tutelado por una administración pública. Un arma, que, orientada adecuadamente, puede generar ventajas inmediatas en los ritmos de desarrollo, consolidación y difusión del sistema. El propietario privado se verá a sí mismo, en la mayoría de los casos, como directamente afectado; esto es, como perjudicado inmediato en caso de deterioro del medio natural. Equilibrará esta consideración con el interés por el aprovechamiento de beneficios, en especial a través de concesiones para actividades de uso público u otras generadoras potenciales de impacto.

Pero en todo caso, aplicará a su actuación grados de agilidad mercantil y criterios de eficacia de manejo difícilmente alcanzables por las administraciones públicas. Que lo haga en beneficio del sistema está, en buena parte, en manos de la administración tutelante. La presencia de varias fuerzas privadas fomentará además la comparación y las referencias, y en consecuencia una sana competitividad interna en la carrera de la conservación. Por otra parte, la presencia privada puede suponer una baza importante para la estabilidad financiera, si los mecanismos de tutela y regulación logran poner al servicio del sistema el papel multiplicador y diversificador de cauces financieros propio de la flexibilidad de lo privado.

c) Conexiones y posición social.

La capacidad de convocatoria, de asociación, y de presión mediática e institucional de que suele gozar el propietario privado le proporciona instrumentos capaces de orientar, cuando no de condicionar, la gestión de las áreas. Aplicar rigor, firmeza y transparencia desde el inicio de las relaciones, sin generar falsas expectativas, y mantener la constancia y coherencia del mensaje y la acción conservacionistas en todo momento, serán el mejor modo de contribuir a colocar la gran potencia social de lo privado en posición de favorecer, y no de obstaculizar, al sistema de áreas protegidas. Por otra parte, en el aspecto territorial, la propiedad privada puede convertirse en un aliado inigualable a la hora de la convicción conservacionista y la difusión del sistema, y de las ideas que lo sustentan, entre propietarios de predios físicamente contiguos o próximos, y en principio ajenos al proceso; en especial si se dan las condiciones de sintonía a que se refiere el apartado siguiente. Esta forma de penetración “topográfica” puede contribuir de modo notable al progresivo carácter bio-regional del sistema, al favorecer adhesiones y ampliaciones capaces de aproximar la protección a unidades eco-fisiológicas completas.

d) Identificación y contribución

En numerosas ocasiones, el propietario privado procede de una tradición de respeto por el entorno natural, y la ejerce a su modo. Una estrategia progresiva de información, acerca del encaje de su propiedad en el sistema, y un proceso participativo de adaptación del manejo a los objetivos de conservación, sin pérdida de sustentabilidad, pueden transformar la indiferencia en apoyo y el apoyo en militancia a favor de la conservación. El reconocimiento del sistema hacia el propietario particular no necesita de acciones espectaculares más allá de la justa reciprocidad (ver apartado de relaciones con el sector público), pero sí de una continuidad de información sobre rumbos y metas compartidas, y de un fomento decidido de la participación en las diferentes etapas de la planificación. Más que dotarse de aliados coyunturales, el sistema debe procurar hacer entre los propietarios privados miembros permanentes, que lo entiendan como suyo, y se sientan coautores de las externalidades generadas para la sociedad.

e) Intereses sectoriales

Pueden darse casos en que una propiedad privada busque una adscripción al sistema que le proporcione prestigio y apoyo, pero pretenda enmascarar componentes ajenos, cuando no contrapuestos, a las motivaciones estrictamente conservacionistas. La situación más frecuente, en un contexto general de paisajes culturales, vendrá dada por la pretensión de llevar los aprovechamientos (caso del turismo, o de la ganadería extensiva) a extremos diferentes de los que dieron origen tradicional al equilibrio, y que resulten no ya incompatibles con la conservación sustentable del área, sino incluso incoherentes con la idea misma de protección. En caso de no tener alternativas para su sustitución en el sistema representativo, estas adscripciones accidentales o interesadas, en las que la orientación del manejo llevaría a la conservación a ocupar una posición secundaria, pueden y deben reconducirse, mediante la acción combinada de información, capacitación, y un seguimiento exhaustivo de la aplicación de los planes de manejo.

f) Relación con el sector público

Lo delicado de las relaciones público – privadas en el ámbito de la conservación y de las áreas protegidas no es sino una consecuencia particular del contacto entre las dos visiones del mundo que cada uno de los sectores está genéricamente “obligado” a postular. La tarea aquí incluye, por lo tanto, la superación de rígidos planteamientos ideológicos, en busca de la funcionalidad duradera y creciente de un sistema beneficioso para todos. La esencia del problema reside en la búsqueda de las posiciones relativas, y de los consiguientes papeles a jugar por cada uno. Se trata de definir hasta qué punto el aporte de las áreas protegidas privadas es complementario o subsidiario en el conjunto del sistema, o bien si, como es frecuente en escenarios iberoamericanos, resulta plenamente determinante de sus características generales. En éste último caso, nos hallaremos ante una situación en la que un sector privado, típicamente individualista y desestructurado, se ve abocado, por su propia dimensión, a asumir roles de externalidad y de responsabilidad colectiva, tradicionalmente propios del sector público, y necesitados de visión global. Si es así, y el peso territorial del sistema va a quedar en manos privadas, la administración directriz y tutelante debe afrontar al menos dos tipos de actuaciones: **Procurar la conciencia sistémica y la cohesión entre las aportaciones**

privadas (con independencia de sus fórmulas de gestión) y poner en juego los instrumentos de relación público-privada que maximicen su potencial conservacionista.

En cuanto al primer asunto, se presentan como útiles pero no suficientes las comisiones asesoras, tanto de las áreas concretas como del sistema en general. Se hace preciso articular y fomentar instancias flexibles de intercambio conceptual y técnico (tal vez grupos permanentes de trabajo en el seno de las propias comisiones, o incluso asociaciones civiles específicas), capaces de generar, además de orientaciones prácticas, ánimo de colectividad y sentido de Estado. Respecto de los instrumentos, cabe decir que su variedad y casuística pueden ser tan amplias como se quiera, con tal de resolver de forma eficaz y fructífera la relación público – privada en cada caso. Existen algunos tipos ya probados y consolidados, y que pueden irse ensayando en los ejemplos y circunstancias que más se les acomoden. Entre ellos podemos citar los convenios de aportación bilateral y sus versiones ampliadas, las entidades mixtas público-privadas; así como los contratos sobre modelos de gestión, las concesiones, y las licencias de aprovechamiento. La idea envolvente es la de generar modelos mixtos de gestión compartida, que participen de la estabilidad, proyección institucional, y visión de conjunto del sector público, al tiempo que los anima el entusiasmo, la vinculación personal, y la agilidad operativa de la iniciativa privada.

Para terminar este apartado, una mención a las relaciones financieras, sobre todo para casos nacientes de áreas protegidas: Procederá siempre indemnizar por lucro cesante derivado de una restricción de usos por. Procederá también, en una etapa inicial más o menos larga, la concesión de subvenciones para la realización, en la zona de influencia del área protegida, de actividades afines o coherentes con la vocación de dicha área (ya se trate de mejora ambiental de instalaciones privadas o de servicios públicos, o incluso del lanzamiento de actividades empresariales (eco-turísticas u otras) vinculadas a los objetivos de gestión del área.) Lo que no procederá en ningún caso será el manejo de “compensaciones” genéricas, en tanto que significarían aceptar que la implantación o continuidad de un área protegida sobre un territorio constituye para sus habitantes un perjuicio, en lugar de una oportunidad mayor que las que disfrutaban otras zonas.

g) Tipología

El propietario / gestor privado de áreas protegidas presenta gran variedad de orígenes y trayectorias, valores y prioridades (entre las que, a veces, no se encuentra el territorio protegido), niveles culturales y educativos, poderes adquisitivos, intereses específicos, y modos de relación con la tierra. Saber encontrar el “enganche” de cada uno, aquello que su modo de vida y su cosmología pueden aportar al enriquecimiento del sistema, así como las fórmulas de intercambio y puesta en común en pro de un provecho de toda la sociedad, constituyen la tarea de una administración directriz. Especial rol de puente, ejemplo, y catalizador en este sentido pueden desempeñarlas las administraciones públicas propietarias de áreas protegidas. Cabe por ello instar a aquellas administraciones cuya función social, tradición histórica, y dedicación principal han sido ajenas a la protección de la Naturaleza, a que asuman este reto con la convicción de que hará más rica y grande su tarea, y más eficaz su servicio a la ciudadanía, en especial si se integran bajo la tutela y directriz de la administración sectorial competente.

Para terminar, la idea de síntesis, al hablar de áreas protegidas privadas, no puede sino referirse a la necesaria prevalencia del sistema, más allá de uno u otro sesgo, o interés particular. La relación de aspectos recién enumerados, y la posibilidad de sus combinaciones, dan idea de lo diferentes que pueden llegar a ser las actitudes de un mismo propietario y gestor, dependiendo de que la unidad territorial tenga o no que “rendir cuentas” de comportamiento en una determinada dirección, ante un sistema sometido a fiscalización pública democrática. En cada caso, será la justa proporción de técnico, proyecto institucional, normativa, relaciones públicas, utopía y posibilismo la que dicte la mejor solución para el momento, que sin duda será la que proporcione mayores cotas globales de conservación; la que permita fortalecer al sistema.

3- El estado de la cuestión. Recomendaciones del Quinto Congreso Mundial de Parques.

Desde el comienzo, en 1998, de las actuaciones y foros de preparación el Quinto Congreso Mundial de Áreas Protegidas (celebrado en Durban, República de Sudáfrica, en Septiembre de 2003) , se puso de manifiesto, a nivel técnico y a nivel institucional, tanto la enorme relevancia de la propiedad privada en la conservación de la eco diversidad (en especial en regiones como Ibero América), como la notable carencia de su representación en los ámbitos capaces de poner en juego y hacer eficaz dicha relevancia. Paliar tal carencia, y asegurar una presencia y participación de las áreas privadas en las políticas y estrategias de conservación a escala global, con un peso proporcional a su aportación ecológica y paisajística, fue la ocupación específica de una mesa de trabajo del Congreso. Sus tareas se tradujeron en un conjunto de recomendaciones que fueron incorporadas al denominado “Plan de Acción de Durban”, documento orientador, para la década, no sólo del pensamiento y operación en áreas protegidas, sino también en los ámbitos próximos y afines, a través, por ejemplo, de su influencia en el convenio sobre Diversidad Biológica. Dichas recomendaciones se enumeran y comentan a continuación:

- **Fortalecer el marco legal**, de modo que la presencia operativa de lo privado en un sistema de áreas protegidas no pueda ser sistemáticamente cuestionada, ni obligada a “méritos” mayores que la aportación pública; sino que se reconozca en derecho su importancia, y se planifique en consecuencia su progresión paritaria.
- **Reforzar los incentivos económicos**, utilizando la mayor variedad posible de mecanismos de financiación, desgravación, subvención, incentivo y canje, de suerte que llegue a crearse un clima de garantía y una percepción de beneficio a medio plazo en la dedicación conservacionista.
- **Reforzar la capacidad institucional**, en el sentido, ya antes expresado, de provocar y hacer posible un “cambio de mentalidad”. El privado debe poder acceder a los instrumentos institucionales que le permitan desarrollar y ejercer visión sistémica y responsabilidad colectiva.
- **Mejorar la formación y la capacitación**, con el fin de asegurar la mejor comprensión del mensaje conservacionista en su conjunto, el significado y valor de un sistema de áreas protegidas, y el rol concreto de una o varias de dichas áreas; así como el aprendizaje de los criterios, objetivos y técnicas implicadas en su manejo y seguimiento.

- **Incrementar la colaboración público-privada**, lo cual, como ya se ha expresado, constituye el mejor medio de equilibrar estabilidad, reconocimiento, y eficacia operativa.
- **Promover el compromiso comunitario y de sostenibilidad**, en coherencia con la necesidad básica de que las áreas protegidas privadas asuman la conciencia de su repercusión exterior, de la trascendencia de su papel, y de la universalidad de los beneficios que proporcionan, o de las pérdidas por su deterioro, con independencia de la titularidad del suelo; y que lleguen a convencerse de la necesidad de actuar en consecuencia.
- **Crear redes de información**, ya que conocer la envergadura de los problemas, y la identidad de quien los comparte, e intercambiar experiencias y soluciones genera una densidad y solidez de conexiones que garantiza la continuidad del sistema.

Como puede apreciarse, tanto el espíritu como el desglose temático de las recomendaciones guardan importantes similitudes con los planteamientos que se están manejando en el proceso de implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en el Uruguay; y resultan también coherentes con el enfoque adoptado por el presente informe.

4- Síntesis del panorama iberoamericano:

Sabido es que Ibero América acoge, bajo el paraguas de su unidad socio-geográfica una enorme diversidad, no sólo de especies, ecosistemas y paisajes, sino también de estrategias y modos para su manejo, en función de cómo cada país entiende, en detalle, la relación entre las comunidades humanas y el medio natural. Esto incluye las diferencias en el valor y peso relativo que se concede a la representación de las áreas protegidas privadas. En concreto, se dan diferencias, a lo largo de la región, en las dotaciones de recursos e intensidades de manejo; y, en un plano más teórico, en la orientación de los sistemas de áreas, en el grado de convencimiento de que las áreas privadas deben formar parte de dichos sistemas, y en el nivel de concienciación de las propias áreas privadas, cuyas conductas se mueven entre los extremos de verdadera acción de red, y simple captura de ayudas. En lo que sigue, se resumen aspectos ilustrativos de esta realidad en algunos de los países iberoamericanos con trayectorias conservacionistas lo suficientemente evolucionadas como para servir de referencia al caso que nos ocupa.

España- Europa. A modo de contraste de referencia, para ubicar la realidad más distinta en este aspecto, dentro de nuestro contexto cultural, mencionamos primero el caso español. Es un ejemplo de tradición de exclusividad del sector público, fuertemente asumida por la sociedad. Se trata de un escenario de planteamientos y presupuesto públicos “suficientes” salvo excepciones, y con una gran inercia frente a cambios en este sentido. Los fondos son de procedencia casi exclusivamente tributaria. En comparación con el resto de Europa, la situación es bastante menos propensa a la iniciativa privada que en los países sajones, sobre todo en la escala local o municipal. En España, en los años 70, WWF /Adena fue pionera en la adquisición y manejo protector de áreas privadas. Posteriormente han surgido numerosas iniciativas de pequeña y mediana envergadura, pero sólo muy recientemente esa línea de acción está cobrando prestigio social.

Argentina:

En términos jurídicos, la ley 7107 posibilita la existencia y funcionamiento de áreas privadas. Se exige la presentación de propuestas a la administración tutelante, aunque aportando información meramente burocrática y topográfica. No aparece desarrollada la planificación ni la caracterización de las áreas privadas. El mecanismo en su conjunto presenta un exceso de rigidez. Se conceden incentivos sin excesiva concreción de fines, y no se exige ni se fomenta el discurso sobre los valores en juego. Entre las entidades más vinculadas a la aplicación de las posibilidades presentes aparece la Fundación Vida Silvestre.

Brasil:

Las áreas protegidas llamadas “de usos múltiples” son las que incluyen reservas privadas de patrimonio natural; con objetivos no de protección estricta, sino de asociación entre la conservación de los valores naturales y el uso sostenible de los recursos. La normativa aplicable varía con la casuística sectorial.

Chile:

Existe un reglamento para las áreas protegidas privadas, que suponen un 10% del territorio protegido, y que se organizan en las siguientes Categorías, paralelas a las establecidas para las áreas de titularidad pública:

- área privada de preservación estricta
- parque natural privado
- monumento natural privado
- reserva natural privada

En Chile tuvo especial predicamento y aplicación una publicación ya clásica de FAO : “Diseño Metodológico de Planes de Manejo para Áreas Silvestres Protegidas Privadas” , que incluye aspectos teóricos y experiencias de aplicación en criterios y métodos para planes de manejo, enfocados al ordenamiento y aprovechamiento de los recursos naturales, y a la fiscalización y auditoría. La línea de acción se basa en zonificación rigurosa, programas sectoriales específicos, y relaciones muy trabajadas con las comunidades locales. No se da ninguna referencia a otros tipos de valores, de carácter más emocional o simbólico.

Por otra parte, la conocida ONG CODEFF ha impulsado el establecimiento de una Red de Áreas Protegidas Privadas, Red RAPP, que implica avances y facilidades en

- el acceso a información y capacitación
- el apoyo a consultores
- el funcionamiento de comisiones de trabajo (gestión, legal/jurídica, corretaje verde (comprar o vender para conservar))
- manejo y seguimiento de áreas demostrativas

Vinculado a este movimiento surge el programa “Áreas Realmente Protegidas”, orientado al tratamiento de las singularidades de las áreas por el hecho de ser privadas: su mayor accesibilidad, su carácter de islas en océanos de tierra en general alterada, la existencia de un valor económico medible para el propietario, (y en consecuencia el hecho de que estén por lo general más cuidadas que las áreas públicas); pero teniendo muy presente que ello significa un balance mentalmente

distinto de beneficios/impactos, al estar conectado a una trayectoria de búsqueda de auto-sustentación.

Ecuador:

Existen áreas protegidas privadas en manos de ONGs, universidades, operadores turísticos y personas particulares. La gran mayoría se ubican en zonas de Sierra, y algunas en Costa y Amazonía. Según fuentes del Ministerio de Agricultura y Ganadería, muchas fueron declaradas como bosques protectores para evitar la expropiación por el Instituto de Reforma y Colonización, o para evitar invasión de colonos ilegales; en consecuencia, es posible que los objetivos de manejo no se ajusten necesariamente a la Conservación. En cuanto a categorías, la única opción es la de “bosques protectores”; no hay otra base legal para el ejercicio de la protección por privados, y no parece garantizarse la conservación de la biodiversidad, la persistencia de los procesos ecológicos, ni la participación comunitaria.

Nicaragua:

Caso notablemente administrativista. Existe la figura de las “Reservas Silvestres Privadas”, cuya declaración se obtiene mediante un proceso que se inicia con la solicitud formal ante el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA), y la consiguiente inspección de campo, a la que sigue un informe técnico, que en algunos casos, aunque no en todos, incluye caracterización del área y priorización de valores. Continúa el proceso, tras la aprobación del informe, con un reconocimiento por resolución administrativa, y la suscripción de un convenio con el sector público, con lo que de algún modo se asume la integración en un sistema. Todo ello aparece moderadamente condicionado, tanto en lo institucional como en lo biogeográfico, por el paraguas más amplio del Corredor Biológico Mesoamericano. Ello ocurre en los 7 países de Centroamérica, y por tanto también en nuestro próximo ejemplo.

Panamá:

El sector público, a través de la Agencia Nacional del Ambiente, ANAM, ha establecido una Estrategia Nacional para la Conservación en Tierras Privadas. Parte de esa estrategia incluye el impulso del asociacionismo. En esa línea, la “Asociación Panameña Red de Reservas Naturales Privadas” se ocupa de promover y difundir herramientas de conservación, facilitar el intercambio experiencias, definir e implementar acciones concretas de conservación territorial, facilitar medios de apoyo técnico y administrativo, organizar talleres, y producir publicaciones. Este esfuerzo parece estar enfocado a las áreas ya surgidas, sin que se reconozca planificación sistémica, detección y subsanación de vacíos, u otra herramienta de previsión.

Paraguay:

Se trata de un país con más de 10 años de experiencia en el tema. En él existe un “Programa de Apoyo a Iniciativas Privadas de Conservación”, para acceder al cual, y tras justificar la competencia privada sobre el territorio, se somete la propuesta a un conjunto de criterios de selección de las áreas. Una vez admitida la propuesta, el programa fija el marco reglamentario, apoya los pasos de implementación de una reserva natural privada, establece los requisitos operativos de manejo, y determina la orientación y cuantía de los incentivos. En lo conceptual, el programa está abierto a la búsqueda continuada de modelos de áreas protegidas basados en el trabajo con las comunidades de las zonas de amortiguamiento; y al estudio de propuestas de nuevas figuras de protección. Por

afinidad biogeográfica, es un caso que puede resultar especialmente inspirador para el Uruguay, aunque sería preciso evitar una cierta falta de visión sistémica, causada por un funcionamiento “acumulativo”.

Venezuela:

Este país abre espacio para las áreas privadas en los llamados “Santuarios de la Naturaleza”, donde la Conservación pasa a un segundo plano (quizá en comparación con la exuberancia de sus Parques Nacionales), para dar prioridad a actividades eco turísticas combinadas con ganadería y otros usos tradicionales, en los llamados hatos, gestionados en algunos casos por la Sociedad Audubon de Venezuela.

En general, el retrato iberoamericano de las áreas protegidas privadas incluye las siguientes características:

- carácter subsidiario, a pesar de la tasa de cobertura de diversidad de valores y procesos, y de la significación de su aportación al conjunto.
- tratamiento administrativista, sin excesiva dedicación conceptual
- enfoque en el binomio incentivos/aprovechamientos, más que en los valores, estando especialmente relegados los valores inmateriales.
- carencia de planteamientos sistémicos (ni de ecosistema ni de red) e incluso, en ocasiones, de representatividad.

5- El caso de la R. O. del Uruguay

Nos encontramos ante una situación algo atípica en comparación con la relación recién expuesta. En el Uruguay, el conjunto de las áreas protegidas privadas puede alcanzar, si se sistematiza, carácter definitorio de los rumbos de la preservación territorial en el país. Otra gran fuerza definidora reside en el hecho de que deberá armarse un sistema forzosamente basado en paisajes protegidos, en paisajes culturales. Hemos ido ya citando algunos elementos que pueden ser de aplicación.

Nos hallamos ante una gran oportunidad doble: la de no caer en los errores y carencias de quienes se anticiparon en este camino, y la de hacer un sistema del siglo XXI, con protagonismo constructivo, creativo y eficaz de los propietarios privados. La situación de partida está marcada no sólo por ese 98% de titularidad privada de la tierra, sino, de manera incluso más notable, por la tradición de diálogo, consenso y sustentabilidad que reviste toda acción sobre esa tierra. Por otro lado, la situación deseable de llegada podría retratarse como la optimización conjunta de todas las recomendaciones emanadas del Congreso de Durban. Es en la estrategia de tránsito donde caben opciones, y donde deben aquilatarse procedimientos y categorías. Habrá que analizar hasta qué punto los rumbos de manejo y niveles de conservación, de carácter subjetivo, que hasta se han validado como viables y susceptibles de continuidad, se ajustan a parámetros objetivos, homologables a categorías internacionales.

