

# PROPUESTA DE INSTRUMENTOS LEGALES Y ECONÓMICOS PARA LA PROTECCIÓN DEL PARQUE NACIONAL VOLCÁN BARÚ

**Harley J. Mitchell Morán**

## **Introducción**

Se genera con el análisis abajo presentado, un perfil detallado de lo que serían el o los instrumentos y/o mecanismos propuestos que permitan promover el uso sostenible de la biodiversidad y de los ecosistemas en el área protegida de interés: el Parque Nacional Volcán Barú, ante sus múltiples amenazas, ya descritas en secciones anteriores del trabajo de consultoría, así como sus herramientas de aplicación.

Se cuenta con la contribución del Doctor Felipe Carazo, quien elabora los esquemas de los que trata el marco general sobre los mecanismos financieros y las proyecciones económicas, ambos aspectos necesarios para establecer los requerimientos teóricos de los instrumentos bajo análisis.

El instrumento propuesto se basa en información lograda en estudios anteriores que han determinado la existencia de valores medibles relativos a los ecosistemas y los servicios ambientales que éstos proveen gracias a la existencia del área protegida, ya con el trabajo denominado “*Estudio sobre Valores Ambientales, Sociales y Económicos de la Biodiversidad y los Ecosistemas del PNVB*”<sup>1</sup>, se establecieron las directrices para ejecutar actividades con base al Enfoque TEEB para reconocer aquellos valores de los ecosistemas y la biodiversidad, demostrar científicamente su presencia y captarlos mediante instrumentos de mercado y de políticas, de manera participativa; igualmente, la ejecución del “*Estudio de los Costos Asociados con la Pérdida de Biodiversidad y Degradación de Ecosistemas en el Área protegida*”<sup>2</sup> permite justificar la valoración de los servicios ecosistémicos provistos por el sitio, al igual que el “*Informe de Priorización de los Principales Problemas Producidos por la Degradación de los Servicios Ecológicos que*

---

<sup>1</sup> CANDANEDO, Indra y POLANCO, José. Elaborado para FUNDICCEP/ANCON. Panamá, 2011.

<sup>2</sup> Bosque y Gente. Elaborado para FUNDICCEP/ANCON. Panamá, 2011.

*Presta el Área Protegida*<sup>3</sup>, cuando éste explica que los servicios ecosistémicos del PNVB, en orden de prioridad, son la provisión de agua, la recreación y el turismo, la regulación del clima, la moderación de eventos extremos, mantener la diversidad biológica, educación e investigación científica, recursos medicinales y experiencias espirituales.

La implementación del instrumento creado debe tomar en cuenta las ya también analizadas particularidades económicas de estos elementos así priorizados.

## **I. MARCO GENERAL SOBRE MECANISMOS FINANCIEROS**

Con el objeto de fundamentar los resultados del análisis, se presenta como antecedente de la propuesta de instrumentos económicos, un muy breve barrido doctrinal proveniente de las ciencias económicas. Su lectura ayudará a deslindar cuáles son los pasos necesarios al momento de elaborar mecanismos financieros, los cuales son, desde la óptica general de los instrumentos económicos, aquellos que materialmente posibilitan las oportunidades de generación, obtención y manejo de los recursos necesarios para financiar actividades de conservación.

### **1. Definición**

Los mecanismos financieros, orientados a la gestión ambiental son aquellas herramientas que, mediante esfuerzos públicos y/o privados obtienen, aportan, o suscriben el capital necesario, logrando reunir los fondos precisos para financiar a largo plazo acciones de conservación en un área o situación determinada. Para ser operativos, necesitan a su vez mecanismos eficaces de implementación.

### **2. Elementos del Diseño**

A la hora del diseño de mecanismos financieros innovadores que pueden ser utilizados para asegurar la conservación de la biodiversidad y los servicios eco sistémicos asociados, tal como se presenta en la Figura 1, se deben considerar tres bloques principales:

#### **Cuadro N° 1. Bloques principales para el diseño de mecanismos financieros**

---

<sup>3</sup> Bosque y Gente. Elaborado para FUNDICCEP/ANCON. Panamá, 2011.

BLOQUE	PREGUNTAS A CONSIDERAR
<b>Generación</b>	¿Cómo se recaudan los recursos? ¿A través de qué instrumentos? ¿Quién o quiénes van a contribuir?
<b>Distribución</b>	¿Cómo se distribuyen los recursos? ¿A través de qué instrumentos? ¿Quién se beneficia? ¿Qué actividades se verán recompensadas?
<b>Arreglos Institucionales</b>	¿Cómo se toman las decisiones? ¿A través de qué procesos de gobernanza?

