



## Opciones de Financiamiento para la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos de las Áreas Naturales Protegidas de México



# Contenido

Antecedentes.....	4	Fortalecer los instrumentos de financiamiento público.....	11
Introducción.....	5	Potenciar la cooperación público-privada para la conservación de los servicios ecosistémicos.....	15
Instrumentos de financiamiento de las ANP como generadoras de servicios ecosistémicos.....	6	Estrechar cooperación con aliados externos y otros sectores.....	16
Mensajes clave sobre los instrumentos de financiamiento.....	7	Nuevo instrumento de financiamiento para las ANP.....	18
Destacar el rol de las ANP como proveedoras de servicios ecosistémicos fundamentales para el desarrollo sustentable de México.....	9	Desafíos.....	22
Formalizar el Plan de Acción para el Financiamiento Estratégico 2016-2018.....	10	Conclusiones.....	23
		Referencias.....	26





# Introducción

## Antecedentes

La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) implementa el proyecto de Valoración de los Servicios Ecosistémicos de las Áreas Naturales Protegidas de México, con el asesoramiento técnico de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, por encargo del Ministerio Federal de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza, Construcción y Seguridad Nuclear (BMUB). Este proyecto, entre las cinco líneas de acción estratégicas, fomenta la reflexión sobre los instrumentos de financiamiento para la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.

Con este proyecto se espera que la CONANP y sus socios estratégicos (gobiernos locales, ONG, empresas

privadas, etc.) implementen instrumentos de financiamiento que contribuyan a reducir la brecha financiera de las áreas naturales protegidas (ANP) y mejorar las condiciones de vida de la población que vive alrededor de éstas para que, de este modo, fomenten la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos en las ANP y sus zonas de influencia.

Este documento de política tiene el objetivo de informar la toma de decisiones por parte de las autoridades de la CONANP sobre las diversas opciones para garantizar el financiamiento a las ANP como proveedoras de servicios ecosistémicos y promover inversiones y negocios sustentables para poblaciones que habitan en ANP o alrededor de éstas.

Las sociedades humanas dependen por completo de los ecosistemas y de los bienes y servicios que éstos proporcionan, como son alimentos, agua, regulación del clima, satisfacción espiritual o placer estético, entre muchos otros. De esta dependencia se deriva la importancia de entender las relaciones entre los servicios ecosistémicos<sup>1</sup> y las actividades humanas, con el fin de establecer normas y reglas que permitan un uso y aprovechamiento ordenados, así como mecanismos que garanticen el financiamiento de las estrategias para su conservación. La multiplicidad de servicios ecosistémicos (como regulación hídrica, producción de biomasa marina, recreación, etc.) que generan las ANP sobre elementos fundamentales del bienestar humano, posibilitan el crecimiento económico y el desarrollo sustentable de México.

La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) es la institución encargada de conservar el patrimonio natural de México mediante las ANP, fomentando una cultura de la conservación y el desarrollo sustentable de las comunidades asentadas en su territorio. En la tarea de garantizar la conserva-

ción de biodiversidad a través del sistema nacional de áreas naturales protegidas, ha buscado el uso de herramientas innovadoras, como la valoración de los servicios ecosistémicos que proveen las áreas protegidas, y así destacar su importancia estratégica para el desarrollo del país. En este contexto, la CONANP está desarrollando diferentes iniciativas que contribuyen al reconocimiento de la importancia de las áreas protegidas y los servicios que proveen, entre las que destaca el proyecto EcoValor Mx.

Este documento pretende poner a disposición de la CONANP, en forma sistemática y sintética, algunas reflexiones que se han estado acumulando sobre el tema de los instrumentos de financiamiento, y se alimenta de los insumos del proyecto EcoValor Mx, así como de experiencias en el uso de instrumentos. Tanto el análisis de instrumentos de financiamiento de México como las experiencias analizadas de otros países de la región tuvieron el objetivo de desarrollar insumos (compendio de experiencias, análisis de lecciones y recomendaciones) para la elaboración del presente documento de política sobre el financiamiento de la conservación.

<sup>1</sup> La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (2005) define los servicios de los ecosistemas como los beneficios que los seres humanos obtienen de los ecosistemas, y son producidos por interacciones dentro de los mismos.



## Mensajes clave sobre los instrumentos de financiamiento

Como se indicó previamente, este proyecto ha impulsado varios insumos que pretenden generar elementos útiles para la toma de decisiones de la institución en cuanto al financiamiento de las ANP. Uno de estos insumos fue el análisis de instrumentos económicos y financieros con influencia en ANP. Complementariamente, se impulsó la reflexión sobre los retos, enfoques y herramientas innovadoras de financiamiento de la gestión de ANP y sobre otros esfuerzos de conservación en varios países de la región.

De esta manera, del 5 al 8 de octubre se llevó a cabo un encuentro latinoamericano denominado Seminario-Taller de Instrumentos de Financiamiento para la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos en Áreas Protegidas, que permitió conocer las experiencias y factores de éxito de diferentes alternativas de financiamiento en la región. Del seminario-taller resultaron lecciones aprendidas que pueden agruparse en cuatro bloques temáticos: financiamiento público e incentivos condicionados, fondos ambientales, compensaciones por pérdida de biodiversidad e instrumentos innovadores.