La diversidad de perfiles gestores obliga al encuentro en torno a denominadores comunes, pero debe evitarse el riesgo de la fácil igualación a la baja. Por el contrario, debe mantenerse un elevado nivel de autoexigencia en el manejo, optando incluso, cuando resulte posible, por planteamientos

vanguardistas, de renaturalización de territorios. Si la R.O. del Uruguay vio pasar el tren de las áreas protegidas de los siglos XIX y XX, puede en cambio convertirse en locomotora del modelo de las del siglo XXI.

El Uruguay aparece perfectamente encaminado en la senda que abrieron las Reservas de la Biosfera, en el sentido del tránsito paulatino desde la protección de áreas a la defensiva hacia el uso proactivo de las áreas como herramientas de ordenamiento territorial. Los núcleos intactos o prístinos son escasos, pero la matriz se presenta como claramente sustentable, si se organiza mediante las conocidas coronas concéntricas interconectadas por corredores. Esto implica la participación activa y colaboradora de otros sectores productivos y sociales tradicionalmente alejados de la Conservación de la Naturaleza, pero precisamente la presencia rotunda del sector privado actuará como catalizador e impulsor en este sentido.

El fortalecimiento institucional y la organización administrativa, tareas que básicamente corresponden a la administración directriz y tutelante, se verán complementadas de forma especialmente útil y eficaz mediante la participación de los propietarios gestores en la planificación sistémica. Es preciso invitarles e instarles a ello. Porque son ellos quienes garantizarán la conectividad territorial, y los vínculos entre las áreas protegidas y el paisaje matriz. Es preciso también intensificar al máximo los esfuerzos en educación, información y difusión, que extiendan el sentimiento de propiedad física sobre un territorio limitado, haciéndolo crecer hasta un sentido de identificación social con lo más sublime de la casa de todos. Pero esto tiene también una cara pragmática, sin la cual, no es alcanzable el objetivo. La estabilidad financiera debe llegar también a través de una gran variedad de vías privadas, que deben estar plenamente convencidas de que su aportación no es sino la mejor de las inversiones posibles a futuro. Edúquese también este sentir.

Y poco a poco podrán irse llenando los vacíos de representatividad; podrá ir creciendo y completándose el sistema. Esa mejora, ese crecimiento, instará por su propio peso a una dinamización de las normas rectoras del sistema. La ley y sus derivados pedirán con voz propia un “aterrizaje” de planificación en cascada. Y la escala amplia, regional, permitirá poner en juego una revisión, mejor aún, una revitalización del ordenamiento del territorio, mediante una yuxtaposición de parques y monumentos, de paisajes y sitios, de áreas de manejo y de instrumento supranacionales, con la fuerza del programa MaB, o de la Convención del Patrimonio Mundial. En cada uno de estos pasos, la presencia, la voz de las áreas protegidas privadas es crucial. De máxima utilidad pueden resultar aquellas manejadas por secciones uruguayas de ONGs internacionales.

El actual ordenamiento territorial del Uruguay es de alcance limitado, y ello, junto a los inconvenientes del desorden, trae la oportunidad única de poder completarse con un criterio emanado del ámbito de las áreas protegidas. El enfoque bio-regional tiene aún opciones de ser aplicado a la totalidad del país, a partir de lo ya hecho en Montevideo; y cada propietario privado lo puede ser de un área con la categoría de protección que le permita, simultáneamente, continuar con su modo de vida, y contribuir a la sostenibilidad ecológica y social del Uruguay. Se habrá ganado la batalla del siglo XXI:

Manéjese Bañados del Este como una Reserva de la Biosfera verdadera y ortodoxa, y obténgase para ella el reconocimiento institucional de UNESCO que permitirá canalizar los flujos económicos y

humanos para su ampliación definitiva. Maldonado, Lavalleja, Rocha, Cerro Largo y Treinta y Tres pueden dar el primer ejemplo de la historia de Ibero América en el que cinco grandes unidades administrativas comparten competencia en el proyecto común de su pervivencia indefinida con alta calidad de vida.

Analícese con suficiente grado de detalle las afinidades y diferencias entre las comunidades ribereñas de las lagunas de Rocha, Garzón, Castillos, o José Ignacio, pues en esa apreciación de grano fino nacerá la posibilidad de mutuo conocimiento e intercambio de sabidurías y apreciaciones, la más importante fuente de sustentabilidad.

Clarifíquense y ordénense las yuxtaposiciones y duplicidades de categorías de protección en Cabo Polonio y la Costa Atlántica. Emergerán por sí solos los objetivos de durabilidad, y no serán muy distintos de los de las iniciativas conservacionistas privadas presentes en la zona, incluidas aquellas apoyadas en realidades de dudosa legalidad. Adécuese el marco normativo. Intégreselas a modo de tampón o buffer, otorgándoles protagonismo en el sistema, ganando militancia para el conjunto, más allá del proyecto personal.

Búsquese, en Santa Teresa, el modo de vincular recíprocamente a las Fuerzas Armadas con la iniciativa privada de conservación de áreas en su entorno más o menos próximo. Se conseguirán así dos objetivos simultáneos: Por un lado, la plena orientación conservacionista de aquel parque, superando, gracias al aporte conceptual y técnico del conservacionismo privado, visiones de paisajismo urbano poco adecuadas; y por otra parte, un poderoso ejemplo ilustrativo de contribución pública al apoyo logístico y operativo de la conservación en manos privadas, amén de una demostración palpable del talante moderno y democrático de las Fuerzas Armadas.

Muchos son los ejemplos territoriales posibles. Hemos aludido a los que hemos tenido el placer y el honor de conocer directamente, aunque haya sido, por el momento, de forma limitada. Numerosos son también los ejemplos de organización, de participación abierta y multilateral, que pueden iluminar un camino cada vez más concurrido en esa dirección. Prohibides marcó el inicio de una época, y está sabiendo adaptarse a los nuevos tiempos. Foméntese para otras regiones y comarcas, con la participación inexcusable de las áreas protegidas privadas, el desarrollo y funcionamiento de instrumentos de esta orientación y calado, y estará aún más cerca un Uruguay ecológicamente modélico, e indefinidamente sustentable. La clave no es otra que una sociedad convencida de que su Naturaleza es su mejor proyecto propio .

ANEXO II:

Los fondos ambientales como práctica de conservación y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe⁵⁸

Antecedentes

“Los Fondos Ambientales (FAs) son mecanismos innovadores de financiamiento que empezaron a funcionar en la década de los 90. Algunos de los temas que han sido sujeto de financiamiento son la cobertura de los gastos recurrentes de parques y áreas protegidas, actividades de conservación de biodiversidad y uso sustentable de los recursos naturales, y fortalecimiento de las instituciones locales involucradas en la conservación del medio ambiente. La variabilidad de estructura, operación y mecanismos de gobierno responden a una adaptación de los Fondos a la legislación y realidad nacional en cada caso. Existen Fondos con algunos años de experiencia, otros que se han creado recientemente y otros que están en proceso de transformación, como es el caso de FONAMA en Bolivia. La mayoría de los Fondos Ambientales incluyen en sus consejos de administración a representantes, tanto del gobierno nacional como de organizaciones no gubernamentales, y están administrados por equipos que conocen la realidad del país y están comprometidos con la búsqueda de alternativas de financiamiento para sus prioridades.

Considerando la naturaleza y el propósito de los Fondos Ambientales, el documento del FMAM, *Evaluación de la Experiencia con Fondos Fiduciarios para la Conservación*, de 1999, menciona que los fondos fiduciarios para la conservación “no son simplemente mecanismos de financiamiento, sino que deben visualizarse como instituciones que desempeñan varios papeles, además de canalizar fondos. Esto incluye participar como actores clave en el desarrollo de estrategias nacionales de conservación, actuar como expertos técnicos que pueden trabajar con agencias públicas y privadas para desarrollar enfoques de administración ágiles y efectivos, y en algunos países, desempeñarse como fortalecedores de capacidades y como apoyo a grupos emergentes de organizaciones no gubernamentales que participan en la conservación de la biodiversidad”.

Fueron cubiertos por el estudio 21 Fondos Ambientales (el Programa de Pequeñas Donaciones del FMAM / PNUD, que agrupa 63 oficinas de representación a nivel mundial fue considerado como un solo Fondo).

Estructura y temas de acción de los Fondos Ambientales

Existe una gran variedad de estructura, gobierno, prioridades de financiamiento y propósito de creación de cada uno de los Fondos analizados. Sin embargo, existen características comunes para todo ellos: (1) los FAs son organizaciones impulsadas y administradas localmente por individuos que conocen la realidad de cada uno de sus países; (2) en su mayoría, no son ejecutores de proyectos sino que canalizan recursos para que otros actores los ejecuten (3) poseen estructuras de gobierno multisectoriales.

⁵⁸ Tomado de “LOS FONDOS AMBIENTALES COMO PRÁCTICA DE CONSERVACIÓN Y DESARROLLO SUSTENTABLE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE” de Reyna Oleas, Consultora Principal, Lourdes Barragán, Consultora Adjunta, 20 de febrero de 2003. 35 p.

La Tabla I contiene un resumen de las características estructurales de los FAs analizados y el Anexo No. 5 describe en detalle los FAs en cada categoría.

Tabla I Perfil de los Fondos Ambientales

	No. de Fondos Ambientales
TEMAS DE ACCIÓN	
Áreas protegidas exclusivamente	4
Biodiversidad	16
Otros temas (contaminación, saneamiento ambiental, niñez)	9
Gobierno	
Mayoría pública	3
Mayoría privada con participación minoritaria del gobierno	15
Totalmente privado	3
Figura legal de creación	
Fundación	10
Fondo de Fideicomiso	3
Otro	8

Gobierno

La estructura de gobierno (Junta Directiva, Asamblea, Directorio ó Junta Administrativa) varía en todos los casos. Así, tres de los FAs analizados presentan, dentro de su estructura de gobierno, una mayoría gubernamental con la participación de individuos del sector privado de manera minoritaria; 15 FAs poseen un órgano de gobierno mayoritariamente privado con la presencia de una minoría de gobierno, y tres Fondos son totalmente privados. De las entrevistas realizadas se desprende que el apoyo de los respectivos gobiernos nacionales a la gestión de los Fondos ha sido clave para la capitalización de los mismos.

Una de las observaciones resultantes del proceso es que, en muchos casos, es necesario el fortalecimiento de los órganos de gobierno con el objetivo de asegurar que éstos contribuyan activamente a la gestión de la institución. Un elemento fundamental para lograr los objetivos planteados es la organización y funcionamiento de su Directorio. Para asegurar su éxito, el Directorio debe apoyar el desarrollo del Plan Estratégico cumpliendo adecuadamente sus tres funciones o roles esenciales: mantenimiento del direccionamiento estratégico, evaluación de la gestión institucional y apoyo al proceso de levantamiento de fondos. En algunos casos, los miembros del Directorio participan en decisiones operativas y han dejado de lado su rol fundamental.

La figura legal de creación del Fondos Ambientales varía dependiendo de la legislación existente en cada país. De los miembros de RedLAC, diez FAs fueron creados como fundaciones privadas sin fines de lucro, tres se han constituido como un fondo de fideicomiso y ocho tienen figuras distintas a las antes mencionadas, que generalmente son el resultado de acuerdos bilaterales entre el país

receptor y el país donante. Tanto en el caso de los Fondos Ambientales que fueron creados como fondos de fideicomiso, como en los Fondos Ambientales resultantes de la Iniciativa de las Américas, existen algunos que están explorando la creación de fundaciones para tener mayor flexibilidad en la recaudación de fondos.

Situación actual de los Fondos Ambientales

La Tabla 2 contiene un resumen de la situación actual de los FAs analizados

Tabla 2. Situación actual de los FAs analizados

	No. de Fondos Ambientales
Fuentes de recursos sustentables en el tiempo	12
Innovación en el manejo y canalización de recursos a terceros	2
Fomento de filantropía local	20
Establecimiento de prioridades	11
Evaluación de resultados	19
Evaluación de impactos	3
Capacidad interna de administrar el capital	10

Sustentabilidad de los recursos en el tiempo

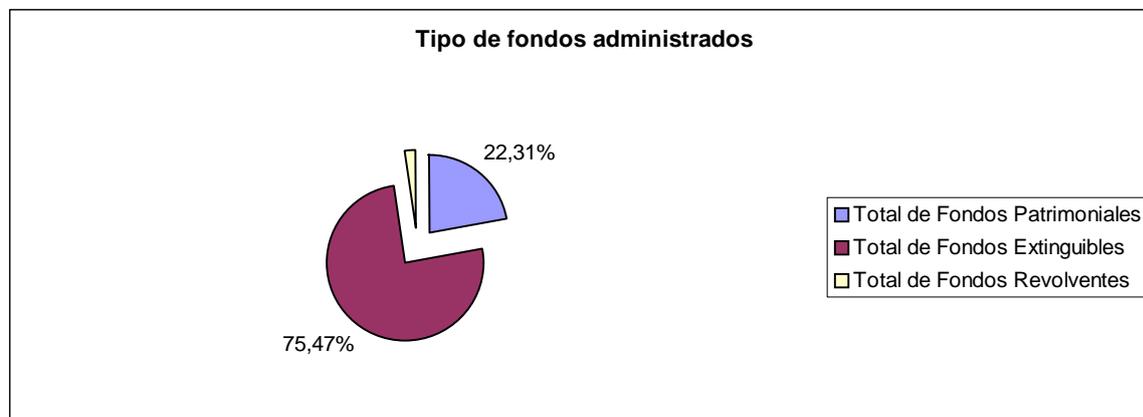
Una de las ventajas de los Fondos Ambientales es la posibilidad de establecer mecanismos de financiamiento sustentables en el tiempo. En América Latina, muchos proyectos de conservación y desarrollo sustentable terminan una vez que los recursos donados se retiran. En este contexto, una ventaja de los FAs es que son instituciones con capacidad de otorgar continuidad al financiamiento de iniciativas ambientales, más allá de los cambios de gobiernos y de la vida promedio de los proyectos financiados por donantes específicos.

12 de los 21 FAs han establecido mecanismos de sustentabilidad económica para el financiamiento de proyectos, ya sea a través del establecimiento de fondos patrimoniales y/o fondos revolventes. El resto de los Fondos Ambientales canalizan fondos extinguidos que, una vez terminado el plazo de desembolso de los recursos, corren el riesgo de desaparecer si no realizan acciones de capitalización adicional.

Adicionalmente a la sustentabilidad de los recursos disponibles para el financiamiento de proyectos, otro tema que ha sido recurrente a lo largo de las entrevistas es la planificación financiera institucional que asegure la sustentabilidad de la organización en el tiempo. En algunos casos, los recursos administrados son sustentables en el tiempo, pero la organización no ha establecido mecanismos que aseguren la cobertura de la totalidad de sus gastos básicos de operación. Cuando esto sucede, la permanente búsqueda de financiamiento para la operación dispersa los esfuerzos del equipo operativo hacia actividades no estratégicas.

Innovación en el manejo y canalización de recursos

Gráfica I: Tipos de fondos administrados



Las decisiones referentes a la estructura financiera y el manejo de los activos de un Fondo son extremadamente importantes. Al margen de la figura legal de creación del Fondo, hay que tomar una decisión respecto a la creación de un fondo patrimonial, un fondo extinguido y/o fondos revolventes. El tipo de fondo a ser utilizado depende de la naturaleza del problema a tratar. Dentro de los miembros de RedLAC existen algunos FAs que manejan dos ó incluso tres tipos de fondos de acuerdo al objetivo de los recursos a ser canalizados. Así, diez Fondos Ambientales han establecido fondos patrimoniales, en los que se utiliza únicamente los intereses generados por la inversión del capital principal; 17 FAs administran fondos extinguidos en los que se utiliza tanto el capital como los intereses generados en un plazo determinado. Únicamente tres de los 17 FAs trabajan con fondos revolventes, en los que existen adiciones periódicas al capital ya sea por la devolución de préstamos, el cobro de entradas a parques nacionales, multas u otro tipo de mecanismo de re-capitalización. Y de estos últimos, solamente un Fondo Ambiental (Fideicomiso para la Conservación en Guatemala) utiliza la figura de fondo revolvente para el financiamiento de micro y pequeño crédito. (Gráfica I)

Muchos FAs tienen la estructura de gobierno y la capacidad operativa instalada para utilizar mecanismos de canalización de recursos innovadores, como capital de riesgo, préstamos y mecanismos de implementación conjunta. En muchos casos, la donación es la figura apropiada para el financiamiento de ciertas iniciativas. En otros, el financiamiento a través de figuras como préstamos y capitales de riesgo puede generar, en el beneficiario, una cultura de mayor responsabilidad frente a los recursos adquiridos. Tanto los préstamos como el capital de riesgo podrían ser figuras exploradas por otros Fondos Ambientales que operan en países donde no existen alternativas de micro y pequeño crédito para iniciativas ambientales ó negocios sustentables. Una de las ventajas de estas figuras es que, más allá de tener una rentabilidad económica, generan beneficios sociales y ambientales considerables.

Filantropía local

Una de las contribuciones de los FAs a la conservación y el desarrollo sustentable en el mundo es la creación de conciencia frente a los problemas ambientales locales. Como se mencionó

anteriormente, los Fondos Ambientales tienen el potencial de promover iniciativas de filantropía local que contribuyan con el financiamiento ordenado de la gestión ambiental en cada uno de los países. De los FAs miembros de RedLAC, 20 de los 21 Fondos han diseñado mecanismos para recibir y canalizar contribuciones económicas locales. Dentro de esta categoría se han incluido los aportes gubernamentales y canjes de deuda. Sin embargo, si excluimos al gobierno y los canjes de deuda, únicamente un FA⁵⁹ recibe contribuciones económicas locales del sector privado. En la literatura existente se mencionan una variedad de alternativas de financiamiento que aún no han sido exploradas por los Fondos Ambientales. Algunas de las que se pueden mencionar son: donaciones de individuos del país; donaciones de sociedades nacionales o internacionales que operan en el país; donaciones de fundaciones filantrópicas nacionales ya establecidas; dinero pagado como parte de acuerdos fuera de tribunal aprobados judicialmente en casos de contaminación. Por ejemplo, en muchos casos en los Estados Unidos los tribunales han ordenado a los contaminadores industriales hacer aportaciones a Fondos Ambientales para la conservación a largo plazo de los ríos y ecosistemas específicamente dañados, en lugar de pagar multas al gobierno; creación de un impuesto sobre los boletos de avión destinado a un fondo ambiental nacional (como actualmente se hace en Egipto y Algeria); añadir un cargo adicional a los impuestos de gasolina y destinar los ingresos resultantes a un fondo ambiental (Namibia espera financiar un nuevo “Fondo de Inversión Ambiental” propuesto y FONAFIFO de Costa Rica ya está recibiendo recursos por este concepto); destinar a un Fondo Ambiental los ingresos recaudados por el gobierno en pagos por arrendamientos de perforaciones litorales de petróleo; ingresos por lotería (de esta forma el estado de Colorado en los EU financia sus \$60 millones por año del Great Outdoors Colorado Fund, que compra tierras rurales privadas a fin de protegerlas de un desarrollo futuro); añadir un cargo de 1% ó 2% al precio de las habitaciones de hotel para turistas (de esta forma se financia la recién establecida Turks and Caicos Islands Conservation Fund); destinar una parte del dinero recaudado por el gobierno a partir de regalías por madera (de esta forma se ha financiado la fundación Sabah Parks Foundation en Malasia).

Establecimiento de prioridades

Muchos FAs han enfrentado limitaciones operativas al no establecer prioridades para el financiamiento de proyectos. Para los FAs que tienen un único tema de acción, éste puede ser un requisito más fácilmente franqueable. Sin embargo, para los FAs con un mandato de acción más amplio, la definición de prioridades de financiamiento se convierte en una herramienta esencial para evitar la dispersión de recursos sin un impacto identificable. Estas prioridades pueden ser el resultado de un ejercicio interno ó pueden ser establecidas con base en planes nacionales. En cualquier caso, la participación de diferentes actores en la definición de dichas prioridades contribuye a la validación de la gestión del Fondo frente a las múltiples demandas de financiamiento. La utilización de un marco de planificación nacional para la definición de prioridades internas contribuye al financiamiento de iniciativas nacionales que, de otra manera, no contarían con recursos para su ejecución.

La experiencia ha demostrado que la ausencia de misiones, objetivos y prioridades claras dificulta la rendición de cuentas y la medición de resultados, ya que los FAs pueden estar sujetos a cambiar de rumbo dependiendo de las prioridades de los donantes y/o de las demandas de los ejecutores de

⁵⁹ Funbio, Brasil

proyectos. Otras de las limitaciones resultantes de la ausencia de prioridades es que, generalmente, los FAs se ven abrumados por la cantidad de propuestas recibidas en busca de financiamiento. Esto, no solo hace su labor más compleja sino que muchas veces puede complicar la toma de decisiones hasta paralizar la institución y/o retardar sus tiempos de respuesta. Es por esto, que es importante la definición temprana de criterios y metodologías de selección de proyectos (UICN, 1998). Dentro del universo de FAs analizado en el presente ejercicio, 11 de los 21 FAs utilizan planes nacionales para la definición de prioridades de financiamiento, y tres de estos han financiado su preparación en alianza estratégica con las autoridades gubernamentales responsables. Los diez FAs restantes han definido sus prioridades de financiamiento con base en los requerimientos del donante ó a ejercicios internos de planificación.

Capacidad interna de administrar el capital

Durante su trayectoria y como parte de su curva de aprendizaje, algunos Fondos han cometido errores en el manejo financiero de sus recursos. La definición de una estrategia de inversión que establezca el nivel de riesgo que la organización está dispuesta a aceptar; la selección, monitoreo y evaluación de el/los administradores de activos; y, el establecimiento de criterios sociales y/o ambientales de inversión son algunos de los componentes que el Fondo debe estar en capacidad de realizar.

La calidad de dichas herramientas no ha sido evaluada en este ejercicio, únicamente la existencia ó ausencia de las mismas. Diez de los 21 Fondos han desarrollado capacidades de administración financiera a lo largo del tiempo, mientras que los nueve restantes no se han visto en la necesidad de hacerlo porque reciben de manera periódica únicamente los recursos que serán transferidos a los beneficiarios.