De manera individual, los componentes representan un elemento intrínseco de un sistema financiero, pero la combinación de los tres, da forma al mecanismo financiero como tal.

A continuación, se explica en detalle las características de cada uno de estos componentes presentados en forma de bloques.

## **2.1 Generación**

Existen una serie de instrumentos y/o mecanismos que pueden ser implementados para asegurar la generación de ingresos de manera que se pueda alcanzar la conservación de la biodiversidad en áreas de importancia como la que nos ocupa. La aplicabilidad de dichos instrumentos puede ser analizada de acuerdo a seis criterios relevantes:

- i. Escala**                      ¿Cuál es el nivel de recursos que deben ser recaudados?
- ii. Plazo**                        ¿Sobre qué periodo de tiempo?
- iii. Nivel**                        ¿A qué nivel se logra una agregación de los recursos?

- iv. **Mercado**           ¿Por medio de cuál mecanismo?
- v. **Contribuyente**   ¿Quién paga? ¿Quién debe pagar?
- vi. **Valor**               ¿Por qué pagarían?

Según tales criterios, se pueden comparar instrumentos individuales e identificar áreas de convergencia y divergencia, cuyo adecuado manejo puede fortalecer la iniciativa y el desarrollo del mecanismo financiero como un todo.

En la Tabla 2, a continuación, se presenta en detalle lo que persigue cada uno de los criterios mencionados. Además, se presentan las opciones o indicadores a considerar, según las condiciones locales que deberían ser tomadas en cuenta también a la hora del diseño del mecanismo.

**Cuadro N° 2. Descripción de criterios e indicadores a considerar a la hora del diseño del instrumento de generación del mecanismo financiero.**

CRITERIO	DESCRIPCION	OPCIÓN / INDICADOR
<b>Escala</b>	Estimación de la generación de recursos que se puede llevar a cabo anualmente. El alcance puede depender del instrumento de política pública implementado.	Valores/rangos numéricos en USD
<b>Plazo</b>	Periodo para el cual se espera contar con ingresos. Las fuentes y los plazos de recursos deben ajustarse a las necesidades de inversión (eg: fortalecimiento de capacidades debería suplirse bajo un esquema de corto plazo).	- Corto plazo (<2 años). - Mediano plazo (2-7 años). - Largo plazo (>7 años).
<b>Nivel</b>	Determinar si los ingresos se generan por medio de un esquema público, privado o publico-privado; así como nacional o internacional.	Privado, Nacional Público, Internacional Público, Publico-Privado.
<b>Mercado</b>	Se refiere al tipo de mercado en que el mecanismo puede enfocarse para generar recursos. Se puede categorizar a partir de la	- Directo - Ligado - Otro

---

predicción y adecuación del flujo de recurso a la biodiversidad y los servicios eco-sistémicos. - No-mercado.

<b>Contribuyente</b>	Indica si el financiamiento es generado por un beneficiario de la biodiversidad y sus servicios eco sistémicos o por un contaminante que los degrada.	Beneficiario, Contaminante, Indiscriminado (ambos)
<b>Valor</b>	Indica si el financiamiento es generado por el uso directo de la biodiversidad y sus servicio eco sistémicos o de otro uso (indirecto).	- Uso directo - Uso indirecto.

---

Existen diversos tipos de potenciales instrumentos financieros de generación. A continuación, se presenta una lista de las diversas alternativas que podrían considerarse para este tipo de instrumento:

- Distribución del presupuesto nacional.
- Asistencia bilateral para el desarrollo.
- Canjes de deuda por naturaleza.
- Reforma de subsidios.
- Esquemas de filantropía privada.
- Esquemas de pago por servicios ambientales.
- Mercados con sistemas de fijación de límites máximos e intercambio de los derechos de emisión (por ejemplo, los esquemas de “*Cap and Trade*”).
- Mercados de línea base y crediticios (por ejemplo, el “*Carbon offset*”).
- Esquemas de bio-prospeccion.
- Tarifas de uso.
- Impuestos por uso y extracción de recursos naturales.
- Impuestos aeroportuarios.
- Impuestos a transferencias financieras.
- Impuestos en primas de seguros.
- Productos verdes.
- Bonos de capital natural.