Las conclusiones principales de ambos procesos de reflexión, del mapeo y análisis de instrumentos económicos y financieros, así como del análisis de lecciones aprendidas de otros países, resultan los siguientes mensajes clave:

- I. Las ANP son proveedoras de servicios ecosistémicos fundamentales para el país, por lo que el financiamiento de éstas es una inversión segura para el desarrollo sustentable de "México."

## Instrumentos de financiamiento de las ANP como generadoras de servicios ecosistémicos

Para efectos de una comprensión común, se propone conceptualizar los instrumentos de financiamiento como herramientas o mecanismos (innovadores) que contribuyan a canalizar recursos para la conservación de los ecosistemas y los servicios ecosistémicos que se generan especialmente en las ANP federales de México.

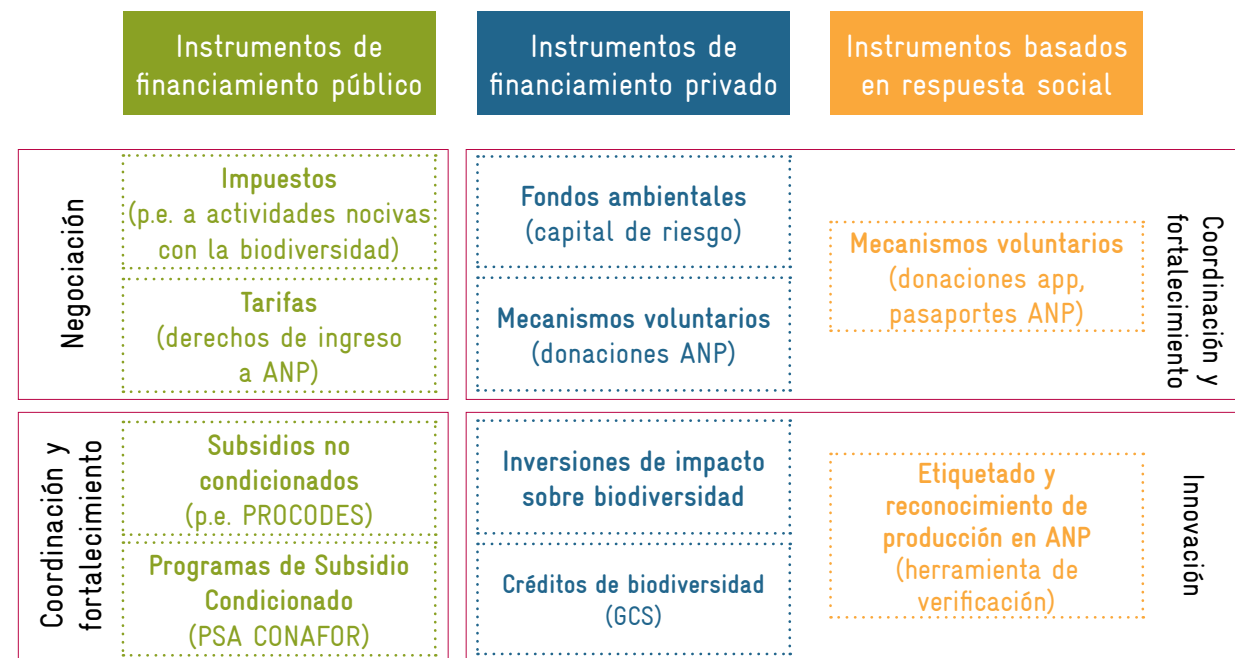
De esta manera, el documento expone recomendaciones para fortalecer

el financiamiento sustentable de estas áreas, basadas en las conclusiones principales de un análisis de instrumentos económicos y financieros y en las reflexiones de un seminario internacional de experiencias sobre instrumentos de financiamiento que realizaron la CONANP y GIZ. En síntesis, se trata de un documento que pretende entregar recomendaciones de política para la CONANP.

- II. Explicitar las prioridades estratégicas de la CONANP con relación al financiamiento a través de su Plan de Acción de Financiamiento Estratégico 2016-2018.
- III. Es fundamental fortalecer los instrumentos públicos de financiamiento (presupuesto, subsidios, etc.) como la principal fuente de financiamiento de los esfuerzos de conservación.
- IV. Potenciar la cooperación público-privada para la conservación de las ANP y el mantenimiento de la provisión de servicios ecosistémicos.
- V. La cooperación con aliados externos y de otros sectores gubernamentales debe estrecharse para garantizar una inversión y financiamiento estratégicos en el territorio.
- VI. Explorar la creación de un instrumento de financiamiento, bajo administración pública, para el financiamiento de las ANP como proveedoras de servicios ecosistémicos.

El siguiente gráfico sintetiza las diferentes opciones que resultan de las recomendaciones mencionadas.