Recursos administrados por los Fondos Ambientales

El conjunto de FAs que forman parte de RedLAC, está administrando aproximadamente US\$ 600 millones entre fondos extinguidos, patrimoniales y revolventes y han financiado más de tres mil proyectos a nivel regional. (Gráfica 2)

Gráfica 2: Montos de recursos administrados

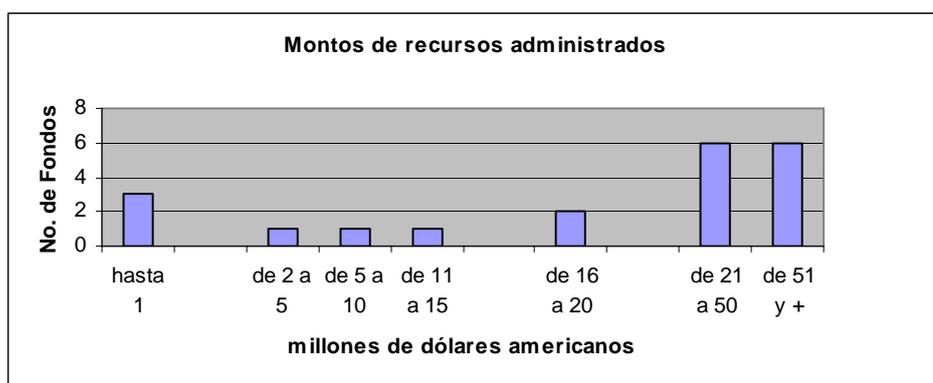


Figura No. 2

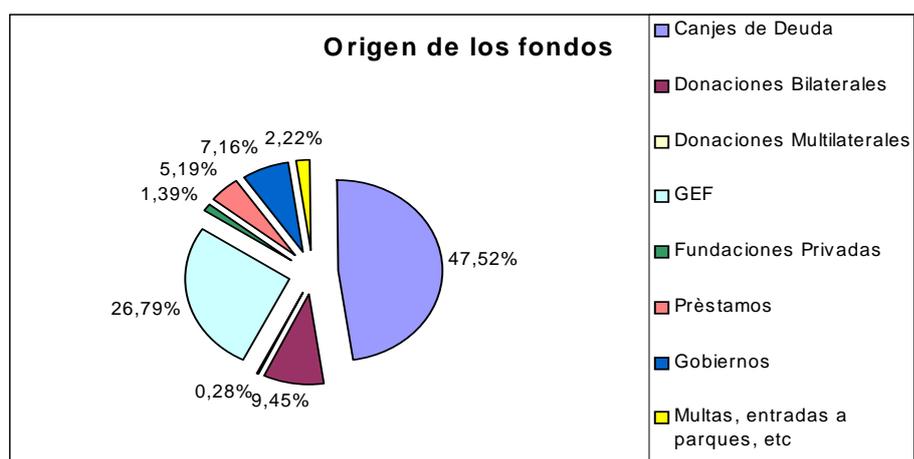
Origen de los fondos

Respecto al origen de los fondos del portafolio total de recursos que son administrados por los FAs, el 47,5 % proviene de canjes de deuda por naturaleza, el 26,7% del FMAM, el 9,45% de donaciones bilaterales, el 7,16% de los gobiernos, el 5,18% de préstamos tanto de organismos bilaterales como multilaterales, el 1,38% proviene de fundaciones privadas, 0,28% de donaciones multilaterales y un 2,21% de multas, entradas a parques, etc.

Uno de los roles que los miembros han identificado para RedLAC y que se describen más adelante es el posicionamiento de los FAs ante los foros internacionales y la comunidad de donantes. De esta información se desprende que el esfuerzo de RedLAC podría estar dirigido a fortalecer la imagen de los FAs tanto frente a los donantes que han jugado un papel importante en la capitalización de los Fondos, como es el caso del FMAM, como frente a financiadores que todavía no han trabajado a gran escala con los FAs.

Diversificación de fuentes de financiamiento.

Gráfica 3: Origen de los fondos



La diversificación de las fuentes de financiamiento permite a la institución reducir el riesgo de depender de una única fuente de recursos, que podría provocar retrasos en los cronogramas internos de financiamiento de proyectos cuando hay fluctuaciones en los recursos donados. Dentro de los FAs analizados, 11 de los 21 Fondos tienen dos ó más fuentes de financiamiento; el resto, dependen de una única y principal fuente de recursos como es el caso, entre otros, de los Fondos Ambientales que fueron creados como resultado de la Iniciativa de las Américas (Gráfica 3).

Mejores prácticas

La Tabla 3 incluye un listado general de ejemplos de mejores prácticas en algunos temas. Este listado no es excluyente de otras mejores prácticas que se pueden extraer de la lectura de los casos.

Tabla 3 Mejores prácticas

Mejores prácticas	Fondo Ambiental
Capitalización mediante mecanismos alternativos	Pact, Belice
Integración del sector privado en el financiamiento de iniciativas de conservación	Funbio, Brasil
Fortalecimiento de la sociedad civil	FDLA, Chile
Establecimiento participativo de prioridades	Ecofondo, Colombia
Descentralización de actividades a nivel nacional	Ecofondo, Colombia
Canjes de deuda por naturaleza	Profonanpe, Perú
Canalización de micro y pequeño crédito	FCG, Guatemala
Diversificación y sustentabilidad de fuentes de financiamiento	FMCN, México
Redes de aprendizaje	FMCN, México
Financiamiento de costos operativos recurrentes en áreas protegidas	FMCN, México; Fondo Ambiental, Ecuador; Profonanpe, Perú
Planificación Estratégica	Funbio, Brasil
Manejo de Juntas Directivas	Fondo Ambiental, Ecuador

Importancia y potencial de los FAs como actores de la conservación y uso sustentable en la región de Latinoamérica y el Caribe.

Durante las evaluaciones posteriores a la Cumbre de Río, una de las preocupaciones en relación al financiamiento de la conservación y del desarrollo sustentable se relaciona con la legitimidad y eficiencia de las instituciones financieras intermediarias que trabajan en el área de desarrollo. Una de las conclusiones que se desprenden de este análisis es que las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) operan en una escala diferente a la escala donde los problemas de desarrollo y conservación surgen. Dichas instituciones están en capacidad de transferir grandes sumas de dinero, pero tienen limitaciones estructurales para la canalización de miles y cientos de dólares. Sin embargo, el financiamiento de pequeños y medianos proyectos es indispensable para asegurar la implementación y asimilación efectiva del desarrollo sustentable a nivel local. A continuación se mencionan algunas de las características de los FAs que los convierten en actores importantes en la conservación y desarrollo sustentable de la región:

- Los FAs han demostrado, en la última década, que están en capacidad de administrar y canalizar cantidades importantes de recursos para el fortalecimiento de la gestión ambiental en la región. Su conocimiento de las prioridades, la capacidad de los ejecutores y la realidad local les ha permitido canalizar recursos en medianas y pequeñas cantidades para el financiamiento de iniciativas que no hubieran podido acceder a otras fuentes de financiamiento de mayor escala.

- Tienen estructuras participativas y multisectoriales, tanto en sus órganos de gobierno como en su operación. Esta variedad de actores participantes permiten enriquecer la toma de decisiones y los procedimientos internos, que hacen posible que los recursos económicos lleguen a las zonas de prioridad.
- Poseen equipos técnicos capacitados y conocedores de la realidad y la problemática ambiental, lo que les ha permitido establecer alianzas con otros sectores, fortalecer los procesos nacionales de toma de decisión y brindar alternativas de financiamiento para las mismas.
- Son instituciones pequeñas (entre 3 y 50 personas como personal operativo) que han permitido mantener estructuras de costos (entre 6% y 20% del total de recursos canalizados anualmente) que maximizan el beneficio de cada dólar canalizado al campo.
- Representan una alternativa de continuidad institucional frente a los cambios de gobierno y a los ciclos de los donantes individuales,
- Son un mecanismo que ha demostrado jugar un papel importante en el fortalecimiento institucional de las organizaciones, tanto gubernamentales como privadas que trabajan en iniciativas de ambiente y desarrollo sustentable. La mayoría de los proyectos financiados por los FAs incluyen componentes de fortalecimiento institucional en áreas como rendición de cuentas, planificación y administración de recursos, entre otros. Recursos económicos que antes no hubieran sido canalizados a beneficiarios, sin la capacidad de ejecutar proyectos, ahora están financiando iniciativas ambientales locales.
- El efecto multiplicador sobre los recursos existentes que muchos de los FAs demuestran ha fomentado la inversión de recursos de contrapartida, económica y en especie, por parte de otros actores gubernamentales y privados. En algunos países, los FAs han fungido como contrapartida local de donaciones que no se hubieran realizado dada la falta de contrapartidas disponibles por parte de los gobiernos nacionales. En los últimos diez años se han levantado recursos de contrapartida por aproximadamente un quinto de los US\$ 600 millones administrados por los FAs.

Tabla 4. Matriz de resultados de los proyectos financiados por los FAs

Fondo	No.	Tipo de proyecto	Ejecutor	Donante de los fondos canalizados	Montos donados por proyecto	Contribución porcentual del FA al proyecto	Duración de los proyectos en promedio	Áreas temáticas	Beneficiarios
1	5	Fortalecimiento institucional	ONGs y gobierno	Bilateral, multilateral	Entre US\$ 700.000 y US\$ 2 millones	70%	Contribución constante	Conservación de biodiversidad	Gobierno, ONGs y organizaciones de base
2	130	Investigación, fortalecimiento institucional, capacitación, educación ambiental	ONGs y sector académico	Fundaciones privadas	US\$ 3.000 en promedio	50% en promedio	Un año	Conservación de biodiversidad	Gobierno, sector académico y ONGs
3	440	Planificación, fortalecimiento de sociedad civil, educación	ONGs y organizaciones de base	Bilateral	?	50% en promedio	Tres años	Conservación de biodiversidad, aprovechamiento de la biodiversidad, desarrollo local	Gobierno, ONGs y pobladores locales
4	41	Educación, planificación, investigación e infraestructura	ONGs, gobierno, sector privado	Gobierno	?	5% - 90%	Un año	Conservación de biodiversidad	Gobierno y ONGs
5	39	Educación ambiental, iniciativas empresariales, investigación, capacitación, certificación ambiental	ONGs y organizaciones de base	Multilateral	Entre US\$ 40.000 y US\$ 800.000	50% en promedio	Dos y tres años	Aprovechamiento de la biodiversidad, distribución de beneficios de biodiversidad, conservación de la biodiversidad	Organizaciones de base
6	11	Fortalecimiento institucional, infraestructura, planificación	Sector privado y gobierno	Bilateral, multilateral	Entre US\$ 40.000 y US\$ 5 millones	100%	Desde un año hasta siete años	Conservación de biodiversidad, aprovechamiento de biodiversidad, conocimientos y prácticas tradicionales	Gobiernos y ONGs

Tabla 6. Situación actual de los FAs analizados (I)

	PACTB elice	Fundesnap Bolivia	Fonama Bolivia ⁶⁰	Puma Bolivia ⁶¹	Fnma Brasil	Funbio Brasil	Fdla Chile	Ecofondo, Colombia	FPAAs Colombia	Fondo Ambiental Ecuador	Fiaes El Salvador
Fuentes de recursos sustentables en el tiempo ⁶²	x	x	?		x					x	
Diversificación de fuentes de recursos	x	x	?		x			x		x	
Innovación en el manejo y canalización de recursos a terceros			?			x					
Fomento a la filantropía local ⁶³	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Establecimiento de prioridades	x	x	x		x			x		x	x
Monitoreo de procesos	?			NA	x	x	x	x	x	x	x
Evaluación de resultados	x	x	x	NA	x	x	x	x	x	x	x
Evaluación de impactos ⁶⁴				NA			+-				
Capacidad de administrar el capital	?	x	?	NA		x			x	x	

(sigue)

⁶⁰ El Fondo Nacional del Medio Ambiente (FONAMA) de Bolivia es una organización que está en transición hacia una nueva estructura de manejo, por lo tanto se indica con un signo de interrogación las variables sobre las que no se tiene información.

⁶¹ La Fundación PUMA no opera hasta el momento, por lo tanto, existen categorías que no aplican para el análisis (NA).

⁶² En este caso se ha considerado positiva la respuesta si han establecido mecanismos de sustentabilidad económica para el financiamiento de proyectos sea a través del establecimiento de fondos patrimoniales y/o fondos revolventes.

⁶³ Dentro de esta categoría se han incluido los aportes gubernamentales y canjes de deuda. Sin embargo, si excluimos al gobierno y los canjes de deuda, únicamente un FA (Funbio, Brasil) recibe contribuciones económicas locales del sector privado.

⁶⁴ Se ha utilizado la simbología +- para los Fondos que han diseñado mecanismos de evaluación de impactos pero todavía no los han implementado.

Tabla 6. Situación actual de los FAs analizados (II)

	FCG Guatemala	Fonacon, Guatemala	FHE Haití	F. Vida, Honduras	FMCN, México	Natura, Panamá	Profonanpe Perú	Fondo Américas Perú	EFJ, Jamaica	PPD	Total
Fuentes de recursos sustentables en el tiempo ⁶⁵	x	x		x	x	x	x	x	x		12
Diversificación de fuentes de recursos	x		x	x	x	x	x				11
Innovación en el manejo y canalización de recursos a terceros	x										2
Fomento a la filantropía local ⁶⁴	x	x	x	x	x	x	x	x	x		20
Establecimiento de prioridades		x			x		x			x	11
Monitoreo de procesos	x	x	?		x	x	x	x	x	x	15
Evaluación de resultados	x	x	?	x	x	x	x	x	x	x	19
Evaluación de impactos ⁶⁷	x		?		+ --						3
Capacidad de administrar el capital	x			x	x		x	x	x		10

⁶⁵ En este caso se ha considerado positiva la respuesta si han establecido mecanismos de sustentabilidad económica para el financiamiento de proyectos sea a través del establecimiento de fondos patrimoniales y/o fondos revolventes.

⁶⁶ Dentro de esta categoría se han incluido los aportes gubernamentales y canjes de deuda. Sin embargo, si excluimos al gobierno y los canjes de deuda, únicamente un FA (Funbio, Brasil) recibe contribuciones económicas locales del sector privado.

⁶⁷ Se ha utilizado la simbología +-- para los Fondos que han diseñado mecanismos de evaluación de impactos pero todavía no los han implementado.

Tabla 7 Millones de US\$ administrados por los FAs

Hasta 1	PACT-Belice, FCG-Guatemala, FHE-Haití
Desde 2 hasta 5	FONACON-Guatemala
Desde 5 hasta 10	Fondo Ambiental Nacional -Ecuador
Desde 11 hasta 15	Fundación Vida-Honduras
Desde 16 hasta 20	FUNDESNAP-Bolivia, PUMA-Bolivia
Desde 21 hasta 50	FUNBIO-Brasil, FDLA-Chile, FIAES-El Salvador, Fundación Natura-Panamá, EFJ-Jamaica, Fondo de las Américas-Perú.
Más de 51	FNMA-Brasil, Ecofondo-Colombia, FMCN-México, PROFONANPE-Perú, PPD, Colombia FAP-Colombia

ANEXO III

Identificación de mecanismos financieros potencialmente aplicables según tipo de áreas protegidas y de bienes y servicios en ellas generados.

Luego de completar el análisis de bienes, servicios, consumidores y mercados, se realiza una evaluación general de la viabilidad potencial de mecanismos específicos. Para esto se correlaciona el potencial mecanismo con los bienes y servicios de mayor *ranking* para cada sitio. En la Tabla siguiente se presentan ejemplos de bienes y servicios con los mecanismos financieros que más se correlacionan con ellos.

AREAS PROTEGIDAS TERRESTRES	
BIENES Y SERVICIOS	POTENCIALES MECANISMOS FINANCIEROS
No-extractivos/Ecoturismo-bienes relacionados	Cuotas para usuarios de turismo
Animales salvajes visibles (mamíferos grandes, aves, etc.)	Cuotas de entrada
Escenario estético.	Cuotas de entrada
Atracciones al aire libre (alpinismo, rápidos de agua dulce, etc.)	Cuotas de para recreación
Atracciones culturales (sitios arquitectónicos, religiosos, etc.)	Cuotas de entrada
Bienes extractivos	
Frutos / nueces	Cuotas para extracción de recursos; Fondos empresariales para Biodiversidad
Otros alimentos básicos.	Cuotas para extracción de recursos; Fondos empresariales para Biodiversidad
Gomas.	Cuotas por extracción de recursos; Fondos empresariales para Biodiversidad
Aceites/resinas	Fondos empresariales para Biodiversidad
Plantas medicinales	Cuotas para extracción de recursos; bio- prospección
Miel	Cuotas para extracción de recursos; Fondos empresariales para Biodiversidad
Materiales para artesanías	Cuotas para extracción de recursos; Fondos empresariales para Biodiversidad
Leña para combustible	Cuotas para extracción de recursos
Madera para muebles	Cuotas para extracción de recursos
Madera para casas y otras construcciones	Cuotas para extracción de recursos
Materiales genéticos para usos farmacéuticos y biotecnológicos	Cuotas para Bio prospección
Bushmeat	Cuotas para extracción de recursos
Petroquímicos (petróleo y gas)	Cuotas para extracción de recursos; instrumentos fiscales
Especies para trofeos de caza	Cuotas para usuarios turistas (licencias)/Cuota para trofeos

AREAS PROTEGIDAS TERRESTRES	
	de caza
Minerales comercialmente valubles	Cuotas para extracción de recursos / instrumentos fiscales
Servicios relacionados con el agua	
Agua potable	Mecanismos basados en cuotas al uso de agua
Irrigación	Mecanismos basados en cuotas al uso de agua
Generación de energía hidráulica	Mecanismos basados en cuotas al uso de agua.; Cuotas para extracción de recursos; Fondos empresariales para Biodiversidad
Control de inundaciones	Mecanismos basados en cuotas al uso de agua; seguros
Otros usos del agua (por ej. bebidas, procesos de enfriamiento, etc.)	Mecanismos basados en cuotas al uso de agua.; Cuotas para extracción de recursos
Tierras de pastoreo y agua para apoyar la producción ganadera.	Mecanismos basados en cuotas al uso de agua; seguros
Protección del suelo y de nutrientes para la protección de la agricultura local.	Seguros
Polinización de cultivos.	Seguros
Servicios globales	
Conservación de la biodiversidad (p.ej. conservación de especies raras, endémicas y migratorias)	Fundaciones; GEF; Empresas de biodiversidad; Fondos empresariales
Secuestro de carbono / almacenamiento (en suelos, árboles y en el subsuelo)	Mercado de carbono
Mitigación del cambio climático	Mercado de carbono; reaseguros
Otros servicios	
Servicios espirituales y culturales (e.g., sitios sagrados rituales, herencia arquitectónica, etc.)	Cuotas para usuarios de turismo (cuotas de entrada); bioprospectiva
Mantenimiento de los patrones del clima local (e.g., patrón de precipitaciones locales)	Instrumentos fiscales; reaseguros
Investigación científica	Bioprospectiva; Cuotas de entradas; licencias
Energía Termal	Licencias; cuotas de uso de tierras
Comunicaciones	Licencias; Entradas/cuotas a usuarios

Cada mecanismo financiero identificado como un instrumento potencial para convertir a un bien o servicio particular que tiene un mercado potencialmente viable para la generación de rentas para la conservación, tiene a su vez un cierto número de prerrequisitos adicionales que deben ser alcanzados, sin los cuales su evaluación como potencialmente apropiado será severamente comprometido.

ANEXO IV

Financiamiento de Áreas Protegidas en el Gran Caribe: Guía para Encargados y Organizaciones Conservacionistas ⁶⁸

Por Ruth Norris y Randall Curtis

(en revisión)

Índice

Introducción

I. Planificación para la sustentabilidad financiera

II. Temas cabales de actualidad en el financiamiento de la diversidad biológica

Asociaciones público-privadas

Participación comunitaria

Evaluación económica de las áreas protegidas y la diversidad biológica

Ecoturismo

Fondos fiduciarios para la conservación

Voluntarios

III. Revisión de mecanismos de financiamiento y generación de ingresos

Asignaciones gubernamentales

Impuestos, gravámenes y sobrecargas

Cuotas para los usuarios por concepto de entrada

Arrendamientos y concesiones

Venta de bienes y servicios

Marketing relacionado con las causas

Prospección de la diversidad biológica

Canjes de deuda por naturaleza

Proyectos de implementación conjunta para compensar las emisiones de carbono

⁶⁸El presente informe incluye materiales provenientes del documento del PNUD, "Directrices Generales sobre la Generación de Ingresos en el Manejo de Áreas Protegidas en el Gran Caribe," preparado por Francisco Brzovic Parilo, en colaboración con Caludia Sepúlveda, y presentado en la Tercera Reunión del Comité Asesor Interino Científico y Técnico del Protocolo en relación con las Áreas Especialmente Protegidas y la Vida Silvestre de la Región del Gran Caribe (Kingston, Jamaica, 11-13 de octubre de 1995). También se basa en materiales para capacitación provenientes del "Taller sobre Financiamiento de Áreas Protegidas y Organizaciones Conservacionistas" (Mérida, Yucatán, Méjico, 3-4 de diciembre de 1998) y de la "Evaluación Económica y Financiamiento de los Mecanismos para las Áreas Protegidas: Un Caso de Estudio de Venezuela" (Tesis de Master de Leida Y. Mercado S., Universidad de Cornell, 1996) de la UICN. Finalmente, los editores quisieran expresar su reconocimiento a Wouter J. Veening del Comité Holandés de la UICN y a J. Steven Lovnik de TransGlobal Ventures Inc., quienes compartieron materiales del borrador de su informe al Banco Interamericano para el Desarrollo, "Financiamiento de la Conservación de la Diversidad Biológica."

Gracias a Marianne Guerin-Mcmanus, de Conservation International, por las informaciones sobre los Canjes de Deuda por Naturaleza

IV. Recaudación de fondos provenientes de donantes internacionales

Fundaciones filantrópicas
Corporaciones
Donaciones individuales
Obtención de fondos corporativos
Membresías

Introducción

El presente documento es una orientación sobre las fuentes de financiamiento para áreas protegidas y conservación de la diversidad biológica. Está diseñado para servir como documento básico y directivo para las agencias y encargados de áreas protegidas así como organizaciones no gubernamentales que realicen programas de conservación, educación y uso sostenible de los recursos de la diversidad biológica en las áreas protegidas y en sus alrededores. Los editores pretenden brindarle al lector un conocimiento básico de los mecanismos que se pueden utilizar para obtener fondos y generar ingresos, así como las fuentes de apoyo financiero y técnico disponibles para las áreas protegidas y la conservación de la diversidad biológica en el Gran Caribe. Todos los mecanismos, y muchas de las fuentes, tendrán también aplicaciones más allá de la región del Gran Caribe.

En los años noventa, se vio claro que las áreas protegidas y la conservación no constituyen un sector en por mismos, sino que conforman un elemento fundamental de la planificación global de cualquier país para el desarrollo y la sustentabilidad de los recursos fundamentales para el desarrollo - las cuencas, los bosques, la pesca, los sitios de recreación y otros. De modo que esta guía proporcionará una visión del financiamiento y las opciones para generar ingresos algo más amplia que las anteriores ojeadas sobre los recursos disponibles estrictamente para la conservación. También se brindará un panorama bastante amplio de los bienes y servicios sociales proporcionados y demandados por las áreas protegidas, teniendo presente que la conservación constituye el objetivo núcleo fundamental. El desafío que constituye para los encargados el lograr un manejo participativo evitando que las necesidades y aspiraciones comunitarias excedan el objetivo fundamental del área protegida es, en sí mismo, un factor que contribuye a la necesidad de más recursos y de un manejo más calificado en muchas áreas protegidas.