## **2.2 Distribución**

Con el fin de asegurar el mejor rendimiento por la inversión de los mecanismos financieros, a nivel de distribución, también es posible aplicar criterios relevantes a la hora de analizar su aplicabilidad. A continuación se presentan dichos criterios relevantes:

- i. Nivel** ¿A qué nivel se distribuyen los recursos?
- ii. Participación** ¿Cuáles actores participan y son sujeto de los beneficios?
- iii. Tema** ¿Sobre qué actividades específicas se orienta la inversión?
- iv. Rendimiento** ¿La provisión de recursos está ligada a esquemas de rendimiento?
- v. Apalancamiento** ¿Cuál es la capacidad de movilizar recursos de otras fuentes para el mismo propósito?

A partir de estos criterios, es posible establecer lineamientos apropiados para identificar el mejor esquema en el diseño del mecanismo financiero de interés.

En la Tabla 3, se presenta el detalle de lo que persigue cada uno de los criterios mencionados. Así como las opciones o indicadores a considerar, según las condiciones locales, a la hora del diseño del mecanismo.

**Cuadro N° 3. Descripción de criterios e indicadores a considerar a la hora del diseño del instrumento de distribución del mecanismo financiero.**

CRITERIO	DESCRIPCION	OPCIÓN / INDICADOR
<b>Nivel</b>	Nivel al cual se lleva a cabo la distribución de la inversión. Implicaciones para la efectividad según la cobertura, “leakage”, apropiamiento, coordinación con esquemas y planes institucionales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nacional</li> <li>- Proyecto local.</li> </ul>
<b>Participación</b>	Tipo de actores que deben estar considerados e involucrados en la estructura y proceso de implementación del mecanismo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Privado</li> <li>- Institucional</li> <li>- Sociedad Civil</li> <li>- Multi-participativo.</li> </ul>
<b>Tema</b>	Diferentes actividades para la conservación de la biodiversidad y la provisión los servicios eco sistémicos cuentan con distintos requerimientos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conservación directa</li> <li>- Fortalecimiento de capacidades</li> <li>- Uso Sostenible</li> </ul>

	y necesidades financieras. Se deben identificar claramente el objeto específico de la inversión.	- Transferencia de tecnología
--	--	-------------------------------

<b>Rendimiento</b>	Hace referencia al nivel de condicionalidad de la inversión a partir del rendimiento en la consecución de los objetivos. Depende del interés en medir de manera directa (por ejemplo, el nivel de una población biológica) o indirecta (aplicación de una política pública) el cambio en el estado de la biodiversidad o el servicio ecosistémico de interés.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No ligado a rendimiento.</li> <li>- Ligado a rendimiento (medición directa)</li> <li>- Ligado a rendimiento (medición Indirecta).</li> </ul>
--------------------	---	---

<b>Apalancamiento</b>	Nivel de financiamiento que puede ser movilizad o de otros mecanismos para el propósito del mecanismo de interés.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- cantidad de capital</li> <li>- movilización de capital</li> <li>- monto invertido ( 1:1; 2:1)</li> </ul>
-----------------------	---	---

Existen diversos tipos de potenciales instrumentos financieros de distribución. A continuación, se presenta una lista de las diversas alternativas que podrían considerarse para este tipo de instrumento:

- Donaciones directas
- Esquemas de microcrédito
- Prestamos blandos / Concesión de deudas.
- Incentivos no financieros ( inversiones comunitarias – escuelas, carreteras).
- Incentivos fiscales positivos ( créditos de impuestos / exenciones fiscales).
- Seguros y garantías (mejor rendimiento en primas).

### **2.3 Arreglos Institucionales**

Además de los instrumentos o esquemas requeridos para asegurar la adecuada generación y distribución de los recursos, un mecanismo financiero requiere de los arreglos institucionales apropiados que permitan su efectiva gobernanza, coordinación, legitimidad

y sostenibilidad. El diseño de un instrumento que propicie adecuados arreglos institucionales, de cara a fortalecer los mecanismos financieros, debe considerar los siguientes criterios relevantes:

- i. **Instituciones**      ¿Se requiere o no una nueva institución?
- ii. **Coherencia**        ¿Habr  consolidaci3n/fragmentaci3n de flujos de financiamiento?
- iii. **Devoluci3n**        ¿Qui3n/c3mo se toman las decisiones de inversi3n/gasto?
- iv. **Aprobaci3n**        ¿Qui3n/c3mo aprueba financiamiento de programas/proyectos?