#### PRIORIZACIÓN DE OPCIONES ESTRATÉGICAS SOBRE INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO



Compensaciones por pérdida de biodiversidad en ANP  
 Nuevo instrumento (fideicomiso o programa especial)



↓  
 Fortalecimiento de las ANP como proveedoras de servicios ecosistémicos



## Destacar el rol de las ANP como proveedoras de servicios ecosistémicos fundamentales para el desarrollo sustentable de México

El proyecto EcoValor Mx proveerá de datos e información sólida sobre el significado de los servicios ecosistémicos que proveen las ANP y cómo éstos generan beneficios para el desarrollo sustentable del país. De particular importancia serán los resultados de los estudios de valoración de los servicios ecosistémicos del Parque Nacional Cabo Pulmo, Parque Nacional Iztaccíhuatl-Popocatepetl y Parque Nacional Arrecifes de Cozumel / Área de Protección de Flora y Fauna Isla de Cozumel.

Adicionalmente, se está desarrollando un estudio del aporte de las ANP a sectores de la economía del país. Se espera que estos insumos

generen una dinámica, en especial en diversos instrumentos de comunicación, sobre la importancia de estos servicios para la sociedad en general. Mientras tanto, es posible y recomendable seguir analizando y subrayando en varios instrumentos de política de la CONANP el rol que juegan las ANP en la provisión de servicios ecosistémicos fundamentales para el desarrollo. En la reflexión sobre los instrumentos de financiamiento se propone destacar esta importancia como la base lógica de las diversas opciones para este fin, tanto de las opciones de coordinación como las de creación de nuevos instrumentos.

## Formalizar el Plan de Acción para el Financiamiento Estratégico 2016-2018



La CONANP ha desarrollado un Plan de Acción para el Financiamiento Estratégico 2016-2018, que busca articular las diversas iniciativas y esfuerzos en torno a la consolidación de la sostenibilidad financiera del sistema nacional de áreas naturales protegidas. Es importante que este documento de reflexión estratégica, una vez socializado y validado internamente con las direcciones involucradas dentro de la CONANP, comience su implementación hacia el interior de la Comisión en las diferentes unidades operativas. Luego de su validación interna, sería importante establecer una agenda para la socialización del Plan hacia otras instancias gubernamentales y actores privados. Esto permitirá, por un lado, dar a conocer el Plan entre diferentes socios y, por el otro, atraer a nuevos aliados.

Además de la socialización, es recomendable establecer una agenda de negociación con otras secretarías públicas, de coordinación y fortalecimiento, a fin de orientar mejor las inversiones de diferentes programas públicos, así como fomentar la innovación con iniciativas que se hayan usado limitadamente hasta ahora.



## Fortalecer los instrumentos de financiamiento público

El financiamiento público es la principal fuente de financiamiento para garantizar la conservación de la biodiversidad y la provisión de servicios ecosistémicos, al menos en relación con los compromisos nacionales. Tanto el análisis de los instrumentos económicos y financieros con incidencia en ANP como las reflexiones vertidas en el Seminario-Taller regional destacan la importancia de explorar ampliamente las posibilidades de fortalecer el financiamiento público para el sistema nacional de ANP.

Un análisis exhaustivo de las opciones de financiamiento público representa un gran desafío, pues los presupuestos dedicados a la protección ambiental y la conservación del patrimonio natural son,

por lo común, limitados, especialmente en escenarios de crisis. En general, la negociación resulta difícil porque estos presupuestos son catalogados dentro del rubro de gastos corrientes y no en el de inversiones públicas. En este sentido, es importante impulsar la iniciativa de *catalogar el presupuesto dedicado a las áreas naturales protegidas como inversión pública*. Esta iniciativa puede tomar relevancia con el argumento de que las inversiones públicas en el mantenimiento del capital natural representan una inversión en el desarrollo sustentable del país a corto, mediano y largo plazos. Esto significa elaborar una agenda de negociación y argumentos sólidos, basados en la valoración de los servicios



ecosistémicos que está impulsando el proyecto EcoValor Mx, que demuestren que la inversión en ANP promueve el desarrollo sustentable y la competitividad del país. La construcción de esta agenda será una prioridad para la CONANP y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) durante los próximos años.

Un argumento complementario radica en destacar que la inversión en ANP impulsa prácticas sustentables orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de la población que habita las ANP o sus zonas de influencia, reduciendo potencialmente la pobreza (p. e. contribuyendo a la seguridad alimentaria). En este

sentido, se sugiere retomar y fortalecer el trabajo conjunto entre la CONANP y la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) para la elaboración de una herramienta de verificación de criterios de sostenibilidad. Esta herramienta puede impulsar el reconocimiento de los “productos de las ANP” y visibilizar los resultados de dichas inversiones en términos sociales.