Durante las décadas de los setenta, los ochenta y en los años noventa, muchas áreas protegidas del Gran Caribe se sustentaron en gran medida del financiamiento proveniente de donantes externos -- asistencia bilateral y multilateral, ONG internacionales e instituciones filantrópicas. Hoy en día, los recursos existentes en estas fuentes se tornan cada vez más escasos. En muchos casos, los recursos se obtenían principalmente para los costos relacionados con el inicio y la infraestructura, con la expectativa de que los sistemas de áreas protegidas desarrollarían fuentes para los costos recurrentes al nivel de sitio o nacional. Las áreas protegidas también se están convirtiendo en mecanismos permanentes de generación de ingresos para diversificar las fuentes de rentas. Como los sistemas de áreas protegidas se

sustentan cada vez más de las rentas provenientes de servicios que van desde el turismo y la recreación hasta la protección de cuencas, la naturaleza del manejo de las áreas protegidas ha sufrido cambios de énfasis sutiles y no tan sutiles, incluyendo el hacer frente a las crecientes demandas de servicios para los visitantes. La planificación financiera de las áreas protegidas se centra ahora en prospectos a corto y a largo plazo y el potencial para generar recursos recurrentes influye a menudo en las decisiones acerca del establecimiento de nuevas áreas y de cómo manejar las ya establecidas.

Esta guía intentará mostrar mediante ejemplos y estudios de caso cómo los encargados de los sistemas de áreas protegidas han incorporado diferentes fuentes de financiamiento para las diversas fases del establecimiento de áreas protegidas y de su manejo. Se analizarán los beneficios tangibles e intangibles brindados por las áreas protegidas, como un medio de obtener apoyo tanto para asignaciones nacionales como para respaldo externo. Los ejemplos y estudios de caso también mostrarán cómo las áreas protegidas que brindan beneficios tangibles tales como educación, recreación y turismo pueden recuperar los costos y generar ingresos de estas actividades. Sin embargo, es importante señalar en este sentido que no todas las áreas protegidas pueden o deben convertirse en autofinanciadas desde el punto de vista financiero mediante cuotas y rentas. A menudo, la cuestión de dónde se pueden recuperar los costos, dónde se pueden realizar las ganancias y dónde se necesitarán subsidios sobre una base recurrente se aborda mejor al nivel de sistema nacional. Ello puede significar la adición de áreas debido específicamente a su potencial como generadoras de rentas, como un medio de asegurar la sustentabilidad del todo el sistema.

Las prospecciones sobre la situación financiera actual de las áreas protegidas en el Gran Caribe muestran grandes diferencias entre los países en el porcentaje de los costos cubiertos por los presupuestos nacionales, el nivel de dependencia en los servicios voluntarios y la severidad de las crisis generadas por la falta de recursos financieros. A comienzos de los años noventa, muchos países establecieron fondos fiduciarios para parques o encauzaron los procedimientos de canjes de deuda hacia el manejo de áreas protegidas. No obstante, las cuotas para los usuarios, las donaciones voluntarias y las rentas provenientes de las ventas y concesiones constituyen aún la excepción en vez de la regla. En la mayoría de las áreas, existen muchas oportunidades de mejorar las rentas destinadas a las áreas protegidas, así como oportunidades de mejorar la coordinación entre los donantes y los sectores que generan ingresos.

Para abordar estos desafíos y aprovechar estas oportunidades, los sistemas de áreas protegidas tienen que crear capacidades de muchas formas. Los factores cruciales para crear un sistema financieramente sostenible incluyen un personal calificado que pueda analizar las necesidades y oportunidades financieras y seleccionar enfoques apropiados para cada área; una infraestructura suficiente para el manejo y los servicios requeridos para los visitantes, incluyendo el alojamiento, las comunicaciones y el transporte; un ambiente político en el cual se puedan lograr las acciones necesarias (tales como destinar ingresos al sistema); y el desarrollo de sistemas para la participación comunitaria. Esta guía pretende identificar los recursos para la asistencia destinada a la creación de capacidades que puedan ayudar a los encargados de áreas protegidas a hacer frente a estos desafíos.

Planificación para la sustentabilidad financiera

El financiamiento de áreas protegidas constituye un gran desafío. Como esta publicación está destinada a los encargados de áreas protegidas y a las ONG que trabajen con ellas y en las zonas aledañas, probablemente no sea necesario analizar las dificultades y obstáculos que limitan los recursos financieros disponibles para la conservación y el manejo - asignaciones gubernamentales nacionales limitadas, competencia intensa para obtener fondos de los donantes internacionales, tareas cada vez más complejas en relación con el manejo participativo, por mencionar sólo unas pocas. Estas dificultades, sin lugar a dudas, son ya demasiado familiares. Creemos firmemente que la vía de superar estos obstáculos es la de comprender los diversos mecanismos e instrumentos disponibles para generar fondos y seleccionar de forma estratégica los enfoques más apropiados para un área dada. Por ello, esta publicación no trata simplemente sobre "cómo obtener dinero." Su objetivo es alentar a los encargados de las áreas protegidas y a las organizaciones conservacionistas a que analicen las fuentes potenciales, las clasifiquen según su aplicabilidad y utilidad en una situación dada y desarrollen una agenda diversificada de fuentes de financiamiento que sustente un área para la conservación a largo plazo.

Este tipo de planificación difiere de la preparación de un presupuesto - aunque es importante tener un plan y un presupuesto para áreas protegidas como punto de partida. La preparación de un presupuesto responde la pregunta de cuánta cantidad de dinero se necesita para los diferentes tipos de actividades. La preparación de un plan de sustentabilidad financiera nos dice cuáles son las fuentes más apropiadas para las necesidades a corto, mediano y largo plazo. Las diferentes fuentes de fondos poseen diferentes características. Algunas son más confiables que otras, algunas más o menos difíciles de obtener, algunas se pueden utilizar libremente de acuerdo a las prioridades del manejo mientras que otras vienen con muchas ataduras. Algunos mecanismos de financiamiento requieren de un período de tiempo largo y de muchos esfuerzos para su establecimiento y, por ello, no brindan un buen reembolso a corto plazo, pero a largo plazo ofrecen la posibilidad de un financiamiento estable y confiable para los costos recurrentes. La comprensión de estas características y la creación de un flujo de ingresos que no descansa demasiado en fuentes a corto plazo o no confiables es la clave para la sustentabilidad financiera.

La preparación de un plan de sustentabilidad financiera también implica el establecimiento de prioridades en el panorama de las actividades presupuestadas - saber cuáles son las funciones núcleo esenciales a las cuales se deben dedicar los esfuerzos para obtener fondos y en las que se debe concentrar todo el financiamiento no restringido y cuáles son las que se pueden posponer o reducir sin provocar daños serios a los recursos del área protegida. Este tipo de planificación puede implicar ajustes en el presupuesto y las prioridades del área protegida para tener en cuenta los costos iniciales de los mecanismos de generación de ingresos. A menudo esta planificación destaca nuevas habilidades que la organización debe adquirir, ya sea mediante capacitación o reclutando personal adicional, para llevar a cabo las actividades que generen ingresos.

Las mejores opciones para incrementar las rentas o diversificar la agenda de fuentes son las que se ajustan bien a las características del área protegida y el país. Las áreas con una tasa de visitantes alta constituyen buenas candidatas para las cuotas para los usuarios, las concesiones y las ventas. Las áreas estrechamente vinculadas al patrimonio y la cultura nacional pueden ser buenas candidatas para sobrecargas nacionales, impuestos, fondos fiduciarios y campañas para lograr respaldo corporativo. Las áreas que contengan flora y fauna "carismática" se ajustan bien para un marketing relacionado con las causas. Las áreas nuevas, o los sistemas nacionales de áreas protegidas nuevos, pudieran formar un buen foco de financiamiento bilateral o multilateral para la fase de inicio o para el establecimiento de un fondo fiduciario, particularmente si la diversidad biológica a proteger es de significación mundial. Los esfuerzos para vincular a los residentes locales en el manejo y los beneficios de un área dada también pudieran constituir buenos proyectos candidatos a la obtención de financiamiento internacional, en dependencia de los objetivos.

Los esquemas de financiamiento más sostenibles para las áreas protegidas se construyen paso a paso, sin olvidar las cuestiones fundamentales relacionadas con el respaldo estatal, el inicio de nuevos programas y actividades sólo cuando exista alguna seguridad -- o al menos un plan -- para su continuación a largo plazo, la prueba constante de algunos mecanismos de financiamiento nuevos y la inversión continua en aquellos que produzcan, retirando fondos de los que no hayan comenzado. Los planes para una conservación sostenible desde el punto de vista financiero requieren de un equilibrio entre el hacer frente a las necesidades urgentes y destinar algunos ingresos para crear un fondo de contingencia para el futuro.

No existe una guía sencilla que brinde información paso a paso para el desarrollo de un plan de sustentabilidad financiera. Es como el lema de los zapatos: "simplemente hágalos." La siguiente lista de preguntas claves pudiera ayudar a dar comienzo al proceso.

¿Cuáles son las fuentes actuales de financiamiento? ¿Se puede confiar en ellas indefinidamente? ¿Qué se puede hacer para incrementar, ampliar o fortalecer cada una de ellas?

¿Cuáles son los constituyentes del área protegida? ¿Excursionistas? ¿Aficionados a las caminatas? ¿Campistas? ¿Boteros? ¿Pescadores? ¿Operadores de servicios turísticos (tiendas, hoteles, restaurantes, guías) del área? ¿Cuánto aportan en la actualidad a los costos del manejo del área? ¿Pudieran hacer más?

¿Qué servicios se brindan en la actualidad? ¿Parqueo? ¿Senderos? ¿Sitios de acampada? ¿Áreas de picnic? ¿Lanzamiento de lanchas, anclaje o boyas? ¿Los usuarios pagan por estos servicios? ¿Son las cuotas lo que debieran ser? ¿Pagarían más los usuarios?

¿Qué nuevos servicios pudieran brindarse? ¿Cuál es la probabilidad de que sean rentables?

¿Qué organizaciones se interesan en la conservación de esa área? ¿Se puede formar una asociación para lanzar y compartir los costos de una campaña para obtener fondos? ¿Se pueden obtener servicios de campaña pro bono de las compañías locales (radio/televisión, la

prensa, agencia de anuncios publicitarios, shows con celebridades, lugar/comida/música para un evento especial, etc.)?

¿Qué donantes, a escala mundial o regional, han respaldado actividades similares a las incluidas en el plan para la conservación de este lugar? ¿Se les ha creado conciencia del área y de los planes, para provocar su interés?

¿Ha tomado en consideración su gobierno la posibilidad de establecer impuestos o gravámenes especiales? ¿Cuáles son los pros y los contras de esos programas en su área/país? ¿Se puede hacer un estudio para el establecimiento de ese programa y crear la coalición necesaria para respaldarlo? ¿Existen uno o dos líderes claves que pudieran ser útiles en el establecimiento de un "impuesto sobre ventas para la conservación" o algún otro tipo de recarga o gravamen? ¿Quién los alistaría en la campaña?

Caso de estudio: Parque Nacional Nelson Dockyard, Antigua

La Autoridad de Parques Nacionales de Antigua se creó en 1984 como una agencia "autofinanciada" de la Corona para operar y manejar parques nacionales en Antigua y Barbuda. El primer parque de la nación es el Parque Nacional Nelson Dockyard. El mismo se concibió con dos objetivos: proteger importantes recursos naturales y culturales y facilitar el desarrollo de negocios orientados hacia el turismo por parte de los habitantes de Antigua. La estructura institucional y la autoridad legislativa incluyen disposiciones para el monitoreo, para concesiones al sector privado y para una asociación positiva con la industria del turismo. Cuatro principios han guiado todas las actividades desde que se estableció el parque: operación autosostenible del parque, un marco planificador, una orientación hacia el desarrollo económico y el mantenimiento de un clima de inversiones positivo.

La agencia de manejo es una Autoridad de Parques Nacionales que incluye una Junta de Directores y un Comisionado. La Autoridad tiene el poder de retener los ingresos provenientes de arrendamientos o alquileres de las tierras e instalaciones de la Corona. La base de ingresos incluye cuotas y otras ganancias generadas por el yatismo, el arrendamiento de tierras (para la producción y cosecha de pimienta), alquileres, cuotas por concepto de admisión en el parque y viajes turísticos.

Al establecer el plan de ingresos, la Autoridad del Parque tomo varias decisiones estratégicas. Una de ellas fue la de rebajar la cuota para yates en la bahía English Harbour, en un intento de hacer del sitio un lugar más atractivo e incrementar el número de visitantes. Una segunda decisión fue la de desarrollar un programa de viajes cuyo auditorio primario estuviese compuesto por los pasajeros de los buques cruceros. La Autoridad del Parque dirige los viajes y el marketing se realiza directamente con los operadores principales que sirven a la industria de los buques cruceros - o sea, los viajes se venden en paquetes en vez de hacerlo uno por uno. Las tiendas de regalos también realizan ventas a los visitantes turísticos y proporcionan cerca del 15 por ciento de las ganancias del parque.

Cuando se llevó a cabo el plan, aparecieron varias debilidades las cuales se abordaron mediante ajustes en el plan y la estrategia operativa. Los ingresos provenientes de los viajes no eran tan altos como se había previsto, lo cual requirió de mejoras en la estrategia de mercado. La Autoridad del Parque había incrementado el personal de forma significativa, más allá de lo permitido por el flujo de dividendos, para llevar a cabo los programas de generación de ingresos, por lo que eventualmente tuvo que reducirlo. Finalmente, la Autoridad del Parque tuvo que examinar nuevamente de forma seria todos los gastos y renovar el programa de manejo para mantener los costos bajo control y de acuerdo con el flujo actual de ingresos.

II. Temas de actualidad en el financiamiento de la diversidad biológica

Asociaciones público-privadas

Las agencias de áreas protegidas gubernamentales ligadas al dinero en efectivo entran cada día más en asociaciones con organizaciones privadas, instituciones académicas y negocios - y no sólo por razones económicas. El compartir responsabilidades económicas es una vía de aprovechar los diversos conocimientos técnicos y capacidades institucionales que ofrecen otros tipos de instituciones. Estos tipos de asociaciones tienen muchas formas. Los fondos y fundaciones fiduciarias no gubernamentales trabajan en asociación con las agencias de áreas protegidas para diversificar los recursos financieros y desarrollar medios ágiles y claros de desembolsar los fondos y a menudo proporcionan una vía colateral a los molestos mecanismos financieros gubernamentales. Las organizaciones conservacionistas juegan papeles dirigentes como suministradores de conocimientos técnicos y en la creación de grupos que proporcionen respaldo y, en muchos casos, llegan a acuerdos para manejar de forma conjunta las áreas protegidas. Algunas organizaciones establecen reservas privadas. Los encargados de áreas protegidas pueden realizar contratos con negocios para brindar servicios y amenidades tales como alimentos y hospedaje, servicios de guías y algunos tipos de infraestructura.

Las asociaciones con organizaciones del sector privado proporcionan a los encargados de áreas protegidas una mayor agilidad y libertad para decidir dónde y cómo emplear sus limitados recursos, al mismo tiempo les permiten mantener el papel principal en la planificación, la coordinación y la aplicación de las leyes. Estas asociaciones también pueden crear opciones para generar ingresos no disponibles bajo un régimen puramente gubernamental, como en el caso del Parque Nacional de Blue and John Crow Mountains de Jamaica, donde una ONG, la Jamaica Conservation and Development Trust, ha llegado a un acuerdo que incluye la recaudación de cuotas por concepto de visitante. La ONG puede mantener estas cuotas para el manejo del parque, mientras que la agencia gubernamental no podría asignarlas para esos fines.

Varios de los ejemplos y estudios de caso que ilustran los mecanismos financieros también ejemplifican la importancia que tienen las asociaciones públicas/privadas para hacerlos funcionar.

Participación comunitaria

Los análisis sobre el pago para áreas protegidas y la conservación de la diversidad biológica se centran a menudo en los costos directos para el establecimiento y manejo de las áreas para la conservación. Pero es importante reconocer que la conservación implica otros costos también. Las comunidades aledañas en particular cargan con el peso de los costos indirectos -- tales como el daño a las cosechas provocado por la vida silvestre que se protege -- y los costos de oportunidades en que se incurre cuando los residentes locales pierden el acceso a los recursos. Existen muchas razones, además de los simples cálculos económicos, para contar a los residentes y comunidades locales entre los interesados en las áreas protegidas y la conservación de la diversidad biológica, pero la planificación para lograr una sustentabilidad financiera a largo plazo debe incluir los cálculos de las expectativas de las comunidades locales en relación con las oportunidades de generar ingresos para ellas como un beneficio brindado por las áreas para la conservación. O sea, las agencias conservacionistas y los residentes locales deben compartir algunas de las oportunidades de generar ingresos.

Habitualmente, las poblaciones rurales que viven cerca de las áreas protegidas se caracterizan por poseer muy pocos ingresos, con pocas alternativas económicas viables. Se debe vincular a esos residentes locales en el proceso de planificación y se les debe permitir expresar su parecer sobre quién realiza determinadas actividades. Es importante evitar generar expectativas no realistas, asegurando que las comunidades locales comprendan de forma realista el potencial para generar ingresos y los costos que implica el generarlos. Sin embargo, es razonable esperar que con una capacitación adecuada, los habitantes locales, con su conocimiento del paisaje, la flora y la fauna de la región, puedan constituirse en guías eficaces y brindar servicios hospitalarios y operar concesiones para servicios para visitantes, entre otras opciones.

Evaluación económica de las áreas protegidas y la diversidad biológica

Al hacer el estudio de la conservación de las áreas protegidas y la diversidad biológica, es cada vez más usual calcular los valores en dólares de los bienes y servicios que se brindan. Existen tres categorías fundamentales de beneficios (Dixon y Sherman, 1993): reingresos económicos tales como la cosecha de recursos renovables y no renovables y usos que no consumen tales como el turismo y la recreación; servicios ecológicos tales como el mantenimiento de cuencas, la calidad del aire y la diversidad biológica; intensificación del conocimiento al brindar oportunidades para la investigación, el monitoreo y la educación.

A menudo no se piensa en muchos de estos beneficios en términos de valores de mercado. Existe poca "competencia de mercado" debido a que el disfrute proporcionado a una persona por un beneficio dado a menudo no interfiere con los derechos de otra para hacer lo mismo. Por ejemplo, puede que muchos de los beneficiarios que disfrutan de un aire y un agua más puro no estén conscientes de que están recibiendo ese beneficio gracias al área protegida. Y

algunos de los beneficios, tales como el valor futuro de un recurso de la diversidad biológica de cuya utilidad aún no se tenga conocimiento, se reservan para las generaciones venideras.

La comprensión de la naturaleza de estos beneficios es un primer paso importante para determinar quien debe y quien estará en disposición de pagar por la conservación. Es difícil lograr que las personas se interesen en pagar por servicios que dan por sentado sean gratis o por beneficios que llegan libremente a la sociedad, pero la articulación del valor de esos beneficios puede ser un factor importante al asegurar niveles adecuados de respaldo gubernamental. Incluso las estadísticas sencillas, tales como el número de visitantes foráneos a las áreas protegidas y su contribución a las economías nacionales, pueden ser argumentos poderosos a favor de las áreas protegidas. Los sistemas relativamente básicos para recopilar, analizar y divulgar estadísticas básicas son extremadamente importantes en lo relativo a la creación de áreas protegidas. (Ver Mc Neely et al, 1992b).

A continuación, se presenta una muestra de parámetros útiles en la medición de los valores económicos de las áreas marinas y costeras:

Las cuotas por concepto de entrada o licencias demuestran los valores económicos del turismo e indican la voluntad del público de pagar por la recreación.

El valor económico de la zona de reproducción de un recurso pesquero se puede indicar mediante los datos sobre el tonelaje total de esos ejemplares pescados al llegar al muelle o mediante el valor de venta al por menor al desembarcarlos.

El valor de las industrias que dependen del área protegida se puede calcular estimando los ingresos provenientes de la venta y los alquileres de equipos comerciales y recreativos, el alojamiento, la alimentación y el transporte, así como el número de individuos empleados en esas industrias.

El valor que implica la protección contra desastres naturales se puede establecer como el valor de las propiedades, las carreteras, la ganadería, las cosechas y los empleos que pudieran encontrarse en peligro debido a olas y vientos tormentosos de destruirse los manglares, la vegetación de dunas y los arrecifes coralinos. Este cálculo también debe incluir algunos estimados sobre la probabilidad de la ocurrencia de tales tormentas y la habilidad del sistema natural para mitigar los daños.

También es importante indicar el grado de los beneficios que no son puramente económicos.

Los valores sociales se pudieran demostrar mostrando el número de estudiantes e instituciones de enseñanza que utilizan el área por motivos educativos; el número de investigadores, tesis y publicaciones - incluyendo cualquier hallazgo importante - para mostrar el valor del área para el conocimiento y la investigación así como conteos de visitantes para demostrar el grado de uso.

El valor opcional (la cantidad que la sociedad estaría dispuesta a pagar con objeto de mantener los beneficios recibidos) y el valor de existencia (lo que la sociedad pagaría para salvaguardar el área para las generaciones presentes y futuras, llevando a cabo un deber ético de administración sin importar los beneficios recibidos) son más difíciles de demostrar pero, sin embargo, se deben incluir como parte de la ecuación.⁶⁹

Ecoturismo

El turismo es un usuario económico muy significativo de las áreas protegidas. La industria turística ha mostrado un crecimiento significativo en años recientes. Varios estudios realizados han demostrado que, para los visitantes internacionales que vienen al Gran Caribe, las áreas protegidas son un factor importante a la hora de elegir sus destinos y que de la mitad a dos tercios de esos turistas realmente visitan áreas protegidas. No obstante, el turismo está sujeto a una variación estacional severa, así como a fluctuaciones basadas en el suministro y la demanda y a muchos otros factores que escapan al control de los encargados de las áreas protegidas y los gobiernos nacionales.

El turismo y el ecoturismo, como fuentes de ganancias para las áreas protegidas y la conservación, constituyen una materia que por derecho propio merece que se escriba un libro sobre ella - y, de hecho, existen muchos libros y publicaciones útiles sobre ella (Ver "Fuentes de información" al final de esta sección). Al evaluar el potencial del turismo como fuente de ganancias y el papel que debe jugar en un área protegida o un sistema de áreas protegidas dado, es importante sopesar muchos factores positivos y negativos:

¿Existen conflictos entre la promoción/expansión del turismo y la conservación de la diversidad biológica y los recursos naturales? De existir conflictos, ¿cómo se pueden manejar?