A partir de estos criterios, es posible establecer lineamientos apropiados para identificar el mejor esquema de arreglos institucionales en el diseño del mecanismo financiero de inter3s.

En la Tabla 4, se presenta el detalle de lo que persigue cada criterio así como las opciones o indicadores a considerar, según las condiciones locales, al diseñar el mecanismo.

**Cuadro N  4. *Descripci3n de criterios e indicadores a considerar a la hora del diseño del instrumento para el establecimiento de arreglos institucionales del mecanismo financiero.***

CRITERIO	DESCRIPCION	OPCION / INDICADOR
<b>Instituciones</b>	Aunque por lo general existen varios esquemas o canales de financiamiento, no siempre se ajustan a la escala específica requerida para cumplir con los objetivos de la conservaci3n de la biodiversidad y los servicios ambientales establecidos. Lo anterior somete a un escenario de reforma/ajuste de un mecanismo existente o creaci3n de uno nuevo.	- Reforma/ajuste - Creaci3n.
<b>Coherencia</b>	Tomando en cuenta que puede existir una diversidad de instrumentos de generaci3n de recursos que pueden alimentar el mecanismo financiero, la coherencia enfatiza en el nivel de integraci3n de dichas corrientes de generaci3n de recursos (por ejemplo, un fondo único, o líneas de	- Esquema consolidado - Esquema fragmentado.



---

	inversión y gestión totalmente separadas).	
<b>Devolución</b>	Las decisiones de inversión pueden llevarse a cabo en diferentes esquemas: a nivel de los recipientes de las inversiones – esquema de devolución (participación comunitario en esquema de decisiones, etc.) o a nivel de los donantes per se (esquema retentivo).	- Esquema devolutivo - Esquema retentivo.
<b>Aprobación</b>	De manera similar, los esquemas de aprobación de proyectos o propuestas sujeto a inversión pueden llevarse a cabo bajo un esquema centralizado (decisiones tomadas por un ente rector) o bajo un esquema descentralizado (decisiones tomadas por una junta con participación representativa).	- Centralizado - Descentralizado.

---

Existen diversos tipos de potenciales instrumentos financieros para el establecimiento de arreglos institucionales. A continuación, se presenta una lista de las diversas alternativas que podrían considerarse para este tipo de instrumento:

- Fondos Ambientales
- Arreglos institucionales para flujo y establecimiento de transacciones (“*Clearing house*”).
- Mercados de transacciones (por ejemplo los mercados de créditos de carbono).
- Esquemas de inversión institucional fragmentados y descentralizados.

### 3. Ejemplos de Fondos Ambientales.

Dentro del contexto del instrumento propuesto para el PNVB, es preciso resaltar que los Fondos Ambientales son una herramienta de comprobada eficacia. En los últimos años, se han creado diversos tipos de Fondos Ambientales en, Latinoamérica. En esta sección se

busca mostrar diversos casos de implementación de fondos ambientales para luego explorar casos de fondos específicos según los servicios y bienes ambientales por los que velan.

Lo anterior, guarda coherencia con los hallazgos de los estudios que preceden esta sección, que otorgan la ventaja de que la valoración de los beneficios provistos a la sociedad por parte del PNVB, son ahora datos medibles y que justifican acciones de corte financiero para la gestión apropiada del área.

En la Cuadro 5, a continuación, se presenta una lista de gran parte de los Fondos Ambientales que forman parte de la Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y Caribe REDLAC (RedLAC, 2012). En esta Tabla 5 se presenta el país en el que se desarrolla cada uno de los Fondos, así como una descripción breve de su finalidad y el tipo de bien o servicio ambiental que cubre (con base en los bienes y servicios ambientales que son de interés para el Parque Nacional Volcán Barú).