Por otra parte, el gobierno federal canaliza importantes recursos a través de los programas de subsidio que administra mediante las diferentes secretarías de Estado. La CONANP implementa el Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES), con

el que promueve la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad en las regiones prioritarias, mediante el aprovechamiento sustentable de los mismos. Estos programas, no obstante su amplia cobertura, enfrentan un reto en cuanto a la focalización en medidas que favorezcan el mantenimiento de la provisión de servicios ecosistémicos y/o las actividades sustentables. Destaca la dificultad en la definición de objetivos concretos y el diseño de indicadores de impacto. Un reto adicional para los subsidios es la posibilidad de condicionar la entrega de éstos al cumplimiento de medidas de conservación y uso sustentable de la biodiversidad. La focalización y la

condicionalidad podrían articularse si se incluye el aporte al mantenimiento de la provisión de servicios ecosistémicos como un criterio adicional para la priorización de propuestas. En este sentido, un instrumento que ha generado buenas experiencias podría fortalecerse con un ajuste mínimo a sus reglas de operación.

A partir del análisis documental, se identificaron 66 instrumentos económicos vigentes con incidencia en ANP, de los cuales 39 son federales y 27 son iniciativas locales o regionales. De este grupo, 14 instrumentos se implementan desde las secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); Desarrollo Social



(SEDESOL); Turismo (SECTUR); Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). Estos instrumentos aportan al desarrollo rural y presentan objetivos que pueden llegar a ser compatibles con la conservación de los recursos naturales. Son subsidios vigentes de carácter nacional que en 2014 contaron con aproximadamente 55,500 millones de pesos para su implementación.

En cuanto a la promoción de la conservación, se identificó un total de 25 instrumentos federales vigentes de SEMARNAT, CONANP, CONABIO y Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), junto con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) con un pre-

supuesto anual aproximado de 8,000 millones de pesos. Este presupuesto será susceptible de recortes en el contexto de los ajustes de presupuesto en todas las dependencias del gobierno federal.

La colaboración entre la CONANP y la CONAFOR tiene una larga y fructífera trayectoria. En varios documentos y estudios de análisis se destaca la importancia de la CONANP como un socio muy importante para la CONAFOR en la ejecución y desarrollo de los programas de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) (CONANP, 2010).

Del análisis también surge la idea de explorar oportunidades en el uso de otros instrumentos de financiamiento que han sido menos analizados como los impuestos y/o tasas de uso sobre recursos naturales y compensaciones por pérdida de biodiversidad en ANP. Estas opciones implican, evidentemente, una serie de procesos más amplios de reforma y toma de decisiones que sobrepasan las competencias de la CONANP. Sin embargo, en el caso de las compensaciones por pérdida de biodiversidad, se podría trabajar con un grupo técnico a fin de elaborar lineamientos para el establecimiento de compensaciones a proyectos que afecten la integridad ecológica y la provisión de servicios ecosistémicos de las áreas protegidas. Estos lineamientos pueden constituirse en un instrumento que facilite la revisión de las Manifestaciones de Impacto Ambiental que realiza la Dirección General de Operación Regional.

## Potenciar la cooperación público-privada para la conservación de los servicios ecosistémicos

En muchos países de la región y el mundo se han desatacado experiencias en las que se combinan las inversiones del sector público con inversiones privadas para la conservación de la biodiversidad. El reto es crear mecanismos de financiamiento que atraigan mayor inversión privada para complementar las necesidades de financiamiento. Así, el involucramiento del sector privado en materia de biodiversidad debe potencializarse para movilizar recursos complementarios a los esfuerzos públicos. En esta tarea es central el papel que juegan los servicios ecosistémicos y su valoración para argumentar que las inversiones privadas no deben ser atribuidas únicamente a la responsabilidad social empresarial, sino también a un concepto de *inversiones de impacto*<sup>2</sup> sobre biodiversidad.

Concomitantemente con los objetivos estratégicos de la CONANP, a través de un portafolio de inversiones en conservación y de diferentes instrumentos disponibles, se busca

motivar a empresas de los sectores financiero y empresarial para invertir en la implementación de proyectos de conservación y uso sustentable de la biodiversidad. Esta "inversión" de parte de socios privados constituye un cambio en la forma en que el sector privado tradicionalmente ha asumido su responsabilidad con la sociedad y el ambiente. Esta estrategia busca transitar del enfoque altruista de la responsabilidad social y ambiental (filantropía) hacia la inversión de impacto. La cooperación con el sector privado será un elemento clave para materializar y consolidar los objetivos estratégicos de la CONANP, por lo tanto, se busca promover un portafolio de inversiones clave para consolidar dichos objetivos de conservación de la biodiversidad.

La CONANP está preparando, con asesoría del Proyecto EcoValor Mx, un Concepto de Cooperación Público-Privada, que incluye una serie de medidas y formas de cooperación con empresas del sector privado.

<sup>2</sup> "En términos generales [la inversión de impacto] consiste en colocar capital de forma activa en empresas y fondos que generan beneficios sociales o ambientales y además son rentables para el inversionista" (Véase <http://www.innovacional.com/questqueacute-es-la-inversioacuten-de-impacto.html#sthash.Km9ZHQuV.dpuf>).