Si el turismo es muy estacional, ¿cómo se pueden nivelar los ciclos de alza/baja para generar empleos locales confiables? ¿Beneficiarán los empleos generados a las comunidades locales o traerán como resultado un flujo de forasteros?

¿Cómo la infraestructura desarrollada para el turismo puede servir también a las necesidades de los residentes locales? (Por ejemplo, proporcionando sistemas de transporte y comunicaciones)

¿Incrementará el turismo la comprensión intercultural o contribuirá a generar en la población local un sentimiento de que los recursos se están preservando para el beneficio y disfrute de los forasteros?

¿Provocará el énfasis en el turismo y los ingresos generados por el turismo que las agencias de las áreas protegidas descuiden áreas biológicamente importantes (ciénagas de manglar, bosques tropicales densos) mientras favorecen sitios atractivos para el turismo tales como

⁶⁹ Economics of Protected Areas: A New Look at Benefits and Costs, por J. Dixon y P. Sherman. De Island Press, Washington DC. (1993).

playas y arrecifes coralinos? ¿Alentará el énfasis en la generación de ingresos la exclusión del sistema de áreas económicamente no productivas? ¿Permitirán los encargados el desarrollo de construcciones destructivas tales como hoteles, autopistas y canchas de golf dentro de las áreas protegidas para aumentar los ingresos económicos?

¿Tienen los encargados un conocimiento adecuado de la capacidad de carga de los sitios visitados?

¿Tendrán los residentes locales oportunidades de disfrutar las instalaciones recreativas?

Estudio de Caso: Parque Marino de Saba

El Parque Marino de Saba fue creado en 1987 por el gobierno de Saba, en las Antillas Holandesas, para promover el turismo de buceo y proteger los recursos marinos de los cuales depende ese tipo de turismo. El parque incluye todas las aguas cercanas a la costa de la isla, hasta los 60 metros de profundidad, con un total de 870 hectáreas. Fue autorizado por la Ordenanza del Medio Ambiente Marino 1987 y su zoneamiento se debió a una serie de usos sostenibles. El manejo fue delegado a una ONG, la Fundación para la Conservación de Saba, la cual posee autoridad para realizar todas las actividades relacionadas con el manejo, incluyendo la aplicación de las leyes, los permisos y la seguridad del buceo así como los rescates a buceadores. La ONG se creó especialmente para manejar el parque.

El parque se autofinancia en su totalidad mediante un plan cabal establecido de acuerdo a las consideraciones siguientes:

Como es más factible obtener fondos internacionales para crear un parque que para operarlo, la Fundación aprovechó el período de inicio del proyecto para la creación del parque para obtener el máximo de financiamiento externo.

Las opciones financieras tenían que ser compatibles con las circunstancias específicas del parque.

La generación de ingresos del parque conduce a la generación de ingresos para la comunidad local.

Los usuarios (clientes) deben beneficiarse con los servicios por los cuales pagan.

Los ingresos generados se deben invertir nuevamente en el área.

Los métodos para recaudar los ingresos deben ser tan simples y claros como sea posible.

La participación comunitaria es esencial.

El parque se estableció en el período de 1986-1989 con donaciones del gobierno de la Isla, la Corporación Holandesa para el Desarrollo y fundaciones privadas, para un total de \$270 000.

La Fundación para la Conservación de Saba realizó una estrategia para la generación de ingresos que hacía énfasis en las cuotas para los usuarios, la venta de objetos que sirvan como recuerdo y donaciones voluntarias. La estrategia se concentró también en mantener bajos los gastos operativos mediante el uso de servicios voluntarios donde quiera que fuese posible, solicitar bienes y servicios en especie y gestionar donaciones para proyectos especiales tales como investigaciones y monitoreo. El gobierno de la Isla continuó subsidiando los costos operativos durante tres años después del período de inicio, mientras llegaba el flujo de ingresos

Las cuotas para los usuarios se impusieron primeramente sólo a los buceadores (\$1 dólar por inmersión) y a los nadadores con snorkel (\$1 dólar por visita a la isla). Las cuotas eran recaudadas por los operadores comerciales de las excursiones de buceo, a quienes se les solicitó, bajo los términos de sus permisos para operar, que entregasen todas las cuotas recaudadas (así como las estadísticas sobre los buceadores/nadadores con snorkel) a la Fundación sobre una base mensual. Posteriormente se dobló la cuota y se introdujo una cuota para el anclaje/amarre de yates. Esas cuotas producen cerca de la mitad de los ingresos del parque. La venta de objetos que sirvan como recuerdo proporciona cerca del 32 por ciento y las donaciones voluntarias y otros ingresos dan razón del 17 por ciento. Las donaciones se generan mediante una promoción, la "Amigos del Parque Marino de Saba", la cual alienta a los visitantes del parque a que se inscriban, den donaciones y reciban información mediante una carta circular. La organización "Amigos" está inscrita en los EEUU, de modo que los visitantes pueden entregar donaciones deducibles de los impuestos en el sitio o por correo después de su regreso.⁷⁰

Fondos fiduciarios para la conservación

En muchos países, en la última década se han establecido fondos fiduciarios para la conservación como una vía de proporcionar financiamiento a largo plazo para la conservación de la diversidad biológica. Estos fondos consisten típicamente en organizaciones privadas capitalizadas mediante donaciones provenientes de gobiernos y otras agencias donantes o mediante los procedimientos de canjes de deuda por naturaleza y, no tan a menudo, mediante impuestos y cuotas designadas específicamente para la conservación. Generalmente, los fondos buscan brindar financiamiento más estable para los parques nacionales y otras áreas protegidas, o pequeñas donaciones a ONG y grupos comunitarios para proyectos destinados a ampliar la comprensión sobre la conservación y conservar la diversidad biológica mediante el uso de recursos de forma más sostenible.

Los fondos fiduciarios para la conservación constituyen más que simples mecanismos financieros. Se han formado como el producto de amplios procesos de consulta. Poseen estructuras de gobierno que involucran a personas de diferentes sectores, procedimientos creíbles y claros y sólidas prácticas de manejo financiero. Pueden actuar como organizaciones independientes para influir en su ambiente con objeto de crear programas efectivos,

⁷⁰ The Ecotourism Society PO Box 755 North Bennington VT 05257-0755 USA
tel: (802) 447-2121 fax: (802) 447-2122 Ecomail@ecotourism.org

enfocados y que brinden respuestas. La creación de ese tipo de fondo requiere de inversiones sustanciales de tiempo y recursos y de un compromiso a largo plazo para crear una nueva institución. El fondo puede emplear una o una combinación de las estrategias para generar ingresos que se destacan en esta publicación.

Una de las primeras preguntas que a menudo se hacen sobre los fondos fiduciarios es si las ventajas de crear un fondo superan los costos de oportunidades que implica el atar el capital para generar cantidades relativamente modestas de ingresos en un período de tiempo largo. Pero esto constituye en esencia una dicotomía falsa. La elección de los enfoques depende de lo que esté tratando de lograr un programa; no se puede responder sobre bases puramente financieras. Existen otros factores que son vitales: a naturaleza de la amenaza a abordar; el tipo - y el período de tiempo - para las actividades que se vayan a desarrollar; las habilidades de otras organizaciones; la necesidad - y el valor - de proporcionar un mecanismo para que las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales trabajen juntas para abordar las cuestiones relacionadas con la conservación; el grado de compromiso por parte del gobierno y otras partes claves para respaldar un fondo fiduciario y participar en su trabajo; el grado de confiabilidad de las prácticas legales y financieras y en las instituciones que brindan respaldo existentes en un país.

Los fondos fiduciarios para la conservación son adecuados cuando la naturaleza de la amenaza a la diversidad biológica que se esté abordando tenga un carácter a largo plazo, que requiera de una respuesta sostenida durante un número de años. Los fondos fiduciarios no son la solución cuando el recurso de diversidad biológica en cuestión enfrenta amenazas importantes y urgentes que requieran de la movilización de cantidades significativas de financiamiento en período de tiempo breve.

Desde el punto de vista financiero, los fondos fiduciarios se pueden estructurar de tres formas. La creación de una dote permite invertir el capital; sólo los ingresos provenientes de esas inversiones se utilizan para financiar las actividades. Los fondos de amortización desembolsan todos los ingresos principales y de inversión en un período de tiempo fijo, habitualmente un período largo, por ejemplo, 15 años. Los fondos rotatorios permiten la recepción de nuevos recursos sobre una base regular - por ejemplo, los procedimientos de impuestos especiales designados para pagar por los programas conservacionistas - que pueden rellenar o aumentar el capital original del fondo y brindar una fuente continua de dinero para actividades específicas. Cualquier fondo en particular puede combinar estos tres rasgos como parte de la mezcla de recursos.

Cuando tengan que decidir entre invertir capital en una dote o un fondo de amortización o emplearlo en un proyecto más tradicional de 4-5 años de duración, los donantes y las comunidades conservacionistas internacionales y locales deben concentrarse en el período de tiempo de las actividades que piensan respaldar. Los fondos fiduciarios dotados pueden ser apropiados para actividades que ya se estén realizando, tales como los costos básicos del manejo del área protegida. Los proyectos a corto plazo pueden ser mejores para necesidades inmediatas tales como el desarrollo de la infraestructura. Entre esos dos extremos, los fondos de amortización pueden brindar un respaldo predecible pero a mediano plazo para actividades

que concluyan eventualmente, que sean entregadas a organizaciones cuyas capacidades han aumentado o que desarrollen otras fuentes de financiamiento recurrente.

Los fondos fiduciarios concentrados en las áreas protegidas han tenido éxito en brindar "seguridad de recursos" - seguridad en que se cubrirán los costos operativos básicos y el salario del personal - a las áreas protegidas y los sistemas de áreas protegidas. Esto les permite a los encargados de parques concentrarse en actividades conservacionistas, atrayendo financiamiento para proyectos y colaborando con las comunidades y las organizaciones interesadas. No obstante, no es realista el esperar que un fondo fiduciario genere todos los recursos necesarios para manejar un sistema nacional. Un fondo es más efectivo cuando sus recursos se pueden utilizar en forma de catálisis para cubrir los costos básicos pero estimulando la adopción de mecanismos financieros complementarios - cofinanciamiento, asignaciones gubernamentales, cuotas para los usuarios y otros gravámenes especiales. Por ejemplo, el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza espera que el área protegida que respalda realice las cuotas y otros ingresos recurrentes.

Una pregunta importante que debe ser hecha cuando se tome en consideración la creación de un fondo fiduciario para la conservación es si existe una comunidad de organizaciones capaces de llevar a cabo la gama de actividades necesarias para lograr el objetivo conservacionista que se propone. Ello incluye no sólo organizaciones para ejecutar las actividades de campo, sino también instituciones de apoyo que conduzcan el monitoreo y la compilación de datos, toma de conciencia y educación y capacitación en manejo para respaldar a los grupos locales. Los fondos fiduciarios han mostrado poseer habilidad para trabajar de forma flexible para crear capacidades en las organizaciones asociadas. Por ejemplo, algunos de los fondos analizados en la evaluación ayudaron a organizaciones recipientes potenciales a planificar mejor sus actividades y a fortalecer las habilidades internas de manejo. También colaboraron con otras en el mejoramiento del nivel de comprensión en relación con las amenazas a la diversidad biológica y en la ampliación de los esfuerzos educativos sobre el medio ambiente en apoyo a la conservación de la diversidad biológica.

Una reciente evaluación de los fondos fiduciarios para la conservación llevada a cabo por el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF) concluyó que son esenciales dos condiciones para lograr el éxito de un fondo fiduciario para la conservación. Primero, debe existir un respaldo gubernamental activo - no sólo aceptación o acuerdo - para crear un mecanismo mixto del sector público-privado en el cual el gobierno participe activamente, pero dicho mecanismo debe operar sin un control gubernamental directo. De los fondos fiduciarios estudiados, los más efectivos disfrutaban de una amplia base de apoyo gubernamental a todos los niveles - desde el Presidente hasta los organismos regionales y locales, ampliándose más allá de los ministerios y departamentos del medio ambiente hasta incluir los ministerios de finanzas y planificación. En segundo lugar, debe existir una masa fundamental de personas de diversos sectores de la sociedad - ONG, los sectores académico y privado y las agencias donantes - que puedan trabajar juntas a pesar de los diferentes enfoques que puedan tener respecto a la conservación de la diversidad biológica y el desarrollo sostenible. Se necesita de esa visión común para que un fondo fiduciario se percate de muchas de las ventajas potenciales analizadas anteriormente. El desarrollo de este tipo de respaldo y de esta visión

común puede requerir de una estimulación sustancial mediante amplias consultas y gestiones de defensa en períodos de tiempo extensos. Sin embargo, las perspectivas de satisfacer esas dos condiciones son pocas, no es probable que un fondo fiduciario sea un enfoque viable.

Los fondos fiduciarios pueden brindar un flujo estable de recursos sólo si el capital se invierte de forma prudente y si se maneja bien. La rendición de cuentas a los donantes y al público requiere de un mantenimiento riguroso de los registros y de auditorías regulares e independientes. Un funcionamiento óptimo depende de la habilidad del fondo fiduciario en tener fe en los ejecutores de proyectos, los que proporcionan asistencia técnica y otros, así como en poner en vigor los contratos establecidos con ellos. Así que un fondo fiduciario que tenga éxito debe establecerse en un ambiente con sistemas bancarios, de auditoría y de contratos bien establecidos, incluyendo una apropiada legislación y atención.⁷¹

Factores Importantes para el Establecimiento de un Fondo Fiduciario (Tomado de la evaluación del GEF de la experiencia con fondos fiduciarios para la conservación.)

Un recurso valioso, significativo para la diversidad biológica mundial, cuya conservación sea política, técnica, económica y socialmente factible. Ausencia de amenazas mayores que requieran de la movilización urgente de grandes cantidades de recursos (o sea, la acción conservacionista que se requiere es a largo plazo y se puede abordar con los flujos que puede producir un fondo fiduciario).

Respaldo gubernamental del concepto de un fondo sin control gubernamental que enlace los sectores público y privado. El respaldo debe ser activo y con una amplia base, desde el Presidente hasta los organismos regionales y locales, extendiéndose más allá de los ministerios y departamentos del medio ambiente hasta incluir a los ministerios de finanzas y planificación. Un aporte financiero gubernamental razonable y dirigido, sino directamente al fondo, al cofinanciamiento de las actividades del proyecto. Esta condición conlleva a menudo un largo período de apoyo durante las fases de diseño e inicio.

Un marco legal que permita establecer un fondo fiduciario, una fundación fiduciaria o una organización similar. Leyes sobre impuestos que le permitan a ese fondo estar exento de impuestos y que proporcionen incentivos para donaciones provenientes de contribuyentes privados.

Personas con una visión común - de ONG, del sector académico y privado y agencias donantes - que puedan trabajar juntas a pesar de sus diferencias de enfoque en la

⁷¹ Fuentes Informativas: La Evaluación de la Experiencia con Fondos Fiduciarios para la Conservación del GEF, más un resumen de 16 páginas de todo el informe, están disponibles en la página de internet del GEF (www.gefweb.org) o en el equipo de monitoreo y evaluación del Secretariado del GEF. Existen tres ediciones recientes de las Notas de las Lecciones del GEF que se centran en los fondos fiduciarios (la No. 5 "¿Cuándo un Fondo Fiduciario para la Conservación es un Enfoque Apropiado?", la No. 6 "Creación de un Enfoque de Programas" y la No. 7, un perfil del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza). Estas publicaciones también se encuentran disponibles en la página de internet del GEF o en el equipo de monitoreo y evaluación. Si va a solicitar publicaciones por correo o correo electrónico, indique si desea recibir una versión electrónica o una copia dura y en qué idioma la prefiere (inglés, francés o español).

conservación. El respaldo y la vinculación de los líderes de negocios es crucial para atraer las habilidades del sector privado, particularmente las habilidades en el manejo financiero.

Una estructura básica de prácticas legales y financieras e instituciones de apoyo (incluyendo la banca, la auditoría y la contratación) en las cuales confíen las personas.

Mecanismos para vincular a un sector amplio de interesados durante el proceso de diseño y una voluntad por parte de los interesados en utilizar estos mecanismos.

Disponibilidad de uno o más mentores - una agencia donante con un buen programa de apoyo, una asociación con una ONG internacional, un "hermanamiento" con otro fondo fiduciario más experimentado - que puedan brindarle al fondo un respaldo tanto moral como técnico durante las fases de ejecución del inicio y del programa.

Perspectivas realistas de atraer un capital adecuado para que el fondo respalde un programa significativo mientras mantiene los costos administrativos en un porcentaje razonable. En la mayoría de los casos, esto implica la obtención de compromisos claros con otras agencias aparte del GEF o el establecimiento de mecanismos para canjes de deuda antes de que comience el fondo.

Una demanda efectiva del producto generado por el fondo, o sea, una clientela comunitaria interesada y capaz de llevar a cabo las actividades para la conservación de la diversidad biológica en la escala prevista y que sea suficiente para lograr un impacto significativo.

Metas y objetivos claros y que se puedan medir. Una mentalidad y un ambiente de "organización para el aprendizaje" orientados hacia los resultados y que logren cumplir con los objetivos, además de flexibilidad ya sea para hacer los ajustes necesarios en los objetivos o para llevar a cabo un enfoque basado en la retroalimentación y la experiencia.

Una estructura de gobierno con chequeos y balances adecuados, conflicto de disposiciones de interés y procedimientos de sucesión. "Propiedad" del fondo por parte de su junta directiva y otros organismos de gobierno, indicada por el compromiso de tiempo de los miembros, vinculación en la política y el liderazgo y creación de respaldo para el fondo con representantes variados.

Vínculo entre el fondo fiduciario y el liderazgo de cualquier estrategia nacional para la diversidad biológica o plan de acción para el medio ambiente.

Habilidad para atraer a un personal dedicado y competente, particularmente a un director ejecutivo firme. Relaciones armoniosas y productivas entre la junta directiva y el personal.

Capacidades técnicas y de otro tipo básicas que le permitan al fondo convertirse en un actor respetado e independiente en la comunidad. Acceso y uso constructivo de la capacitación, mentores y programas de asistencia técnica para crear capacidades.

Relaciones constructivas con agencias gubernamentales pertinentes, con organizaciones intermediarias que brinden servicios a los cesionarios y con otras organizaciones en la comunidad. El fondo debe evitar convertirse en una agencia ejecutiva.

Disciplina financiera/administrativa combinada con flexibilidad y claridad en los programas, así como procedimientos que respalden lo anterior y se apliquen de forma consistente.

Mecanismos para continuar vinculando una gama mayor de interesados en los programas y la dirección del fondo, con una visión y un liderazgo lo suficientemente claros como para evitar lanzarse en muchas direcciones y fragmentar los programas.

Manejo de las propiedades mediante una selección competitiva; agenda de inversiones diversificada; experto financiero que brinde informes con regularidad y verificación por parte de las juntas directivas del fondo para comparar el desempeño real con el esperado.

Un encargado de la Agencia Ejecutiva que brinde apoyo y aliento y sea capaz de atraer los recursos y la experiencia necesarios.

Voluntarios

Los países desarrollados han dependido durante algún tiempo de los voluntarios para brindar muchos servicios para las áreas protegidas, pero este concepto es relativamente nuevo en el Gran Caribe. Las actividades que potencialmente pueden ser realizadas por voluntarios las limita únicamente la imaginación. Algunos ejemplos de funciones realizadas por voluntarios en las áreas protegidas y las reservas privadas de los EEUU y el Gran Caribe incluyen: proporcionar personal para las tiendas de regalos y cabinas de información, brindar servicios a los visitantes, particularmente educación e interpretación ambiental, mantenimiento de senderos, conteos de aves y otras prospecciones de la vida silvestre y compilación de datos, manejo de grupos de "amigos" y campañas para escribir cartas solicitando donaciones por arte de los visitantes, investigación de los donantes potenciales y ayuda en la redacción y traducción de propuestas.

Las claves para lograr el éxito en un programa de voluntarios incluyen el desarrollo de "descripciones de trabajo" específicas para las tareas de los voluntarios, con objeto de asegurar que los voluntarios reclutados sean apropiados y estén verdaderamente interesados y comprometidos con la tarea; tener en cuenta que el voluntario necesita aprender algo de la experiencia y prestarle atención a aquello que mantenga a los voluntarios activos y satisfechos; reclutar voluntarios suficientes para evitar que la carga que recaiga sobre cualquiera de ellos lo desanime, también puede existir algo de flexibilidad en el programa; y la evaluación periódica del programa junto con los voluntarios. La mayoría de los programas de voluntarios que han tenido éxito en el Gran Caribe hasta la fecha involucran a ONG cuyos miembros sirven como cuerpos de voluntarios. No tienen que ser grupos ambientalistas sino que también se puede incluir a organizaciones de servicios como Kiwanis, Rotary y clubes de esposas de diplomáticos. Existen también ejemplos de programas que reclutan directamente a individuos, particularmente estudiantes graduados que prestan servicios a cambio de permisos de

ocupación y para realizar investigaciones, o retirados que reciben la facilidad de acampada/vida gratis o con tarifas reducidas a cambio de sus servicios para contactar visitantes.

III. Revisión de mecanismos de financiamiento y generación de ingresos

Parte del proceso de planificación financiera (ver capítulo I) consiste en el análisis de las fuentes y los mecanismos potenciales de financiamiento para determinar cuál puede ser el apropiado para un área o sistema de áreas protegidas dado, o la organización involucrada en la conservación. Este capítulo y el que le sigue brindan breves presentaciones de las diversas fuentes y mecanismos de financiamiento, con informaciones sobre áreas protegidas donde los mismos han sido utilizados, así como referencias para la obtención de más información o fuentes de contactos. El diagrama que aparece en las páginas siguientes es una visión esquemática de las posibilidades, incluyendo comentarios sobre las ventajas, desventajas y circunstancias en que cada posibilidad es más útil y adecuada.

Asignaciones gubernamentales

El financiamiento proveniente de los gobiernos nacionales ha constituido la fuente dominante de respaldo para las áreas protegidas del Gran Caribe. Por lo general, estas asignaciones cubren le brindan cobertura al personal básico y a los costos operativos, pero a menudo abarcan al personal necesario para proporcionar un manejo adecuado. Raramente se encuentra un financiamiento suficiente para el desarrollo y el mantenimiento de la infraestructura. Además, la tendencia actual en la región va hacia las reducciones en los presupuestos. Los presupuestos y los procesos presupuestarios nacionales son a menudo bastante inflexibles, lo cual hace que sea difícil dirigir hacia otro objetivo los recursos asignados para un objetivo dado. En algunos países, todas las asignaciones para áreas protegidas se hacen mediante procesos presupuestarios ordinarios; en otros, la legislación puede dirigir asignaciones específicas hacia una región, actividad o área protegida en particular.