**Cuadro N° 5. Listado de Fondos Ambientales miembros de RedLAC**

<b>Nombre</b>	<b>País</b>	<b>Agua</b>	<b>Recreación</b>	<b>Mitigación Adaptación</b>	<b>Finalidad</b>
PACT Protected Areas Conservation Trust	Belice		X		Conservación y promoción ambiental
FUNDESNAF Fondo para el Desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas	Bolivia			X	Fortalecimiento de áreas protegidas nacionales, municipales y departamentales
PUMA Protección y Uso Sostenible del Medio Ambiente	Bolivia				Administración de proyectos de conservación con enfoque productivo
FUNBIO Fundo Brasileiro para a Biodiversidade	Brasil				Conservación de la biodiversidad
FNDF Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal	Brasil			X	Promoción de la forestería sostenible y la innovación tecnológica
FNMA Fundo Nacional do Meio Ambiente	Brasil				Fomento para la promoción de proyectos ambientales
Fondo para la Acción	Colombia	X		X	Promoción de actividades, programas y proyectos destinados a preservar, proteger y

Ambiental y la Niñez					manejar los recursos naturales y biológicos de manera sostenible
Fondo Patrimonio Natural	Colombia				Inversión estratégica en conservación de la naturaleza y los servicios que brinda
Fondo Biocomercio	Colombia				Promoción y fortalecimiento del biocomercio
Asociación Costa Rica por Siempre	Costa Rica	X		X	Fortalecimiento de áreas protegidas marinas y terrestres
Fondo Ambiental	Ecuador			X	Apoyo al financiamiento de la gestión ambiental
Fondo de la Iniciativa para las Américas	El Salvador			X	Apoyo financiero a proyectos para la protección y recuperación de recursos naturales
JPAT Jamaica Protected Areas Trust	Jamaica			X	Fortalecimiento de recursos naturales y biodiversidad
EFJ Environmental Foundation of Jamaica	Jamaica	X		X	Promoción e implementación de actividades para la conservación y manejo de recursos naturales
FMCN Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza	México			X	Financiar y fortalecer actividades estratégicas para la conservación del recurso natural
NATURA Fundación para la Conservación de los Recursos Naturales	Panamá	X		X	Promoción de la conservación a través de la gestión de recursos
Fondo de Conservación de Bosques Tropicales de Paraguay	Paraguay			X	Promoción de actividades para conservar, mantener y restaurar los bosques de Paraguay
Fondo de las Américas	Perú			X	Promoción de actividades para conservación, manejo y uso sostenible de recursos naturales y bosques tropicales de Perú
PROFONAMPE Fondo Nacional para las Áreas Protegidas por el Estado	Perú	X		X	Captar y manejar recursos financieros para la conservación de áreas protegidas
FONAM Fondo Nacional del Ambiente	Perú				Promoción de inversión público y/o privada en proyectos ambientales
Fondo Ecodesarrollo Sabana Yegua	República Dominicana	X		X	Contribuir al desarrollo económico, social y humano de las comunidades pobres de la República Dominicana y a la gestión sostenible del ambiente y los recursos naturales
Fondo SAM	Regional	X			Engloba otros fondos en Centroamérica para la inspirar soluciones regionales para el manejo y conservación de arrecifes

Tal como se observa en la Tabla 5, la mayor parte de los Fondos Ambientales que forman

parte de RedLAC corresponden a Fondos para la conservación y manejo de recursos naturales y áreas protegidas. En la siguiente sección se realiza un análisis específico de los Fondos Ambientales enfocados al agua.

Específicamente para el tema de manejo del recurso hídrico, se presenta una comparación de Fondos de Agua de en operación en Ecuador, Colombia y Brasil. Si bien, presentan diferencias entre sí, comparten características similares tal como:

- El aporte de grandes consumidores de agua, como las empresas eléctricas, empresas proveedoras de agua, embotelladoras, etc.
- Participación de organismos de ayuda internacional y ONG's, como USAID, Banco Mundial, TNC)
- Aseguramiento del suministro de agua para pobladores de áreas afectadas

Es también interesante resaltar el enfoque que aplican los Fondos para financiarse. Por ejemplo, en Ecuador y Colombia se busca cobrar a los grandes mientras que en Brasil se hace un cobro general a todos los consumidores del agua.

**Cuadro N° 6. Comparación de Fondos de Agua**

<b>Nombre</b>	<b>Fondo de Protección del Agua FONAG</b>	<b>Fondo para la Conservación de la Cuenca de Paute (CONAPA)</b>	<b>Agua por la Vida y la Sostenibilidad</b>	<b>Fondo de Bogotá</b>	<b>Fondo de Extrema</b>
<b>Ciudad</b>	Quito, Ecuador	Paute, Ecuador	Valle de Cauca, Colombia	Bogotá, Colombia	Minas Gerais
<b>Inicio</b>	2000	2008	2009	2009	2005
<b>Área de cobertura (Ha)</b>	500,000	300,000	125,000	150,000	16,000
<b>Población beneficiada</b>	2,093,000	800,000	920,000	6,840,116	8,800,000