## Estrechar cooperación con aliados externos y otros sectores

En México y el resto de América Latina existen numerosas experiencias con diversos instrumentos de financiamiento para la conservación en las que participan activamente tanto instituciones públicas como empresas privadas. De estas experiencias, destaca la actuación de los fondos ambientales que, a partir de donativos públicos y

privados (en especial del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, GEF, por sus siglas en inglés), han promovido acciones de conservación. El caso del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza (FMCN) y otros fondos subsidiarios, como el Fondo para Áreas Naturales Protegidas (FANP), así como varios fondos regionales y locales, han

ecosistémicos. A través de una colaboración estrecha se puede impulsar el diseño de proyectos orientados a garantizar la provisión de servicios ecosistémicos.

Por otra parte, en varias regiones del país existen otros instrumentos de financiamiento, por ejemplo, fondos de agua, programas de pagos por servicios ambientales estatales o locales, entre muchos otros. Específicamente, en relación con los instrumentos locales, se evidencia que en su mayoría (79%) son esquemas de pagos por servicios ambientales. De los 27 instrumentos identificados por el mapeo y análisis de instrumentos de financiamiento, cuatro son promovidos por las entidades (Estado de México, Campeche, Jalisco, Ciudad de México), dos por ayuntamientos municipales (Taxco de Alarcón, Guerrero, y Poncitlán, Jalisco) y los 21 restantes por organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales.

Con todos estos instrumentos es recomendable desarrollar una agenda de coordinación y articulación de objetivos, de forma que se focalicen las inversiones hacia aquellas actividades que mantengan los servicios ecosistémicos provistos por las ANP. Esta agenda de coordinación y alineación debe promoverse desde las Direcciones Regionales de la CONANP para aprovechar e impulsar otros enfoques institucionales como el manejo integrado del paisaje.

demostrado una enorme capacidad para la capitalización de recursos a niveles nacional e internacional, que a su vez han permitido ampliar la cartera de proyectos que se apoyan. Es recomendable estrechar la colaboración con estos instrumentos para potenciar el financiamiento complementario de las ANP como proveedoras de servicios

## Nuevo instrumento de financiamiento para las ANP

En el contexto institucional actual, la CONANP tiene también la posibilidad de impulsar la creación de un instrumento de financiamiento de administración propia. Hasta el momento se ha avanzado, con apoyo de la cooperación financiera alemana (KfW), en el análisis de la creación de un fideicomiso público a fin de canalizar recursos complementarios para la operación de las áreas protegidas. Sin embargo, no se ha trabajado aún en la arquitectura de tal mecanismo, por lo que en los siguientes párrafos se proponen algunas ideas sobre la estructura y posible destino de los recursos. Es importante reconocer que ésta no constituye una opción sencilla ni representa una estrategia para solventar los desafíos de financiamiento en el corto plazo, especialmente por las restricciones legales y normativas.

En 2014, por encargo de la CONANP y con apoyo de KfW, se elaboró la Propuesta de reformas y adiciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente con el propósito de fortalecer la gestión de las áreas naturales protegidas federales. Este documento aborda ampliamente las refor-



mas y adiciones que deben proponerse y dedica una buena parte a la iniciativa de crear, por mandato de Ley, el Fondo Nacional de Áreas Naturales Protegidas en forma de un fideicomiso.<sup>3</sup> Los potenciales contribuyentes a un fideicomiso público pueden ser instituciones del

sector público, instituciones de cooperación financiera internacional (p. e. KfW, AFD, GEF, etc.), empresas privadas e individuos. Incluso se podría especificar la posibilidad de que las compensaciones por pérdida de biodiversidad en ANP se depositen en ese mismo fideicomiso. Una de las ventajas de la creación de un posible fideicomiso público es que otor-

ga un horizonte de más largo plazo al financiamiento, además de que podría atraer fuentes de financiamiento adicionales a las actuales.

Considerando los aspectos legales e institucionales, la CONANP también podría optar por la creación de un *programa especial de subsidios condicionados* orientado a la conservación de los servicios ecosistémicos a través del presupuesto público directo, similar al Programa Socio Bosque en Ecuador o el Programa Bolsa Floresta en Brasil. El objetivo de estos programas es canalizar incentivos económicos condicionados “a campesinos y comunidades indígenas que se comprometen voluntariamente a la conservación y protección” de ecosistemas nativos. La particularidad de estos instrumentos radica en:

- i. Una doble condicionalidad, puesto que los recursos que reciben las comunidades deben estar previstos y acordados en “planes de inversión” que representan una forma de focalizar las inversiones en actividades que favorezcan la provisión de servicios ecosistémicos.
- ii. La diversificación de incentivos: se otorgan incentivos a los beneficiarios en forma de pagos en efectivo, en asistencia técnica para actividades productivas, en desarrollo organizacional para comunidades beneficiarias, en la entrega de concesiones por uso de recursos de determinados ecosistemas.

<sup>3</sup> La legislación mexicana sí prevé los fideicomisos como un instrumento y los define de la manera siguiente: “un contrato por virtud del cual una persona física o moral denominada fideicomitente, transmite y destina determinado patrimonio (bienes o derechos) a una institución fiduciaria encomendándole la realización de fines determinados y lícitos en beneficio de una tercera persona o en su propio beneficio” (CITAR LA LEY Y EL ARTÍCULO).