En esta breve publicación, no intentaremos brindar guía alguna sobre el proceso de asignaciones existente en los diversos países - y sus diversos sistemas legales - del Gran Caribe. No obstante, haremos énfasis en que la conservación de los recursos de la diversidad biológica y las áreas protegidas es una responsabilidad fundamental del estado la cual no debe ser otorgada a la ligera a entidades privadas o no gubernamentales simplemente porque tengan un acceso más fácil a los recursos financieros. Cualquier plan financiero para áreas protegidas que sea a largo plazo y sostenible incluirá compromisos financieros adecuados por parte del gobierno nacional. A continuación, presentamos ejemplos de algunas estrategias y técnicas para desarrollar compromisos financieros gubernamentales para las áreas protegidas:

Asociaciones público-privadas que brinden incentivos o fondos para emparejar las contribuciones gubernamentales

Hacer que se tengan en cuenta los valores económicos de las áreas protegidas y los beneficios económicos a largo plazo que se obtendrán como resultado de un buen manejo. Esto también

se analizó en el Capítulo II. El respaldo de las organizaciones no gubernamentales es a menudo una clave.

El respaldo a los mecanismos de generación de ingresos que constituyen una prerrogativa exclusiva del gobierno (tales como impuestos y gravámenes) puede demostrar cómo el aumento de asignaciones puede ser equilibrado por los ingresos.

La capacidad del gobierno de imponer impuestos e puede utilizar en una serie de vías para recaudar fondos para la conservación y para promover las actividades conservacionistas en general. Veamos los siguientes ejemplos:

Belice impone un impuesto turístico de \$3,75 por cada pasajero que arribe al país en avión o barco crucero y el producto de ello va a un fondo nacional para la conservación que respalda las áreas protegidas y otras actividades conservacionistas.

Costa Rica y otros países imponen un impuesto turístico sobre el precio de las habitaciones hoteleras, parte del cual se destina a la conservación.

En los Estados Unidos, la compra de ciertos equipos recreativos (lanchas, aparejos de pesca, etc.) está sujeta a un impuesto complementario especial y el producto de ello va a un fondo fiduciario destinado a la compra de tierras para la conservación.

Varios estados de los EEUU incluyen una "deducción de ingresos" voluntaria en los formularios de impuestos estatales sobre ingresos que le permite a los contribuyentes donar o rembolsar parte de su impuesto para la conservación de la vida silvestre.

Muchos países imponen impuestos y gravámenes en las concesiones forestales, destinando parte de los beneficios a la conservación.

Las cuotas para licencias de vehículos recreativos (lanchas, remolques, vehículos para acampadas, etc.), así como las cuotas para licencias de caza y pesca se pueden dedicar total o parcialmente para la conservación.

Las sobrecargas en los recibos del consumo de agua y electricidad (una fuente excelente, ya que su suministro depende a largo plazo de la conservación de las cuencas y los recursos naturales)

Se puede ofrecer deducciones y exenciones de impuestos para estimular el respaldo financiero de la conservación y de tipos específicos de actividades conservacionistas, tales como alivios y transferencia de derechos para el desarrollo, que le permitan a los sistemas de áreas protegidas conservar áreas claves sin tener que incurrir en los gastos de su adquisición total.

Las ventajas del uso de la estructura de impuestos para generar flujos de ingresos para la conservación incluyen: los ingresos se generan al nivel nacional, de forma confiable y

sostenible, año tras año;; la carga de los pagos recae generalmente en los usuarios de las áreas protegidas (huéspedes de los hoteles, turistas, grupos auto elegidos), aunque no todos los usuarios acabarán pagando; los ingresos generados de este modo se pueden usar tal y como lo crea adecuado quien los recibe, la responsabilidad recae en el público y no en un donante que pueda tener sus propios planes; los ingresos generados mediante esta vía se pueden utilizar a menudo como un componente nacional de "emparejamiento" para generar flujos adicionales de financiamiento provenientes de donantes internacionales, los cuales demandan cada vez más evidencias del compromiso nacional como un prerrequisito para obtener su respaldo; no hay habitualmente necesidad alguna de establecer una nueva burocracia para la recaudación, ya que los sistemas existentes para la recaudación de impuestos, gravámenes y sobrecargas puede controlar el trabajo, aunque se puede fijar algún por ciento como una cuota administrativa.

La desventaja fundamental de estos sistemas es la dificultad de obtener respaldo político para nuevos impuestos y de lograr que los mismos se mantengan destinados a la conservación una vez han entrado en vigor. En Belice, se requirió de años de negociaciones antes de que se estableciera el impuesto para la conservación, a un nivel muy inferior que lo previsto originalmente. Aquí, como en muchos países, se requirió de una legislación especial para que el impuesto fuese asignado a un fondo especial en vez de al tesoro general.

Aunque el esfuerzo inicial requerido para establecer impuestos, gravámenes y sobrecargas puede ser considerable, proporciona una de las retribuciones mayores de cualquier inversión en el desarrollo de recursos financieros. El flujo de fondos es permanente. El proceso de crear seguidores que apoyen las áreas protegidas mediante una legislación de impuestos es colateral con la creación de seguidores para muchos otros objetivos - lo cual es una inversión necesaria en cualquier caso.

Fondos adecuados en los presupuestos nacionales para la agencia de manejo de áreas protegidas

Agencias nacionales de manejo de áreas protegidas

Ingresos regulares y recurrentes

Compatibilidad máxima con las prioridades nacionales del medio ambiente

Habitualmente es inadecuado para las necesidades

A veces no existen fondos a tiempo o cuando se necesitan

Reglas complejas para presupuestos y contabilidad

Impuestos, gravámenes, sobrecargas

En años recientes, las cuotas para los usuarios han demostrado su eficacia en varios países del Gran Caribe, incluyendo Saba, las Islas Vírgenes Británicas, St. Kitts, Nevis, Bonaire y Costa Rica. Aunque existen algunos peligros inherentes al establecimiento de un sistema de cuotas para los usuarios (principalmente la enajenación de residentes habituados a un acceso libre y el hecho de favorecer las áreas más visitadas en relación con las menos visitadas), en sentido general resulta ventajoso que los encargados de áreas protegidas estén conscientes de la importancia de obtener ingresos. El desafío que se presenta es el de idear sistemas que le den

un valor justo a los usos y servicios y generen ganancias netas aceptables. Ello requiere de objetivos y estándares claros para evaluar el éxito de cada cuota, así como de un enfoque pragmático y con capacidad de adaptación para asuntos tales como los mecanismos para el establecimiento de precios y recaudación. Muchas organizaciones y áreas protegidas han comenzado con un solo tipo de cuota y entonces han añadido más de forma gradual para crear una estructura diversa.

La Fuente en Resumen: Cuotas para los Usuarios

Potencial Financiero: Varía con el grado de visitas y el uso. No es descabellado esperar que la combinación precisa de cuotas y gravámenes pueda proporcionar hasta la mitad de los costos operativos de cualquier área. Algunos parques de los Estados Unidos y África, así como las Galápagos en Ecuador, proporcionan suficientes ganancias para respaldar sus propias operaciones y subsidiar los sitios menos visitados de sus sistemas nacionales.

Asequible a: Las áreas protegidas privadas y la mayor parte de las de propiedad pública.

Condiciones requeridas: Instalaciones para la recaudación de cuotas.

Limitaciones: Puede que sea necesario hacer cambios legislativos para permitir la recaudación de cuotas, para crear fondos dedicados a un propósito en particular (evitar que las cuotas sean transferidas al tesoro general) o para establecer cuotas especiales para las personas que no sean residentes.

El término "cuotas para los usuarios" abarca una amplia gama de posibilidades. Las opciones existentes incluyen las cuotas por concepto de entrada que se recaudan a la entrada, las cuotas por concepto de admisión para atracciones especiales tales como museos o exhibiciones botánicas, cuotas por concepto del uso de instalaciones para acampada y picnic, cuotas que se imponen a los concesionarios que se beneficien operando alojamientos, comidas y bebidas, guías, lanchas para bucear o pescar (esto incluye cuotas que se pueden imponer por otorgar la licencia que permita la operación y/o por cada persona que disfrute de las facilidades brindadas) y cuotas por concepto de permisos de visita a yates o buques cruceros. Los parques que brinden un servicio valioso, como el suministro de agua para las ciudades, pueden recaudar cuotas para los usuarios por medios tales como un impuesto o un gravamen para los que hagan uso del agua o la electricidad.

En los Estados Unidos, un estudio de los parques administrados por el estado demostró que aproximadamente el 25 por ciento de las ganancias se obtuvo mediante las cuotas por concepto de acampada, el 22 por ciento mediante ingresos misceláneos, el 16 por ciento mediante cuotas por concepto de entrada, el 16 por ciento mediante el alquiler de habitaciones, cabañas y casas de campo, el 8 por ciento mediante concesiones y el 7 por ciento mediante cuotas por concepto del uso con fines recreativos de los terrenos de golf, las playas y las piscinas (Eiken, 1992). Dos sistemas de parques estatales, West Virginia y Kentucky, han desarrollado sitios modernos como un tema importante en sus operaciones de parques estatales, los cuales reportan ingresos significativos generados por esas instalaciones.

Sin embargo, La tendencia existente parece dirigirse más hacia la privatización de las instalaciones para hospedaje y las de los sitios frecuentados situados en los parques. Las concesiones otorgadas para esas operaciones privadas constituyen otra fuente significativa de ingresos. Las operaciones que se realizan mediante las concesiones típicamente incluyen tiendas para la venta de regalos, recuerdos, bebidas y alimentos, el alquiler de equipos y la venta o el alquiler de otros artículos similares. En dependencia del marco legal del país, cualquier función o privilegio del estado, incluyendo la administración de todo el parque nacional, la operación de ciertas instalaciones, etc., se le puede otorgar a un concesionario mediante un contrato. Un aspecto de las concesiones que es particularmente difícil es lograr el equilibrio entre la cantidad que los concesionarios ganarán explotando el recurso y la cantidad que se reintegrará al estado (En los EEUU, esta cifra es de 2 a 3 por ciento de las ganancias de los concesionarios). Es de particular importancia retener el control sobre las operaciones de los concesionarios para asegurar que los recursos no se exploten demasiado o se dañen y que las funciones de manejo y protección no se desatiendan al concentrarse en las funciones de obtención de ganancias.

Los arrendamientos también se utilizan para generar ingresos. El área protegida puede otorgarle a una persona física o legal el uso y disfrute de tierras o de infraestructuras mediante el pago de una cuota. Las tierras de las áreas protegidas se han arrendado para la exploración minera, el desarrollo petrolero, las actividades silvícola, el pastoreo y otros usos agrícolas, aunque se debe ser extremadamente cuidadoso para asegurar que las actividades que generan ingresos no entren en conflicto con los objetivos conservacionistas del área. Otros usos potencialmente menos dañinos para los que se puede asignar una cuota son la recolección de árboles caídos, plantas ornamentales, semillas y frutas - aunque es importante no desplazar los usos tradicionales a menos que los usuarios tradicionales se involucren en la planificación y la operación de las actividades que generan ingresos.

Los beneficios se obtienen también mediante reservaciones y permisos (por ejemplo, para caminatas por áreas rurales o para el uso de sitios de acampada), cuotas por concepto del lanzamiento de lanchas y del uso de refugios para picnic, cuotas por concepto de anclaje y del uso de senderos. Algunas áreas protegidas obtienen beneficios imponiéndole "cuotas por concepto de publicidad" a las corporaciones que hagan uso del área protegida como un sitio o telón de fondo para anuncios, películas, carteles y otros usos. Algunas áreas imponen cuotas para la instalación y el uso de facilidades tales como torres de transmisión, plataformas marinas o estaciones para la investigación.

Muchas áreas protegidas obtienen ingresos vendiendo productos en las tiendas de libros y regalos o brindando servicios por los cuales el usuario paga - caminatas guiadas, paseos en lancha, conferencias, museos y exhibiciones, películas y entretenimientos, alquiler de equipos, mapas y guías, etc. Estas actividades son a menudo operadas por los concesionarios (ver lo anterior).

El programa de Environment Canada para la Recuperación de Costos comenzó con un análisis cabal de las cuestiones políticas derivadas de las cuotas para los usuarios. Al final, la agencia

desarrolló un enfoque estructurado para la ejecución de una política de cuotas para los usuarios, inspirado en el enfoque clásico del marketing y comenzando con una serie de pasos similares a los tomados por las compañías privadas antes de lanzar un nuevo producto. Durante un período de cinco años que finalizó en 1991, las ganancias para los servicios recreativos en el Servicio Canadiense de Parques aumentaron de \$15,5 millones a \$ 20,1 millón por año (dólares canadienses).

El principio base de la política de cuotas para los usuarios es la equidad. Las actividades que aseguren la continuación de los beneficios brindados por los parques al público en general - o sea, la ejecución del mandato primario del servicio de parques - no están por lo general sujetas a cuotas para los usuarios. Pero los servicios creados para grupos de usuarios bien definidos (intereses "privados" en vez de "públicos", tales como las áreas de acampada y los mapas de zonas rurales) se financian mediante cuotas para los usuarios basadas en la recuperación de costos. El porcentaje de los costos asumidos por los usuarios, en oposición al tesoro nacional, depende del grado de beneficio "público" en comparación con el "privado" que cada actividad genere.

El mayor riesgo inherente a un sistema de cuotas para los usuarios es el de la comercialización. Una agencia de parques que haga énfasis en las ganancias producidas por las cuotas para los usuarios puede perder la visión de algunos de sus objetivos y tender a crear instalaciones diseñadas para producir ingresos en vez de proteger los recursos naturales. Otros riesgos incluyen el despliegue de los escasos recursos de personal con objeto de recaudar cuotas en vez de proteger los recursos, la controversia y la oposición pública y la probabilidad, que va en aumento en algunos casos, de que el servicio de parques pueda ser legalmente responsabilizado por accidentes sufridos por los usuarios (Lecker 1992).

Estos riesgos son compensados por varias ventajas que brinda un sistema de cuotas para los usuarios. Los sistemas de parques que imponen cuotas logran a menudo un mayor nivel de respeto y profesionalismo tanto por parte del personal como de los visitantes. Las cuotas se pueden usar como una herramienta para manejar el uso y dirigir las actividades a áreas apropiadas. Y los recursos provenientes tanto de los tesoros nacionales como de los donantes internacionales y privados podrán obtenerse más fácilmente cuando los mismos parques generen una buena parte de los ingresos operativos.

En muchos casos, un parque constituye la pieza central de una industria turística local. En esta industria, las repercusiones de una política de cuotas para los usuarios pueden ser significativas. Una cuota por concepto de entrada es por lo general una pequeña parte del costo total de un viaje, pero se debe tener cuidado de estructurar toda la gama de cargas y cuotas de modo que la experiencia del turista no se afecte de forma adversa. Sobre todo, la estructura de las cuotas no debe verse como la exclusión de los residentes locales a favor de visitantes foráneos que paguen bien. Y las empresas del sector privado no deben tener un acceso "gratis" a las instalaciones públicas; las agencias gubernamentales deben asegurarse de evaluar de forma adecuada el otorgamiento de licencias o la imposición de cuotas para los concesionarios en aquellos negocios operados por el sector privado en su territorio.

Los parques son atracciones turísticas, herramientas para el desarrollo económico e instrumentos educativos y recreativos así como mecanismos para la conservación. Cada una de estas funciones posee clientelas bien definidas. Los parques se pueden ver como un producto de consumo y las cuotas para los usuarios se pueden considerar como una herramienta del marketing. Con objeto de tener en cuenta los intereses de varios grupos de usuarios y promover un uso óptimo, los parques de Canadá han instituido precios especiales para los residentes/no residentes; días de entrada gratis, pases anuales con precios más bajos, descuentos en la temporada de baja afluencia, paquetes de viajes, etc.

Las cuotas para los usuarios producen un fuerte impacto en la administración de los parques. El sistema de cuotas para los usuarios puede consistir sencillamente en la imposición de una cuota por concepto de entrada o puede incluir una gama compleja de cuotas para servicios impuestos de forma directa o por terceras partes, individualmente o en paquetes. Los costos directos de la recaudación de cuotas incluyen los salarios, los contratos, la instalación y el mantenimiento de estaciones para cobrar las tarifas, equipos, suministros y otros. Habrá más costos administrativos, por ejemplo, la contabilidad y el control, el procesamiento de datos y los informes, así como costos indirectos tales como la capacitación del personal, la seguridad y las relaciones públicas.

Esto crea una situación problemática para las agencias ya vinculadas al manejo. ¿Cómo iniciar el programa si los beneficios financieros no se realizarán hasta más adelante? Por lo general, la respuesta es depender de fondos donados u otorgados en préstamo a corto plazo -- provenientes de agencias o donantes bilaterales o multilaterales -- para las fases de planificación inicial y el comienzo y pasar a depender de los fondos autogenerados en la medida en que el programa madure.

El proceso de planificación debe comenzar mediante la definición de los propósitos del programa de cuotas para los usuarios. La orientación básica puede ser la de financiar adecuadamente la protección ambiental, proporcionar instalaciones que promuevan el disfrute del usuario o el desarrollo económico, limitar el uso mientras se incrementan los ingresos o alguna combinación de estos y otros factores.

Los planificadores deben analizar entonces los factores políticos, gubernamentales, turísticos y de mercado que puedan afectar el éxito del programa así como las fortalezas y debilidades de la agencia de parques en relación con la realización del programa de cuotas para los usuarios. Finalmente, el éxito del programa dependerá del conocimiento que se tenga sobre la clientela potencial.

Después de analizar estos factores, puede ser posible determinar los objetivos y definir el amplio esquema del programa de cuotas para los usuarios. Después de tomar en cuenta sus consideraciones, es de especial importancia consultar con los grupos de clientes y administradores del programa para recibir sus opiniones. Cuando se llegue a este punto, se podrá elaborar un programa detallado y un plan de acción. El plan debe identificar los servicios que se brindarán; las estructuras de las cuotas; las modalidades de recaudación; qué equipos, suministros, personal e instalaciones son necesarios, las políticas administrativas, incluyendo el

manejo y el uso de las ganancias generadas; los sistemas de control y un plan para la evaluación del programa.

Imposición de cuotas y gravámenes para ciertas clases de actividades, ventas o compras
Prerrogativa del gobierno de imponer y recaudar; los productos, fondos fiduciarios, etc. se pueden destinar para un uso anual.

Ingresos regulares y recurrentes, uso generalmente no restringido

Se puede obtener beneficios económicos de otros usos de los recursos (turismo, consumo de agua, caza/pesca, paseos en lanchas, etc.)

Puede traer como resultado la promoción de actividades inadecuadas como un medio de obtener ingresos

Puede requerir una legislación especial para su autorización

Puede generar controversias, especialmente entre los grupos a quienes se le van a imponer los impuestos (requiere de educación pública respecto a las ventajas y objetivos del gravamen)

Cuotas por concepto de entrada

Las cargas por concepto de visita, habitualmente "por persona" o "por vehículo", pueden incluir variaciones tales como pases estacionales o anuales, cargas a las agencias de viajes que traigan grupos acompañados

La entidad con jurisdicción sobre un área protegida puede recaudar las cuotas por sí misma o designar a otra parte para que lo haga en su lugar, en dependencia de la ley que se aplique

Ingresos regulares y recurrentes, uso generalmente no restringido

Encarna el principio de "pago por concepto de usuario"

Se puede usar para regular el acceso, el controlar el exceso de uso, manejar el flujo de visitantes entre las áreas protegidas

Fácil de llevar a cabo en áreas con un número limitado de puntos de acceso

No es apropiado para áreas poco visitadas (las ganancias previstas deben exceder el costo de la recaudación)

Potencial para las cuestiones relacionadas con la equidad (se puede abordar disminuyendo las cuotas para los residentes nacionales/locales, programando un día de entrada gratis por semana)

La introducción de cuotas para áreas cuyo acceso era anteriormente gratis puede generar controversias (requiere de una extensión y una educación local antes de su realización)

Arrendamientos y concesiones

Acuerdos que impliquen ataduras legales entre la entidad con autoridad sobre el área protegida y las organizaciones o los empresarios privados, quienes mercadean los bienes y servicios relacionados con el área protegida y restituyen parte de los ingresos o una cuota fija
Agencias de áreas protegidas, reservas privadas, algunas ONG, negocios

Es un mecanismo eficaz para brindar servicios con pocas inversiones por parte del área protegida

El concesionario incurre en los riesgos asociados con la posibilidad de no obtener provechos

Los concesionarios aportan las habilidades de marketing y negocios

Libera a la agencia de manejo para concentrarse en la protección de los recursos

Brinda oportunidades para los empresarios locales

Los concesionarios operan con objeto de obtener beneficios, puede que no compartan los valores del área protegida y tienen que ser monitoreados cuidadosamente

El estimado de las cuotas es complejo y difícil; necesidad de asegurarle al visitante servicios saludables y seguros a un precio razonable; beneficios justos tanto para el área protegida como para el empresario

No es apropiado para áreas poco visitadas

Venta de bienes y servicios

Tiendas de regalos y objetos que sirvan como recuerdo, venta de artículos tales como mapas y guías, viajes con cuotas para servicios, anclaje, boyas de amarre, alquiler de equipos, alquiler de sitios de acampada o picnic, entrada a las exposiciones, etc.

Agencias de parques, ONG, concesionarios

Los bienes y servicios pueden ejercer un doble papel como generadores de ingresos y educación al visitante, promoción

Generalmente no se requiere de autorización legal adicional; fácil de mantener las ganancias dentro del área

Se requiere de una inversión inicial para el inventario de los bienes, reclutar a los proveedores de servicios

Los bienes y servicios se deben limitar a aquellos relacionados con los objetivos del área protegida

Potencial para la competencia con otros proveedores locales de bienes y servicios

Marketing relacionado con las causas

No hay escasez de ideas - muchas de las cuales se han probado en la práctica en uno o más países - para lograr que los esquemas del marketing internacional y local generen fondos para las áreas protegidas. La clave del éxito en el uso de estos mecanismos radica en seleccionar la combinación de fuentes de financiamiento que proporcionará un retorno de las inversiones y una diversidad de fuentes de financiamiento.

Todas estas ideas para generar ingresos funcionarán. Algunas requerirán de más esfuerzos que otras para establecerlas y mantenerlas y ello dependerá en alguna medida de las características particulares del área protegida o proyecto para cuyo respaldo se hayan designado. El error más común es el de probar demasiadas ideas al mismo tiempo y no destinarle a cada una de ellas las inversiones suficientes para evaluar su potencial verdadero.