<b>Fondos disponibles (USD)</b>	6,500,000	490,000	1,800,000	1,500,000	–
<b>Fondos en 6 años (USD)</b>	11,500,000	1,300,000	7,100,000	8,900,000	–
<b>Socios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grandes consumidores:</li> <li>- EMPAAQ Proveedor agua</li> <li>- Empresa Eléctrica Quito</li> <li>- Cervecería Nacional</li> <li>- Tesalia Springs</li> <li>• Ayuda Intl:</li> <li>- TNC</li> <li>- Coop. Suiza</li> <li>- USAID</li> <li>- BID</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresas Municipales :</li> <li>- Agua</li> <li>- Telecom.</li> <li>- Electricidad</li> <li>• Universidad de Cuenca</li> <li>• Ayuda Intl:</li> <li>- TNC</li> <li>- USAID</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociaciones Usuarios Ríos</li> <li>• Grandes consumidores</li> <li>- ASOCAÑA</li> <li>- CENICANÑA</li> <li>- PROCAÑA</li> <li>- ECOPETROL</li> <li>• Ayuda Intl:</li> <li>- TNC</li> <li>- CIAT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresa de A&amp;A Bogotá</li> <li>• Unidad de PN de Colombia</li> <li>• Fundación Patrimonio Nat</li> <li>• Ayuda Intl:</li> <li>- TNC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usuarios</li> <li>• Gobierno Minas Gerais</li> <li>• Empresas Municipales :</li> <li>- Agencia Nal. Agua (ANA)</li> <li>- SABESP (Saneamiento)</li> <li>• Ayuda Intl:</li> <li>- TNC</li> <li>- Conservación Intl</li> </ul>
<b>Tipo</b>	Fondo Privado	Fideicomiso	Fideicomiso	Fideicomiso	
<b>Método de Financiamiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo de capital mediante aporte de los socios</li> </ul>	–	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos públicos</li> <li>• Donaciones ciudadanía y sector privado</li> </ul>	–	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cobro a usuarios</li> </ul>
<b>Actividades financiadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forestación</li> <li>• Educación ambiental</li> <li>• Capacitación manejo de cuencas</li> <li>• Vigilancia áreas protegidas</li> <li>• Monitoreo calidad agua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento guarda parques</li> <li>• Red Educación Ambiental</li> <li>• Priorización zonas vulnerables</li> <li>• Capacitación Adaptación CC</li> <li>• Sistema señalización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conservación y restauración de micro cuencas</li> <li>• Programas de gestión ambiental</li> <li>• Mejoramiento condiciones ambientales de comunidades aledañas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conservación a largo plazo de fuentes de agua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayuda técnica y financiera a agricultores</li> <li>• Creación de micro-corredores</li> </ul>

## **II. EL FONDO PARA LA CONSERVACIÓN DEL PARQUE NACIONAL VOLCÁN BARÚ**

Ya en trabajos anteriores, desde la perspectiva económica, la figura de un Fondo Ambiental, se establece como la idónea para tratar la complejidad de la problemática del área, una vez valorados sus contribuciones al bienestar de la igualmente complicada zona donde se encuentra, influyendo cuatro distritos y nueve de sus corregimientos, dentro de una provincia caracterizada por la productividad agropecuaria, sin mayor miramiento a la capacidad de carga de los recursos naturales que hacen esto posible.

### **A. CONTEXTO GENERAL**

Una gestión que armonice los aspectos de conservación, servicios ambientales y desarrollo sostenible, es altamente aconsejable en el contexto local, así como el general, el estudio binacional hecho por las contralorías de la República de Panamá y Costa Rica expresan que los servicios del adyacente Parque Internacional La Amistad (PILA), que forma parte, como el PNVB de la Reserva de la Biósfera La Amistad, consistentes en turismo y agua, no se reflejan dentro de las consideraciones sobre el manejo del sitio, tampoco se cuenta con medios eficaces de captación y canalización de recursos financieros a pesar de que el sitio *“tiene un potencial creciente para la captación de fondos de ONG’s Internacionales”*<sup>4</sup>.