Entre muchas otras, una ventaja importante de este tipo de mecanismos, con respecto a los fideicomisos públicos, es que implican menores costos de transacción al constituirse dentro de la estructura institucional existente y no requieren la contratación de una institución fiduciaria. Sin embargo, son más vulnerables a los cambios políticos y presupuestales, pues dependen del ejercicio de asignación presupuestaria anual y de decisiones definidas por las autoridades en turno. Con este tipo de instrumentos se promueve la reflexión en los beneficiarios acerca de que los subsidios entregados representan, por una parte, beneficios pero, por la otra, responsabilidades específicas con objetivos de conservación.

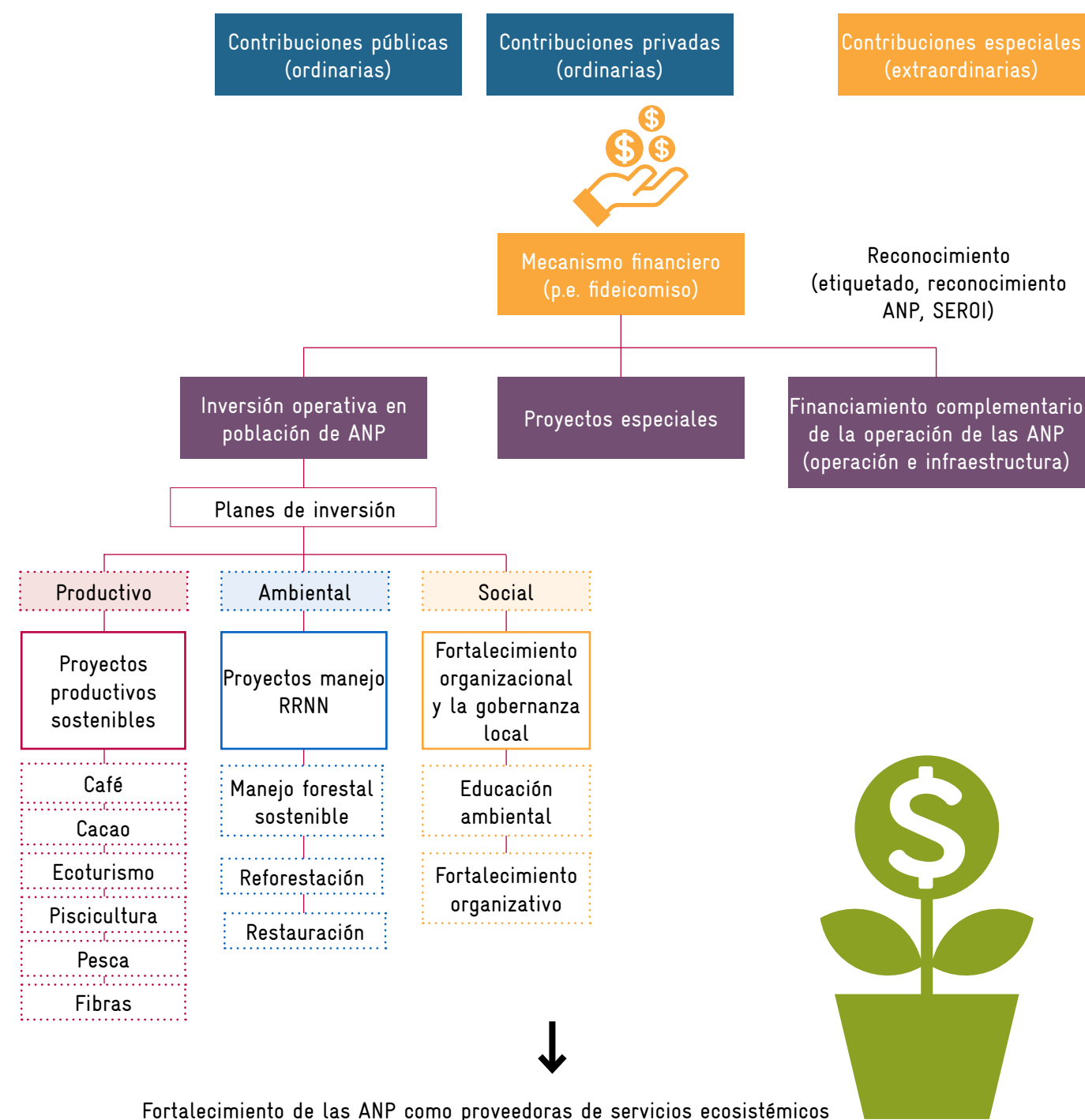
A fin de garantizar que las inversiones se orienten hacia el mantenimiento de las ANP como proveedoras de servicios ecosistémicos, se propone una estructura que, por un lado, permita capitalizar los aportes y contribuciones tanto públicas como privadas e individuales y,



por otro, pueda canalizar los recursos hacia el financiamiento complementario de la operación de las mismas, así como hacia obras de infraestructura y al financiamiento de inversiones sostenibles para los habitantes de las ANP y sus zonas de influencia.

Del análisis de instrumentos también resalta la importancia de que este instrumento integre un capítulo específico orientado hacia el financiamiento para fortalecer áreas marino-costeras.