La selección se debe limitar a un número de mecanismos manejable, incluyendo el monitoreo para que se puedan ampliar los que funcionen bien y reemplazar los que no funcionen. El éxito en el uso de estas técnicas depende a menudo de encontrar vías para combinarlas de modo que se refuercen entre ellas - como el uso de eventos especiales tanto para reclutar miembros

como para brindarle superación a los miembros regulares para que obtengan categorías superiores o el uso de ventas para generar listas de correo con objeto de mercadear eventos y viajes especiales.

Esta guía pretende brindar información para ayudar a los encargados de áreas protegidas a analizar la productividad potencial de varias fuentes, la dificultad de utilizarlas, la proporción costo/beneficio del esfuerzo requerido para obtener ganancias potenciales así como otros valores. Algunos mecanismos de financiamiento promueven la conciencia pública y el respaldo político junto con las finanzas. Otros pueden generar respaldo en especie y en efectivo.

Muchas organizaciones hacen uso de eventos especiales con magníficos resultados.

Una organización venezolana obtuvo \$13 000 netos con el **estreno de una película**. Una organización jamaicana recaudó \$10 000 con una **fiesta de música y baile**. El Programa de Nature Conservancy para Long Island generalmente obtiene \$80 000 aproximadamente con su fiesta anual de baile y comida, la cual incluye una subasta de artículos de donación. En general, se puede obtener mucho dinero mediante eventos especiales si se puede cumplir con tres condiciones. La primera es poder reclutar voluntarios que realicen la mayor parte del trabajo en vez de depender de personal pagado. En segundo lugar, se deben adquirir y servicios donados en vez de pagar por ellos (la película, el salón, la comida, las bebidas, los actores, los camareros, etc.). Finalmente, el evento debe ejercer una atracción social, ser "las cosas que deben hacerse". Si no tiene el poder de crear esta atmósfera por sus propios medios, considere la posibilidad de unir fuerzas con un evento ya existente.

Ventas: El proyecto de Heliconia de la Fundación Neotrópica opera tiendas de regalos en los centros de visitantes de dos parques nacionales de Costa Rica, donde se venden camisetas, joyería, tarjetas postales, membresías para Neotrópica y una serie de artículos artesanales. Las tiendas producen cerca de \$40 000 anuales, y parte de esa suma es restituida a los parques. Pronatura Yucatán, en Méjico, obtiene unos miles de dólares anuales mediante los esfuerzos de voluntarios incansables que le venden camisetas a los que visitan sus proyectos o asisten a charlas ofrecidas por su personal. Generalmente, la venta de mercancías funciona mejor con los que pueden mercadear productos únicos y los que pueden colaborar con la industria de ventas existente en vez de competir con ella. El marketing generalmente se combina bien con los programas turísticos. Los centros de visitantes han demostrado ser una buena ubicación para las tiendas y ventas. Los voluntarios y el personal capacitado para operar estos centros logran un alto ciclo de compra y venta, ya que son reclutados para realizar otros trabajos en la industria de las ventas. La mejor forma de comenzar es con una sesión de intercambio de ideas que incluya a los representantes del manejo de parques, a cualquier ONG que esté involucrada y a los miembros interesados de la comunidad de los negocios. Un plan de negocios sólido es esencial. La mayoría de las organizaciones que han tenido éxito en las ventas han experimentado con varios productos, ampliando la producción de los que se venden bien y descontinuando aquellos productos cuya venta es baja. Artículos de ropa tales como camisetas y gorras, recuerdos tales como tarjetas postales, álbumes de fotos, así como

llaveros, mapas, guías del viajero y otros artículos relacionados específicamente con el sitio han tenido mucho éxito.

"Adopte un Acre" Los socios de Nature Conservancy en Guatemala, Panamá, Costa Rica y otros países han recaudado dinero para la protección de parques y para fondos que permitan la creación de parques mediante la venta de "escrituras" que otorgan un acre o una hectárea de un área protegida. Por \$35 o \$120 USA, el donante recibe un certificado que reconoce su "adopción" del acre y la vida silvestre allí existente. Los certificados han sido populares como presentes de Navidad y eventos especiales y grupos de escolares se han unido para ahorrar los medios y reales suficientes para comprar un acre o dos. Este programa puede funcionar bien con las organizaciones y áreas protegidas que ya hayan establecido un auditorio para ejercer el marketing (miembros, clientes de las tiendas de regalos, comerciantes de venta al por menor o de catálogos que exhibirán y venderán los certificados, etc.) También es útil contar con un grupo de voluntarios, ya que el trabajo que esto implica ocupa mucho tiempo (la producción de los certificados, su envío por correo, la cartas de agradecimiento y dar respuesta a la correspondencia). Los mejores resultados tienen lugar cuando se posee la capacidad de identificar los compradores que sean también importantes donantes potenciales para el parque u organización y de continuar con los agradecimientos personales y el cultivo de esas relaciones para garantizar donaciones adicionales.

"Recaudación del vuelto": Las variantes posibles de este esquema no tienen fin. Si se cuenta con una tienda con caja registradora o se puede persuadir a una tienda de venta al por menor para que promueva esa causa, una lata o alcancía con un letrero colocada al lado de la caja registradora puede motivar a las personas a depositar el vuelto allí. Algunas organizaciones le dan a los visitantes un sobre con ya tiene impresa la dirección del lugar para que lo utilicen en enviar por correo cualquier remanente de dinero que puedan hallar en los bolsillos al final del viaje. Las variantes de este esquema han incluido exhibiciones o mesas con personal voluntario en los aeropuertos u otras vías de salidas internacionales y, en un caso, una línea aérea que recaudaba en los vuelos de regreso moneda extranjera que los pasajeros no hubiesen utilizado. Los guías de viajes que acompañen a los grupos de regreso a sus países de origen también pueden realizar este servicio. En muchas reservas privadas, existen exhibiciones que solicitan una contribución voluntaria y proporcionan un sobre y un lugar para depositarlo. En los Estados Unidos, Nature Conservancy recaudó \$40 000 mediante "parquímetros" ubicados en zoológicos - no en los parques, sino cerca de los animales, como un medio de solicitarle a cada visitante que contribuyese con una o dos monedas de veinticinco centavos. Las exhibiciones de la Fundación Natura en las áreas recreativas de Colombia se asemejan a máquinas de goma de mascar. Los que depositen el equivalente de un dólar obtienen un mensaje conservacionista en una cápsula. Las ferias y otros eventos públicos brindan la oportunidad de colocar una mesa con una exhibición para recaudar contribuciones. Algunas organizaciones envían voluntarios de puerta en puerta.

Tal vez, el ejemplo más conocido de prospección de la diversidad biológica como fuente de ingresos para la conservación es el acuerdo de 1991 entre el Instituto Nacional de la Diversidad Biológica de Costa Rica (INBio) - una organización privada que no obtiene ganancias - y la compañía farmacéutica Merck & Co. Ltd., con base en los EEUU. INBio

acordó brindarle a Merck extractos químicos de plantas silvestres, insectos y microorganismos de las áreas protegidas de Costa Rica. Merck procesaría los extractos para buscar su potencial farmacéutico. Merck pagó el 90 por ciento de los \$1,1 millones requeridos para establecer el programa de muestreo -- en el cual se capacitaron y emplearon los "parataxónomos" costarricenses - y acordó brindar asistencia técnica y capacitación para ayudar a establecer la investigación de las drogas en Costa Rica. INBio obtendría regalías por cualquier producto farmacéutico identificado mediante el sistema, el 50 por ciento de las cuales pasaría al Fondo de Parques Nacionales del gobierno. Este acuerdo resultó ser un punto de transición en la historia de la prospección de la diversidad biológica - la exploración de la diversidad biológica para buscar recursos genéticos y bioquímicos valiosos desde el punto de vista comercial.

Los encargados de los sistemas de áreas protegidas y las organizaciones conservacionistas que estén interesados en la prospección de la diversidad biológica como fuente potencial de ingresos deben consultar Biodiversity Prospecting (© 1993, por el Instituto de los Recursos Mundiales, ISBN 0-915825-89-9, Biblioteca del Congreso, Catálogo No. 93-60546). Este libro presenta la historia del programa de Costa Rica, detalles sobre la realización del programa, listas de compañías farmacéuticas y ejemplos de contratos para lograr acuerdos sobre la prospección de la diversidad biológica.

Venta de artículos mayormente intangibles (membresía, "adopte un Acre", adiciones voluntarias en las cuentas de los hoteles y restaurantes, etc.) cuyo valor primario consiste en el conocimiento que tiene el comprador de haber ayudado a la conservación

Son utilizadas mayormente por las ONG

Combina la promoción, la educación y la recaudación de fondos

En algunos casos, las contribuciones se pueden deducir de los impuestos

Los mercados se pueden identificar fácilmente (visitantes del parque, miembros de ONG, etc.)

Involucra en la protección a la comunidad de los negocios locales

Muchas áreas no tienen un mercado establecido allí, se deben preparar libros de visitantes, etc.

Se requiere de una comprensión bastante sofisticada del marketing y de lo que se venderá o de un enfoque experimental

Prospección de la diversidad biológica

Contratos en los que una compañía farmacéutica u otro empresario asegura los derechos a los recursos genéticos (materiales vegetales recolectados y procesados para el análisis) a cambio de pagos en efectivo y/o regalías por cualquier medicina/producto que pueda desarrollarse

Generalmente el gobierno o agencias paraestatales, algunas veces instituciones privadas de investigación con el consentimiento de las agencias gubernamentales apropiadas

El costo inicial es mínimo

Oportunidad de capacitar y emplear a los investigadores locales en la recolección y el procesamiento inicial

Empresa especulativa, imposible conocer los beneficios financieros potenciales con antelación

Requiere de representación legal calificada para los contratos

Canjes de deuda por naturaleza

Desde 1987, cuando tuvo lugar el primer canje de deuda por naturaleza, se ha obtenido casi un billón de dólares para la conservación mediante ese mecanismo. Muchos de estos fondos han pasado a fondos fiduciarios para la conservación o a dotes para áreas protegidas específicas.

El diagrama que aparece a continuación refleja la historia de los canjes de deuda para la conservación, indicando la fecha del canje, el país cuya deuda fue financiada nuevamente, el nombre del comprador (ONG o gobierno), el valor real de la deuda (la suma que se canceló realmente), lo que le cuesta al donante cancelar la deuda y, como último inciso, los fondos producidos para la conservación. En Bolivia, por ejemplo, se utilizaron \$100 000 USD para cancelar \$650 000 USD de deuda externa. El último número representa la cantidad de dinero generada para la conservación. En Brasil, se utilizaron \$746 000 USD para cancelar \$2,2 millones USD. Este valor real pasó entonces al fondo para la conservación.

Aquellos que deseen proporcionar fondos a las áreas protegidas mediante canjes de deuda por naturaleza tendrán que estudiar el procedimiento de forma muy cuidadosa, pero en resumen, se puede llevar a cabo un canje cuando un país tiene una deuda que no puede rembolsar. Particularmente en los casos de deuda comercial, el acreedor se cansa de aguardar y comienza a comerciarla a un valor más bajo, habitualmente en el mercado secundario internacional. Lo que desea un comprador (ONG o encargado de un fondo fiduciario) es comprar la deuda directamente del acreedor o en el mercado secundario. La compra se puede realizar con un descuento de 20, 50, 80 centavos por dólar. Con la deuda en la mano, el comprador se acerca a su gobierno y pide una redención de la deuda en moneda local, ya sea en valor real o en otro valor mayor del que se empleó realmente en moneda dura para adquirir la deuda. El país se beneficia con la cancelación de la deuda en moneda dura y el área protegida con la adquisición de recursos en moneda local iguales a un múltiplo de la cantidad de moneda dura que se empleó.

El resultado fundamental de un canje de deuda por naturaleza es generar grandes cantidades de moneda local. Un encargado de áreas protegidas o de un fondo fiduciario debe observar una serie de factores antes de decidirse a realizar un canje de deuda por naturaleza. En algunos casos ello puede ser una mala idea - si la moneda de un país es muy inestable (debido a la alta inflación o la expectativa de una devaluación), la ganancia puede desaparecer rápidamente. O, por ejemplo, si se tiene una gran necesidad de moneda dura para comprar equipos, no se querrá quedar estancado con una moneda local que no se puede reconvertir. Un tercer caso en que no se debe realizar un canje de deuda es cuando sea difícil invertir localmente o si las ganancias son lentas. Es necesario producir intereses, de modo que realizar un canje de deuda por naturaleza con todo el capital disponible en una situación como esa no es una buena idea.

Los canjes de deuda son una buena idea cuando la deuda es muy barata. En condiciones como esa, un canje puede producir una buena prima. Incluso cuando la deuda no es barata, si hay

buenas posibilidades para la inversión y poca inflación en el país, un canje producirá ingresos considerables. Otro ejemplo de condiciones bajo las cuales un canje es una buena idea es cuando esa sea la única forma de lograr el acceso a una fuente específica - por ejemplo, si un gobierno o acreedor desea hacer un presente con la deuda (que usted no tenga que utilizar moneda dura para adquirirla). A veces el donante realmente desea que tenga lugar un canje de deuda. Una razón para ello puede ser que se desee cancelar la deuda y generar fondos para la conservación. Esto es especialmente cierto en lo concerniente a las agencias bilaterales.

Cómo lograr resultados máximos en el canje: cuando negocie la redención con el Ministerio de Finanzas o el banco central, usted puede pedir que se redima la cantidad máxima permisible de la deuda, dentro de los límites establecidos por el país. Negocie también la tasa de redención - valor real total, 80% -- mientras más alto, mejor. La naturaleza de la redención constituye otra área que se puede negociar - en efectivo, en bonos, la extensión de la maduración, la cantidad de intereses. Eventualmente, trate de obtener datos de contabilidad en el tesoro indexado en moneda dura. Otra sugerencia es deambular buscando deudas. Hable con los comerciantes y banqueros que realizan inversiones y trate de encontrar deudas que se negocien barato. Los canjes de deuda pueden ser una buena transacción. Se pueden utilizar para la capitalización inicial de un fondo y se pueden agregar a un fondo fiduciario de forma rotatoria. No se deben pasar por alto como una fuente potencial de capital e ingresos recurrentes.

Transacciones que implican el perdón o la renegociación de la deuda externa a cambio de compromisos en relación con la conservación (habitualmente pagos en moneda local para un proyecto o fondo para la conservación)

Los actores claves incluyen el gobierno nacional (Ministerio de Finanzas), país o banco comercial con quien se ha contraído la deuda, organización intermediaria que recauda fondos para comprar la deuda descontada (en canjes comerciales), entidad nacional beneficiaria (a menudo un fondo fiduciario para parques)

Para participar, el país debe tener un gran atraso en los pagos de la deuda comercial o bilateral Reducción de la deuda nacional, sustituyendo los pagos en moneda local al fondo nacional o los bonos para el servicio de la deuda en moneda dura

El donante aumenta las inversiones para la conservación comprando notas de la deuda por debajo de su valor y las redimiéndolas en su valor total

Transferencia líquida de fondos hacia los objetivos de la conservación

Puede ayudar a capitalizar los fondos fiduciarios nacionales para áreas protegidas

Potencialmente puede generar controversias debido a las cuestiones relacionadas con la legitimación de la deuda

Valioso sólo cuando se ha descontado mucho la deuda o el acreedor desea cancelarla

Requiere de autorización para llevar a cabo las políticas y de plena participación del gobierno nacional

Fundaciones filantrópicas

Por lo general, están disponibles sólo para organizaciones que no obtengan beneficios mediante sus actividades

Puede ser una fuente significativa de ingresos para actividades específicas de los proyectos o para iniciar nuevos programas

No constituye una fuente de financiamiento recurrente

La gran competencia para obtener el limitado financiamiento conduce a menudo a inversiones significativas de esfuerzos en propuestas con pocas o medianas probabilidades de obtener financiamiento

La cuestión del idioma puede generar dificultades (la mayoría de las fundaciones sólo aceptan propuestas redactadas en su propio idioma)

Corporaciones

Patrocinamiento u otros tipos de pagos voluntarios por parte de compañías

Agencias de parques, ONG

Es generalmente un medio de obtener respaldo tanto nacional como internacional para las instalaciones o el manejo

Las expectativas de los donantes corporativos a menudo se pueden satisfacer mediante simples placas de reconocimiento

Significa involucrar a las compañías que obtienen beneficios de las áreas protegidas para que las respalden (turismo, industrias que brindan hospitalidad)

A menudo, las corporaciones que desean convertirse en patrocinadoras son aquellas con las que el área protegida no desea asociarse (el sector de la explotación de recursos)

Antes de solicitar y aceptar las donaciones, es necesario limitar cuidadosamente lo que los patrocinadores corporativos obtendrán a cambio

Donaciones individuales

Las corporaciones son habitualmente el tipo de donante más difícil para asegurar un respaldo importante. De forma típica, requieren del empleo de gran cantidad de tiempo en reuniones y presentaciones y para crear relaciones. Además, algunas corporaciones tienen complejos procesos de toma de decisiones y lograr que se apruebe una donación puede requerir de mucho tiempo. Las excepciones las constituyen por lo general las corporaciones que necesitan fomentar su imagen "verde" (las compañías que explotan recursos) o las corporaciones que tienen un interés directo en el éxito del área o programa para la conservación (líneas de viajes cruceros, la industria de comidas y licores, las industrias de viajes).

Esto no quiere decir que usted deba eliminar la obtención de fondos corporativos de la lista de fuentes potenciales, es simplemente que debe elegir los asociados potenciales con cuidado, realizando esfuerzos donde sea probable obtener los mayores dividendos. Aquí van algunas sugerencias:

Comience con un esfuerzo tangible - un sendero, un letrero interpretativo, la limpieza de una playa - que pueda ser respaldado por un número limitado de patrocinadores corporativos, digamos, 10 corporaciones que contribuyan con \$250 cada una. Haga una lista de las compañías más involucradas o las que sea que contribuyan con más probabilidad y reclute un representante corporativo para presidir el proceso de solicitud. Sea flexible en relación con la aceptación de contribuciones ya sea en especie o en efectivo, tenga un plan financiero de

apoyo para asegurar que el proyecto se termine incluso si no logra conseguir tantos patrocinadores corporativos como había planificado y entonces asegúrese de que los patrocinadores obtengan una buena publicidad y reconocimiento por sus esfuerzos. Cimiente esta buena voluntad mediante nuevos eventos, pidiéndole a los funcionarios corporativos que quedaron satisfechos con los resultados anteriores que ayuden a los proyectos futuros.

Trabaje con las sucursales locales de las firmas internacionales para lograr acceso a sus fundaciones corporativas y a sus programas de donaciones corporativas.

Si su lista de corporaciones involucradas y de apoyo incluye un número significativo que hace un uso real del área protegida, analice si existe una vía para emitir permisos o recaudar cuotas por concepto de uso - incluso si esto se realiza sobre una base voluntaria - en vez de solicitar donaciones directas.

Piense en las posibilidades de que las corporaciones patrocinen eventos populares - un día de la ciencia en las escuelas, la exhibición de carteles conservacionistas por parte de estudiantes, clubes conservacionistas estudiantiles. No realice actividades fuera de la misión del área protegida simplemente para obtener respaldo corporativo, pero si programa actividades de extensión pública, particularmente las que involucran a escuelas y estudiantes, piense en las industrias de los servicios tales como bancos, compañías de seguros, agencias de viajes y embotelladores de refrescos, como patrocinadores potenciales.

Mantenga un registro de visitantes que solicite de las personas su nombre, la dirección, el teléfono o correo electrónico, la filiación con los negocios y sus comentarios. Revise el registro para ver si hay visitantes asiduos con filiaciones que puedan servir de ayuda.

Hable con los líderes de los negocios acerca de las actividades sociales y de caridad que respaldan sus compañías y por qué lo hacen. Pídales consejo sobre cómo estructurar un programa de donaciones corporativas que pudiera serle de interés a ellos y a sus colegas.

En general, los individuos constituyen el tipo de donante más fácil para recaudar fondos - fácil en el sentido de que no hay que redactar una propuesta, cumplir con las fechas límites de presentación o ajustar las necesidades del programa a las directrices de la donación. Los individuos son también los más flexibles y los que con más probabilidad harán donaciones que se puedan utilizar de acuerdo a las prioridades propias del programa. Las organizaciones conservacionistas de más éxito en los EEUU -- en verdad, las de más éxito de cualquier sector entre las que no buscan obtener beneficios - recaudan tres cuartos o más de sus ingresos mediante donaciones individuales.

El truco radica en el arte de identificar los individuos que sean posibles prospectos para las donaciones y entonces pedirles que hagan una contribución. "Pedir" es un arte y un acto de coraje, pero es un donante raro que da sin que se le pida. Mientras más personal sea la solicitud, más probabilidades habrá de obtener un presente. Básicamente, existen tres pasos para lograr que los donantes individuales se tornen solícitos. Se les debe informar y educar respecto al programa para la conservación y lo que hay que hacer. Se les debe inspirar,

ayudándolos a desarrollar una visión personal acerca de los cambios que crearán sus contribuciones y se les debe pedir sinceramente que ayuden a lograr esos cambios.

De forma general, una solicitud específica es mejor que una general (una de las campañas más exitosas para lograr apoyo entre los visitantes, le decía a los donantes potenciales: "necesitamos \$50 000 para construir un sendero interpretativo entablado a través de este pantano, cada tabla cuesta \$20, ¿no contribuirá usted a comprar una o dos tablas?"). Varias áreas protegidas han utilizado mecanismos tales como registros de visitantes o rifas para obtener los nombres y las direcciones de los visitantes y entonces han continuado con una carta personal que solicita una donación. Incluso los programas simples, como la caja para depositar el vuelto en una tienda de regalos o una solicitud por parte de los guías de viajes (con un sobre especial de donación) al final de un viaje, pueden generar donaciones. Recuerde siempre obtener los nombres y las direcciones de las personas que donan, agradézcales, dígalas de qué forma sus donaciones han ayudado y pídale que consideren la posibilidad de donar nuevamente.

Donaciones planificadas

Las donaciones planificadas - o sea, donaciones caritativas hechas mediante el testamento o los bienes raíces de una persona, o mediante otros mecanismos tales como seguros y anualidades - son en la actualidad uno de los aspectos de más rápido crecimiento y más lucrativos de las donaciones de caridad en los países desarrollados. Existen muchas opciones para los donantes individuales. Las mismas incluyen la designación de un presente en un testamento para un área protegida u organización conservacionista, el nombramiento de una organización conservacionista como la beneficiaria de un seguro de vida, donaciones de propiedades o seguridades con o sin disposiciones sobre el "life estate" del donante (el derecho de continuar viviendo o utilizando la propiedad durante el tiempo de vida del donante) o el disfrute de por vida de los ingresos de las seguridades, el establecimiento de fondos de caridad y la compra de anualidades. La mayoría de los encargados de los sistemas de áreas protegidas y las organizaciones conservacionistas tendrán un conocimiento mucho menos sofisticado de estas opciones que los mismos donantes potenciales, pero si uno se acerca a los donantes individuales para solicitar contribuciones, vale la pena desarrollar algunos conocimientos sobre las leyes que rigen las herencias y los impuestos y que pudieran afectar a los donantes locales e internacionales que sientan la inclinación a hacer sus donaciones como parte de sus bienes raíces o planes de inversión. Puede que usted desee también estrechar las relaciones con un asesor financiero que pudiera ofrecer sus servicios voluntarios para brindar informaciones sobre las opciones disponibles en su país.