En un contexto, aún más general pero pertinente, un estudio de la UICN sobre la temática de los parques nacionales con respecto a sus poblaciones internas (para inicios de la década de los noventa sólo un 14% de los parques nacionales de Suramérica se encontraban deshabitados), concluye que ante la alternativa del desalojo, la solución más viable es el *“integrar las poblaciones locales al concepto del parque e iniciar una continua labor de*

---

<sup>4</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA, CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, GTZ, OCCEFS. Informe Binacional sobre la Evaluación de la Gestión de las Autoridades Ambientales de Costa Rica y Panamá en el manejo Integral del Parque Internacional La Amistad. San José, 2004. Páginas 60 – 62.

*educación y concientización ambiental, buscando al mismo tiempo fuentes de ingresos que reduzcan la presión sobre los recursos naturales”<sup>5</sup>.*

Lo anterior demuestra comparativamente que el manejo y la divulgación de los objetivos del área protegida, son necesarios para la incorporación de las comunidades a la gestión del área, no estando esto desligado de la siempre importante adquisición de los recursos económicos para poder lograrlo. Esto coincide con el artículo 11 del Convenio de Diversidad Biológica que insta a que los Estados establezcan mecanismos económicos para la conservación de ésta diversidad biológica.

Así las cosas, un fondo ambiental es más que un mecanismo financiero de protección de la biodiversidad, es una oportunidad novedosa de administración y manejo de los recursos naturales que funciona cuando los problemas de la conservación son tan complejos que una sola agencia, pública o privada, se ve sobrepasada en sus cometidos con respecto al área que se trate, como es el caso de los considerables desafíos a la conservación que tiene el PNVB, documentados tanto en su propio Plan de Manejo, como en los estudios realizados dentro de la consultoría que este trabajo complementa.

En la práctica, los llamados “*fondos ambientales*” son organismos colegiados, grupos de personas naturales representando a entes jurídicos públicos y privados ya establecidos, que crean una nueva persona moral de derecho, que más que un ente financiero, se convierte en un protagonista activo con capacidad de resolver los problemas a corto, mediano y largo plazo que comprometen los cometidos de un área protegida.

### **Cuadro N° 7. Situación del PNVB y recomendaciones**

Importancia ecológica del PNVB, amenazas a la conservación y recomendaciones			
<b>Parque Nacional Volcán Barú</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eco región de Bosques montanos de Talamanca.</li> <li>Alta biodiversidad con especies endémicas,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incendios provocados.</li> <li>Desarrollo turístico inapropiado (desechos sólidos).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actualizar y ejecutar plan de manejo.</li> <li>Elaborar y ejecutar plan de uso público.</li> </ul>

<sup>5</sup> AMEND, Stephan y AMEND, Thora. ¿Espacios sin habitantes? Parques Nacionales de América del Sur. UICN y Editorial Nueva Sociedad. Caracas, 1992. Página 476.

<p>amenazadas y de distribución restringida.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De interés para recreación y ecoturismo (observación de aves, paisaje).</li> <li>• De alto valor para la investigación y educación ambiental.</li> <li>• Importante para la producción de agua y la conservación de suelo.</li> </ul> <p>Área núcleo de la RBLA.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prácticas agrícolas incompatibles.</li> <li>• Caza ilegal.</li> <li>• Apertura de vías de acceso.</li> <li>• Desarrollo Urbanístico</li> <li>• Extracción de especies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar infraestructura para la protección y el uso público.</li> <li>• Establecer mecanismos financieros que contribuyan a financiar el manejo del PNVB</li> </ul>
--	---	--

Fuente: Fundación Natura (2010)

Se propone entonces, la creación de un ente que pueda beneficiarse de un esquema público privado, con capacidad de administrar fondos de manera ágil en esos niveles y que en principio, se convierta en un fondo nacional capaz de, mediante un proceso de planificación estratégica, definir prioridades, establecer mecanismos de contribución propios, buscar donantes y manejar un portafolio de proyectos, todo para manejar las necesidades del PNVB.

Los fondos ambientales, si bien son un fenómeno relativamente reciente, ya se constituyen en una figura recomendada de acuerdo a las ejecutorias que permiten hacerse en diversas latitudes son una manera de proporcionar financiamiento a largo plazo para la conservación de la biodiversidad y la gestión sostenible del ambiente. Comúnmente, surgen por iniciativa del sector privado y No Gubernamental, capitalizándose mediante fondos gubernamentales, agencias donantes, esquemas de pagos de deuda por naturaleza, así como aportes de naturaleza tributaria o cuotas de entrada o de uso de las áreas protegidas.