Por último, es recomendable realizar un análisis –hasta ahora pendiente– sobre las diversas formas de inversión que podrían generarse en ANP o sus zonas de influencia. Existen muchas oportunidades para explorar la diversificación de incentivos. Los pagos directos han sido el esquema más usado por instrumentos de financiamiento en América Latina. Sin embargo, experiencias como el programa Bolsa Floresta en Brasil o el Programa Socio Bosque en Ecuador sugieren que otros incentivos, como la asistencia técnica, el desarrollo organizacional o la entrega de concesiones, proporcionan estímulos muy fuertes para la conservación. Este tipo de diversificación de inversiones podría no sólo ampliar los impactos y el compromiso con los objetivos de conservación de los beneficiarios, sino también atraer y motivar nuevas inversiones de socios –públicos, privados y de la sociedad civil– interesados en visibilizar impactos sociales y ambientales al mismo tiempo.



Fortalecimiento de las ANP como proveedoras de servicios ecosistémicos

Cabe mencionar que la creación o impulso de instrumentos de financiamiento a nivel individual de las ANP no es recomendable por la complejidad que implicaría su manejo. No obstante, existen muchas oportunidades que las ANP pueden aprovechar e impulsar mediante una negociación a nivel regional, usando los Enlaces Regionales sobre financiamiento.

# Desafíos



Los instrumentos de financiamiento logran internalizar parcialmente las externalidades (p. e. eliminando una falla de mercado), pero no resolver las fallas de gobernanza (p. e. reformas a normas y reglas, información y esquemas de cooperación). Evidentemente, los instrumentos no podrán resolver todos los problemas a los que se enfrenta la institución, pero pueden contribuir a reducir las presiones relacionadas con el financiamiento.



Los instrumentos de financiamiento tienen altos costos de transacción y operación, en particular los fondos ambientales. Los altos costos asociados a la creación y/o mantenimiento de los fondos ambientales (en especial los fideicomisos) generan un desafío en cuanto al mantenimiento de estos instrumentos en el largo plazo. Sin embargo, estos costos pueden ser amortizados en la propia estructura financiera del fondo.



En todo esquema de financiamiento existe el riesgo de generar incentivos perversos. Por ejemplo, si el instrumento de financiamiento limita el uso de la biodiversidad en un sitio puede trasladar la sobreexplotación a otras áreas (las fugas). Adicionalmente, existe el reto de conseguir los objetivos de conservación sin sacrificar resultados sociales positivos, por ejemplo, reducir la deforestación, pero generar al mismo tiempo fuentes alternativas de ingreso para familias rurales pobres.



Diversidad: crear diferentes instrumentos que atiendan las inversiones necesarias por tipo de ecosistema y/o arreglos sociales/culturales (p. e. financiamiento de áreas marino-costeras) representa un desafío en términos de representatividad.



# Conclusiones

El financiamiento de las ANP ha sido una importante preocupación en la agenda de la conservación de la biodiversidad por mucho tiempo. Ésta radica fundamentalmente en la interpretación de los presupuestos orientados a áreas protegidas como gastos corrientes. Las propuestas aquí vertidas se fundamentan en promover un cambio para considerarlas una inversión en desarrollo sustentable, precisamente por los servicios ecosistémicos que las ANP proveen. En este contexto, este documento

resalta los siguientes puntos como los principales:

- i Destacar que las ANP son proveedoras de servicios ecosistémicos fundamentales para el desarrollo sustentable de México. Estos argumentos serán robustecidos por los estudios que impulsa el proyecto EcoValor Mx en las valoraciones de servicios ecosistémicos de ANP y el estudio del aporte de las ANP a la economía del país.



ii El Plan de Acción para el Financiamiento Estratégico (PAFE) 2016-2018 incluye definiciones institucionales que brindan orientación a la CONANP y sus socios en las prioridades para impulsar el financiamiento de ANP. Un elemento innovador del PAFE es que resalta el rol de las ANP como proveedoras de servicios ecosistémicos, que a su vez promueve una visión de las ANP como objeto de inversiones. El PAFE es un instrumento muy útil para alinear diferentes agendas in-

ternas y otros actores con los que la CONANP colabora. El desafío es implementar las diferentes opciones estratégicas plasmadas en el PAFE, fomentando la complementariedad y las sinergias.

- iii Fortalecer los instrumentos públicos de financiamiento (presupuesto, subsidios, etc.). En este punto, los análisis desarrollados sugieren que es fundamental apoyar a instrumentos específicos internos (p. e. PROCODES) que requieren ajustes para orientarlos hacia el mantenimiento de la provisión de servicios ecosistémicos en general. En el contexto de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica existe la enorme posibilidad de establecer una agenda de negociación con otras instituciones públicas (p. e. SAGARPA, CONAPESCA, SECTUR, etc.) para motivar una reorientación de las reglas de operación de sus programas de subsidios hacia objetivos de conservación y uso sustentable de la biodiversidad. Incluso se pueden explorar opciones innovadoras de subsidios o pagos por objetivos agroambientales. Eso promovería una verdadera integración de la biodiversidad en otras agendas.
- iv Potenciar la cooperación público-privada para el mantenimiento de la provisión de los servicios ecosistémicos. La cooperación con empresas privadas y sus gremios

representa una enorme oportunidad para la CONANP, debido al interés que estas empresas han manifestado y por el importante rol que éstas juegan en la conservación. Se propone una aproximación por fases: (i) conceptualización y sensibilización, (ii) implementación y aprendizaje y (iii) consolidación. Estos elementos están descritos en el Concepto de Cooperación Público-Privada.