Presentes hechos por individuos mediante una serie de mecanismos - presentes directos, membresías, testamentos y legados, etc.

Generalmente las ONG, pero a veces también las agencias de áreas protegidas

Los donantes potenciales vienen a usted y sólo hay que solicitarles

No existen procesos de solicitud engorrosos

Al pasar el tiempo, puede generar lealtad por parte del donante

Usualmente, los presentes no están restringidos

Requiere de un conocimiento interno de los donantes potenciales y de lo que los motiva. Algunos presentes, especialmente los legados, pueden requerir de años para cultivarse y eventualmente realizarse.

Membresías

Contrastando con el concepto de "pago por visita" existente en las cuotas para los usuarios, los programas de membresía proporcionan un vehículo que garantiza el respaldo voluntario de un grupo de personas que pueden o no visitar los sitios.

Un programa de "Amigos del Parque" o una colaboración con las ONG existentes brinda una excelente oportunidad de canalizar las contribuciones individuales directamente hacia el manejo de las áreas protegidas. El personal puede establecer mecanismos para obtener donaciones en el sitio o compilar información sobre los visitantes (nombres y direcciones) para contactos ulteriores con objeto de recaudar fondos. Algunas áreas protegidas ponen estas informaciones al alcance de las ONG para lograr esfuerzos cooperativos en la recaudación de fondos.

El mero hecho de que las personas deseen ser miembros de una ONG conservacionista o un grupo de respaldo a los parques constituye una fuente de prestigio e influencia, tanto en el proceso político como para convencer a los donantes potenciales de que inviertan. Las cuotas que pagan los miembros pueden ser una fuente de ingresos significativa. Los miembros también pueden hacer otras contribuciones: trabajos voluntarios, publicidad oral, búsqueda de información, compra de productos y boletos para beneficio de los eventos e identificación de donantes potenciales.

Las membresías y cómo crearlas son el tema de muchos libros y materiales de referencia. Los miembros son individuos o entidades (negocios, por ejemplo) que se unen a una organización (habitualmente mediante el pago de una cuota por concepto de usuario) y, a cambio, reciben los beneficios de la membresía. El beneficio primario es el de formar parte de una organización que respalda una causa en la cual ellos creen. Otros beneficios pueden incluir admisiones gratis, descuentos en las mercancías, una suscripción en un boletín o una carta circular, invitaciones a eventos especiales, etc. Un error común que las organizaciones cometen al iniciar programas de membresía es el de ofrecerle tantos beneficios a los miembros potenciales que eventualmente cuesta más dirigir el programa que lo que el mismo aporta. Siempre es importante recordar que el principal beneficio de una membresía es el respaldo brindado a la causa.

El desarrollo de membresías es el proceso de crear, renovar, mejorar y mantener una membresía que proporcione ingresos constantes y sea una fuente de voluntarios y de respaldo comunitario. Lo anterior se aborda en detalle en el manual de Nature Conservancy, "Resources for Success", así como en otras publicaciones.

En general, las ganancias variarán entre los \$20 y los \$50 USD, de aproximadamente el uno al diez por ciento de las personas identificadas como miembros potenciales (o sea, amigos,

visitantes, personas que ya sean miembros de grupos similares, etc.). Mientras más directo sea el contacto que se mantenga con las personas a quienes se invite a convertirse en miembros, más probable será que los resultados estén en la escala superior de este estimado.

Las membresías corporativas han fluctuado entre \$50 a \$5 000 y tienen más éxito cuando son solicitadas en persona por los líderes corporativos que están conectados con la organización que solicita la donación (habitualmente, los miembros de la junta directiva de una ONG o los miembros del comité privado de asesoramiento del parque, por ejemplo). La renovación de los miembros existentes es absolutamente esencial para garantizar el éxito a largo plazo de un programa de membresía y, desafortunadamente, esto a menudo se pasa por alto.

US EAI y la Ley para la Conservación de los Bosques Tropicales de 1998

Los Estados Unidos han financiado la conservación de las áreas protegidas mediante canjes de deuda por naturaleza, en gran medida mediante la Empresa para la Iniciativa Americana (EAI). En 1998, la Ley para la Conservación de los Bosques Tropicales (TFCA) extendió este programa a los países con ingresos pequeños y medianos de África y Asia. Estos programas autorizan a las agencias ejecutivas del Gobierno de los EEUU a reducir ciertas formas de deuda a los EEUU en conformidad con el Acta sobre la Ayuda Foránea de 1981 o el Título I del Acta sobre el Desarrollo y la Ayuda al Comercio Agrícola de 1954. A cambio, el país en desarrollo que puede ser elegible situaría moneda local en un fondo que se utilizaría para preservar, restaurar y/o mantener bosques prominentes (a tenor de TFCA) o para respaldar los papeles de la sociedad civil en la conservación de la diversidad biológica (en conformidad con EAI). Existe también una disposición que le permite a terceras partes (ONG) recaudar fondos para "comprar nuevamente" la deuda a cambio del compromiso del país en desarrollo de situar moneda local en un fondo fiduciario para la conservación.

Con objeto de calificar para recibir la ayuda, los países deben satisfacer criterios de elegibilidad que incluyen: (1) un gobierno electo de forma democrática, (2) no haber brindado apoyo a actos de terrorismo internacional, (3) no dejar de cooperar en asuntos concernientes al control internacional de los narcóticos, (4) no participar en un patrón consistente de violaciones de los derechos humanos reconocidos internacionalmente y (5) haber participado en cualquier reforma inversionista que fuere necesaria.

Los fondos fiduciarios establecidos según EAI y TFCA deben incluir en sus órganos de gobierno uno o más funcionarios del Gobierno de los EEUU (habitualmente un representante de USAID en el país en cuestión), uno o más individuos que representen al gobierno del país y representantes de organizaciones no gubernamentales ambientalistas, para el desarrollo de las comunidades, científicas y académicas del país.

Los criterios para darle prioridad a los países que solicitan participar en estos programas van más allá de los criterios de elegibilidad y también tienen en cuenta la significación de los recursos de los bosques tropicales del país, el grado de amenaza, la "ficha" sobre el interés y el compromiso del país de llevar a cabo un manejo ambiental sano, la factibilidad de establecer

un fondo fiduciario (o sea, la capacidad institucional) y si es probable que el financiamiento logre crear diferencias significativas.

Proyectos de implementación conjunta para compensar las emisiones de carbono

Los proyectos de Implementación Conjunta para compensar las emisiones de carbono emergen de los acuerdos tomados en conformidad con la Convención del Cambio Climático. El elemento fundamental en ellos es la reducción de la concentración de los "gases de invernadero" en la atmósfera mediante la conservación de los bosques que "recluyen" al carbono en su biomasa. La ejecución de ese tipo de proyecto requiere de una asociación entre una firma sujeta a restricciones en la emisión de carbono y una entidad (habitualmente una ONG o una asociación ONG-gobierno en los casos existentes hasta hoy en día) que pueda demostrar los beneficios específicos creados para compensar las emisiones de carbono al conservar un área dada y asegurar que se llevará a cabo la conservación. Estos proyectos son complejos y caros y deben ajustarse a regulaciones detalladas. Ese tipo de proyecto debe ser refrendado por el gobierno nacional y aprobado por el órgano de gobierno de la Convención del Cambio Climático.

ANEXO V

Declaración realizada por el Grupo Financiamiento: Construcción de un futuro financiero seguro en el marco de la Vth World Parks Congress en Durban, Sudáfrica, 8-17 de setiembre de 2003.

La Comunidad Internacional acuerda en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible, *World Summit for Sustainable Development (WSSD)*, trabajar hacia la meta de que hacia el año 2010 sean reducidas significativamente las pérdidas de biodiversidad.

Sin embargo, el significativo gap financiero que existe determina que cada vez más se les exija a lo administradores de las AP que dediquen recursos para aumentar sus propios fondos y que las AP estén enfrentando una mayor degradación.

Como un indicador de esta necesidad, se estima que los prosupuestos de las APs en los primeros años de los 90's totalicen solamente el 20% de los 20-30 billones anuales que se había estimado se requeriría en los próximos 30 años para establecer y mantener un apropiado sistema de AP incluyendo a los ecosistemas terrestres, de humedales y marinos.

No obstante, persisten políticas gubernamentales y otros obstáculos institucionales, que intencional y no intencionalmente restringen el flujo de fondos hacia las APs, como:

- a) Insuficiente prioridad en la conservación de la naturaleza y valores culturales asociados, en relación a otros programas presupuestarios competitivos.
- b) Las ganancias por las entradas y otras tasas cobradas a los turistas, así como de otros servicios ambientales provistos por las AP (ej cargos del agua) no son asignados al manejo del área protegida.
- c) Barreras institucionales que restringen el flujo de fondos a las AP:
- d) Estructuras de manejo e inapropiadas que fallan en canalizar los fondos al manejo de las APs.
- e) Falta de mecanismos para alentar a las organizaciones de donantes para participar en el apoyo de las AP.
- f) Limitado uso de planes de negocios (tanto a nivel de sistemas como de AP específicas).

Para ayudar a resolver estos problemas, la UICN World comisión on Protected Areas implementó una iniciativa en Financiamiento Sustentable. Por tanto, los participantes del Grupo de Financiamiento: Construyendo un financiamiento seguro para el futuro, en el Vth. Congreso Mundial de Parques en Durban Sudáfrica realizado el 8-17 de setiembre de 2003, hicieron las siguientes recomendaciones a los gobiernos, organizaciones nacionales e internacionales no gubernamentales, convenciones internacionales, comunidades indígenas y locales y a la sociedad civil:

- I. Poner en operación las metas sobre biodiversidad establecidas por el WSSD y evaluar el costo de lograr ese objetivo;

2. Asegurar que los mecanismos financieros adoptados para aumentar los ingresos de las AP no conduzcan a la degradación de la biodiversidad o a la destrucción de la herencia natural y cultural;
3. Comunicar más efectivamente a las comunidades científicas nacionales e internacionales los resultados de las inversiones en las AP, de modo de ganar mayor apoyo financiero de las AP, incluyendo tanto los efectos sobre la conservación como los beneficios socio económicos de las AP.
4. Aumentar, diversificar y estabilizar los flujos financieros para las AP y la conservación de la biodiversidad, utilizando incentivos apropiados y apoyos para la implementación de los diversos portafolios de mecanismo financieros, así como enfoques de manejo costo-efectivos para los sistemas de AP terrestres, de humedales y marinos, de modo de asegurar que los objetivos de conservación a largo plazo sean plenamente alcanzados en cada eco región del mundo;
5. Asegurar que exista una valoración apropiada de los bienes y servicios provistos por las AP y la biodiversidad en general, de modo que las decisiones sobre desarrollo económico sean hechas con el mayor conocimiento de los costos así como de los beneficios y de los impactos sociales implicados;
6. Remover las barreras políticas e institucionales a las soluciones financieras sostenibles, incluyendo la efectiva asignación de recursos en todas las redes y sistemas de AP de modo que los fondos provenientes de fuentes nuevas o existentes, así como los ingresos generados en las AP puedan ser plena y eficientemente dirigidos al manejo del AP, siempre y cuando esa remoción no comprometa los objetivos sobre la biodiversidad y la herencia natural y cultural;
7. Asegurar que las AP y las comunidades indígenas y locales adyacentes a ellas, como primeras beneficiarias, tengan acceso concedido a los beneficios de todas las oportunidades existentes para generar ingresos de los servicios ecosistémicos provistos por las AP. Esto comprende a los recursos existentes como pueden ser los ingresos relacionados con el turismo así como a las nuevas oportunidades, como la provisión de aire y agua limpios, defensa contra las inundaciones y medidas de prevención contra los desastres, conservación de suelos, conservación del material genético, oportunidades de recreación y secuestro de carbono;
8. Urgir a los donantes, gobiernos y al sector privado a apoyar el establecimiento de fondos fiduciarios y de dote para la conservación de la biodiversidad así como el apoyo de otros mecanismos financieros sostenibles como el canje de deuda y la inclusión de apoyos para la biodiversidad y el ambiente en países “Poverty Reduction Strategies”,
9. Mejorar la coordinación de las fuentes financieras para las AP basada en estrategias de acuerdos establecidos en conjunto con todos los participantes relevantes; para apoyar la coordinación, mejorar la calidad y la difusión de la información sobre fondos para la conservación;
10. Aumentar significativamente futuros “rellenos” del GEF para el apoyo del manejo sostenible de las AP en los países en desarrollo a través de ayudas para los mecanismos financieros sostenibles. NO ENTENDI BIEN.
11. Alentar a los gobiernos de todos los niveles a aumentar los flujos financieros hacia las AP, reduciendo y re-direccionando los fondos actualmente asignados a subsidios para

- la pesca, agricultura y otros sectores que contribuyen a la degradación del ambiente y a la pérdida de biodiversidad;
12. Asegurar, cuando sea apropiado, que los pagos compensatorios por actividades económicas sean efectivamente canalizados a las AP o a los ecosistemas en restauración;
 13. Prestar mayor atención en incrementar la efectividad de los costos en las AP financiadas a través de presupuestos mejorados, planes financieros y el uso de acuerdos innovativos como las servidumbres para conservación, pagos directos, créditos de impuestos (tax credits) y otras transacciones basadas en el mercado.

ANEXO VI

Archipiélago de Fernando de Noronha: Tasa de Protección Ambiental (TPA)⁷²

A TPA foi instituída pela Lei nº 10.430 de 29 de dezembro de 1989, modificada pela Lei nº 11.305 de 28 de dezembro de 1995. Sua finalidade está explicitada no artigo 83 e o fato gerador no artigo 84, que estabelecem:

"Art. 83. Fica instituída a Taxa de Preservação Ambiental, destinada a assegurar a manutenção das condições ambientais e ecológicas do Arquipélago de Fernando de Noronha, incidente sobre o trânsito e permanência de pessoas na área sob jurisdição do Distrito Estadual.

Art. 84. A Taxa de Preservação Ambiental tem como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, por parte das pessoas visitantes, da infra-estrutura física implantada no Distrito Estadual e do acesso e fruição ao patrimônio natural e histórico do Arquipélago de Fernando de Noronha."

QUEM ESTÁ OBRIGADO A PAGAR E QUEM PODE SER DISPENSADO DE PAGAMENTO DA TPA ?

Estes itens estão definidos nos parágrafos 10 e 20 do artigo 83 da lei citada, que diz:

§ 1º A Taxa de Preservação Ambiental] será cobrada a todas as pessoas, não residentes ou domiciliadas no Arquipélago, que estejam em visita, de caráter turístico.

§ 2º Não incidirá a Taxa de Preservação Ambiental relativamente ao trânsito e permanência de pessoas:

- a) que estejam a serviço;
- b) que estejam realizando pesquisas e estudos de caráter científico sobre a fauna, a flora e os ecossistemas naturais do Arquipélago, quando vinculados ou apoiados por instituições de ensino ou pesquisas;
- c) que estejam na região do Arquipélago de Fernando de Noronha a título de visita a parentes consangüíneos, residentes no Distrito Estadual, quando o tempo de permanência não for superior a 30 (trinta) dias;
- d) que estejam na região do Arquipélago de Fernando de Noronha a título de visita a parentes afins, residentes no Distrito Estadual, quando o tempo de permanência não for superior a 15 (quinze) dias.

⁷² Fuentes: <http://revistaturismo.cidadeinternet.com.br/Dicasdeviagem/fernoronha.htm>;
<http://www.noronha.pe.gov.br/ctudo-taxa-legislacao.asp>

COMO E ONDE É COBRADA A TPA ?

A cobrança da TPA ocorre de acordo com o estabelecido no artigo 85 da referida lei, cujo texto é o seguinte:

"Art. 85. A cobrança da Taxa de Preservação Ambiental poderá se dar:

I - antecipadamente, por ocasião do embarque quando o visitante acessar à ilha através de transporte aéreo;

II - no momento do desembarque no terminal aéreo ou marítimo do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, quando não houver sido recolhido antecipadamente;

III - no momento do embarque de retorno ao continente relativamente ao período excedente não previsto quando do recolhimento antecipado ou do recolhimento no desembarque."

É preciso pagar a taxa assim que o avião aterrissa na ilha (a maioria das agências não inclui a taxa de preservação ambiental nos pacotes) Ela é cobrada pelo governo para a manutenção da ilha. Para 05 dias por exemplo em Noronha devem ser pagos R\$ 151,20 . A taxa que deve ser paga em dinheiro no aeroporto de F. de Noronha ou pode ser paga antecipadamente no site www.noronha.pe.gov.br taxas do IBAMA (para mergulhos dentro do Parque Nacional Marinho é cobrada taxa de R\$ 10,00 por dia). Deverá ser paga a operadora de mergulho local.

Ejemplo de fijación de la TPA:

DISTRITO ESTADUAL DE FERNANDO DE NORONHA

Administração Geral

DECRETO DISTRITAL Nº 015/2004

Reajusta os valores da Taxa de Preservação Ambiental – TPA.

O Administrador Geral do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, no uso das atribuições que lhes são conferidas pela Lei nº 11.304, de 28 de dezembro de 1995,

DECRETA:

Art. 1º - Ficam reajustados os valores da Taxa de Preservação Ambiental - TPA de que trata o artigo 83, da Lei nº 10.403, de 29 de dezembro de 1989, alterada pelas Leis nºs 11.305, de 28.12.95, 11.704, de 29.11.99, 11.923, de 29.12.2000 e 11.949, de 09.04.2001 passando a vigorar de acordo com a tabela em anexo.

Art. 2º - Os valores acima referidos serão cobrados a partir de 12 de janeiro de 2004.

Art. 3º - Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º - Revogam-se as disposições em contrário.

Palácio São Miguel, em 06 de janeiro de 2004.

EDRISE AIRES FRAGOSO

Administrador Geral

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO - DISTRITO ESTADUAL DE FERNANDO DE NORONHA

TABELA DA TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL		
TEMPO DE PERMANÊNCIA/DIA	QUANTIDADE DE ÍNDICES – UFIR	VALOR DA TPA EM R\$ (*)
1	20	28,20
2	40	56,41
3	60	84,61
4	80	112,82
5	98	138,20
6	111	156,53
7	124	174,87
8	137	193,20
9	150	211,53
10	163	229,87
11	225	317,30
12	255	359,60
13	290	408,96
14	330	465,37
15	375	528,83
16	425	599,34
17	480	676,00
18	540	761,52
19	605	853,18
20	675	951,89
21	750	1.057,66
22	830	1.170,48
23	915	1.290,48
24	1.005	1.417,27
25	1.100	1.551,24
26	1.200	1.692,26
27	1.305	1.840,33
28	1.415	1.995,45
29	1.530	2.157,63
30	1.650	2.328,85

Lei nº 11.704, art. 86, itens I, II e III – O Valor da Taxa de Preservação Ambiental que se referir aos dias excedentes ao período inicialmente previsto, será cobrado em dobro, quando a permanência do visitante ou turista no Arquipélago de Fernando de Noronha não estiver devida e previamente agendada autorizada pela Administração Geral.

(*) Valores atualizados com fundamento na Lei Nº 11.922/2000 e nas Portarias SF 244 de 27.12.2001, SF 285 de 19.12.2002 e SF 190, de 12.12.2003.

ANEXO VII

APÉNDICE. CUESTIONARIO CIRCULADO ENTRE LAS PARTES CONTRATANTES.

El Consejo Europeo ha comisionado un reporte sobre el uso de políticas de incentivos fiscales para promover la conservación de la diversidad biológica y de los paisajes en Europa. El reporte proveerá un resumen de las mediadas nacionales existentes y, tanto como sea posible, identificar y evaluar ejemplos de buenas prácticas. Formará las bases de un borrador de recomendaciones para los Estados Miembros del Consejo Europeo sobre el desarrollo de políticas fiscales positivas para complementar los marcos regulatorios y las medidas basadas en contratos para la conservación.

Es necesario precisar y actualizar la información para hacer el reporte lo más constructivo posible. Nosotros estaríamos por tanto muy agradecidos si Ud. pudiera completar este cuestionario respecto a su país.

Aspectos Generales:

Para cada una de las categorías específicas, por favor proveer los detalles disponibles sobre:

- elegibilidad (por ej de tierras agropecuarias o todas las tierras rurales; cierta clase de áreas protegidas, etc.).
- mecanismos de garantías de calidad (¿debe estar certificada la tierra como de interés para la conservación?, ¿el manejo debe estar implementado en concordancia con un plan acordado o con un programa formal?).
- monitoreo (por ej. auditorias por una agencia de conservación o de otro organismo aprobado?).
- nivel o porcentaje de beneficio impositivo.
- duración del beneficio impositivo.
- Sanciones por no cumplimiento.

Impuestos a la propiedad (tasas/impuestos de tierra locales)

1. ¿Hay disponibles exenciones o reducciones para los propietarios/ocupantes que manejan la tierra de conservación?
2. Si existen, ¿éstas varían dependiendo del status legal de la tierra? (sitios europeos designados, AP's legales, reservas voluntarias etc)
3. ¿Cuales son las implicancias para la recaudación de las autoridades receptoras: ¿existe un mecanismo para compensar a una municipalidad por la pérdida del ingreso?

Impuestos a las transferencias (ventas, donaciones, muerte con falta de testamento)

4. Existen incentivos para la venta, donaciones o legados de tierras para la conservación (o derechos de propiedad en ese tipo de tierras, bajo servidumbres de conservación)? Los ejemplos pueden incluir exenciones o reducciones de:
 - a. Tasas de registro (stamp duty)
 - b. Impuestos a las donaciones
5. Qué organizaciones están calificadas para recibir este tipo de tierras (agencias estatales, organismo privados como las ONG's conservacionistas). ¿Cuáles son los criterios para la aprobación de organizaciones privadas conservacionistas (tiempo de establecida, número de miembros, nivel de experiencia científica, etc.).
6. Si la propiedad es vendida, ¿puede el propietario beneficiarse de reducciones de impuestos a las ganancias de capital, si es aplicable?
7. Si un dueño de tierra de interés de conservación muere sin dejar testamento, ¿puede ser transferida esa tierra a una agencia de conservación?