- v Estrechar cooperación con aliados. La CONANP tiene una larga trayectoria de cooperación con socios dentro y fuera del sector público. Estos socios han acompañado a la CONANP en varias iniciativas interesantes. Dicha colaboración debe potenciarse. Existen numerosas iniciativas que pueden representar oportunidades importantes para el financiamiento de ANP. En este aspecto, las Direcciones Regionales deben jugar un rol estratégico para identificar esas oportunidades e impulsar una negociación directa.
- vi Paralelamente a las diversas opciones de coordinación con actores públicos y privados, la CONANP ha estado explorando, desde hace algunos años, la posibilidad de impulsar la creación de un instrumento de financiamiento a nivel nacional. En las reflexiones sobre la creación de un instrumento de financiamiento propio, la CONANP podría optar por la formalización de un fidei-

miso público y/o por un programa de subsidios condicionado. El fideicomiso público podría ofrecer sostenibilidad a largo plazo, credibilidad y transparencia, aunque sus costos de transacción sean elevados. Por otra parte, instrumentar un programa de subsidios condicionados podría ofrecer menores costos asociados a la operación, aunque dependería de las asignaciones de presupuesto público que se negocian anualmente.

- vii Diversificar los incentivos a los beneficiarios: muchas experiencias sugieren que los pagos directos logran cubrir parcialmente los costos de oportunidad de los dueños o poseedores de los ecosistemas. Por esta razón es recomendable explorar las posibilidades de diversificar los incentivos en forma de asistencia técnica, desarrollo organizacional de comunidades y ejidos, y con la figura de concesiones sobre el uso de ecosistemas y/o servicios ecosistémicos, a través de las inversiones de programas como PROCODES y otros programas socios.

En resumen, la CONANP cuenta con varias opciones en cuanto a instrumentos de financiamiento. Las decisiones deben analizarse en el contexto de las mejores opciones estratégicas para la institución, para lo cual se recomienda realizar ejercicios específicos.

# Referencias

- Bezaury-Creel, J. E. et al. (2011). *Brecha en el Financiamiento de las Áreas Naturales Protegidas Federales de México*. México: Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, The Nature Conservancy y Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza.
- Centro de Estudios de Finanzas Públicas, Cámara de Diputados (2005). *Fideicomisos públicos y normatividad relacionada*. México: Cámara de Diputados.
- CONANP (2010). *Informe: Pago por Servicios Ambientales en Áreas Naturales Protegidas*. México: Dirección General de Operación Regional,
- CONANP.CONANP-GIZ (noviembre 2015). "*Documento de Trabajo. Concepto de Cooperación Público-Privada*". México: CONANP-GIZ.
- García Fernández-Velilla, S. (2010). *Mecanismos financieros innovadores para la conservación de la biodiversidad*. Madrid: FUNGOBE.
- Ministerio del Ambiente (s. f.). *Socio Bosque, Programa de Protección de Bosques* [en línea]. Quito: República del Ecuador. <<http://sociobosque.ambiente.gob.ec/node/755>>.
- Rodríguez, K. J. y CONANP-GIZ (2015). *Informe final de consultoría: mapeo y análisis de instrumentos de financiamiento*. México: CONANP-GIZ.

## DOCUMENTO DE TRABAJO

### Opciones de Financiamiento para la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos de las Áreas Naturales Protegidas de México

Este documento fue elaborado para la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, en el contexto del Proyecto de Valoración de los Servicios Ecosistémicos de las Áreas Naturales Protegidas de México (EcoValor Mx) y por encargo del Ministerio Federal de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza, Construcción y Seguridad Nuclear (BMUB).

#### COORDINACIÓN

Andrew Rhodes

Director General de Desarrollo Institucional y Promoción – CONANP

Andreas Gettkant

Director del Proyecto EcoValor Mx – GIZ México

#### AUTOR

Federico Starnfeld

Asesor Principal Proyecto EcoValor Mx – GIZ México

#### COLABORACIÓN

Lucía Ruiz

Coordinadora de Manejo Integrado del Paisaje, CONANP

Octavio Tolentino

Asesor en Economía Ambiental, CONANP

Karla Juliana Rodríguez

Consultora Proyecto EcoValor Mx

Ciudad de México, Mayo 2016

La Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH es una empresa federal que opera en todo el mundo. Asiste al Gobierno de la República Federal de Alemania en su labor para alcanzar sus objetivos en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo sustentable; asimismo, actúa a nivel mundial en el ámbito educativo internacional.

**EcoValor Mx**