Esta figura tiene la intención de proporcionar un financiamiento estable para las áreas protegidas y colaborar con las organizaciones de la sociedad civil y grupos comunitarios, para la gestión de proyectos que expandan la idea de conservación ambiental hacia la utilización sostenible de los recursos naturales.

## **B. Perfil Técnico de la Propuesta**



Como fue mencionado con anterioridad, son necesarias algunas consideraciones técnicas sobre el funcionamiento de la figura de referencia, el hacerlo, reduce el riesgo de una implementación innecesariamente difícil.

## **1. Generación de los Recursos.**

Como se han venido desarrollando los fondos ambientales en los países de la región, éstos trascienden la esfera financiera, convirtiéndose en participantes activos dentro del concierto de actores interesados en la gestión del ambiente, sin embargo, esto no debe hacer que se pierda de vista el origen técnico de la figura, que en su ejecución necesita generar recursos económicos.

Los fondos ambientales, tienen como característica, atender problemas a largo plazo, como los que se han demostrado inciden en el PNVB, por lo tanto, la provisión de fondos debe ser considerable, renovable y realista. Existirán al menos tres etapas de generación de recursos:

- a. La inicial, provista por los socios fundadores.** En esta fase, los socios se reúnen y deciden qué aportará cada quién al fondo, pudiendo ser contribuciones en especie y/o en dinero. En esta fase, se deciden cuotas de miembros y otras entradas similares. No está de más en esta fase, el procurar de ser esto posible, concretar el mecanismo jurídico para lograr la transferencia de parte del Gobierno, de los fondos públicos destinados al PNVB al nuevo fondo ambiental<sup>6</sup>.
  
- b. La correspondiente seguida del escogimiento de los donantes a financiar el fondo.** Una vez consolidados los socios fundadores, formalizada su estructura y escogida la metodología de trabajo, se procede a la búsqueda de donantes idóneos

---

<sup>6</sup> Se recomienda que esta inversión no suponga una cantidad inferior a la recibida por el área protegida con anterioridad a la presencia del Fondo. Ésta podría ser entre lo asignado por el Estado comúnmente, y además, utilizar los esquemas presentados en esta misma consultoría que valorizan los servicios ecosistémicos del área protegida, asignándoles valor de acuerdo a su importancia dentro del ecosistema y los servicios que proveen a las comunidades. Este vuelco de enfoque podría hacer al Estado, quien lleva las riendas de la gestión ambiental, un importante aportador al instrumento.

para la alimentación del fondo. La generación de recursos de esta fase, dependerá entonces del portafolio de donantes elegidos e integrados a la estructura del Fondo para la Conservación del PNVB. La matriz de valorización de los recursos del área, resulta un insumo clave al poder demostrar a los donantes, lógica económica de las actividades de conservación que se proponen.

- c. **La correspondiente a los instrumentos económicos (fiscales), que pueden proveer el fondo de recursos de tracto sucesivo (Esto corresponde a los miembros del aparato gubernamental).** Decidiéndose esto desde la fase inicial de consolidación del fondo, el re direccionamiento de los fondos públicos que se destinan al área protegida, hacia el fondo de naturaleza público – privada que se dedicaría a financiar las necesidades de ésta misma área, sería sumamente útil, tanto para aportar al fondo recursos valiosos, como para establecer una relación económica directa del compromiso del Estado para con el PNVB y no un “desligue” de éste.

## 2. Distribución de recursos

Los aspectos relacionados con el manejo y destino de los fondos se presentan en los esquemas posteriores, tanto en su establecimiento por fases, como en seguimiento a los esquemas ya establecidos en la sección anterior. Ambos proveen una idea amplia de la distribución de los recursos a medida que el instrumento va siendo formado.

**Cuadro N° 8. Esquema de implementación de recursos por fases**

Fase	Descripción
<b>Fase Inicial</b>	Cuando a través de recursos propios o de un donante, los miembros fundadores realizan la planificación correspondiente a partir de la documentación necesaria, como son el Plan de Manejo del Área protegida, el Estudio sobre los valores ambientales, económicos y sociales de la biodiversidad, los ecosistemas y los servicios que estos proveen en el

	<p>área, el Estudio de los costos asociados con la pérdida de biodiversidad y la degradación de ecosistemas en el área protegida”, entre otros documentos.</p>
<p><b>Fase Intermedia</b></p>	<p>Cuando ya sea a través de fondos propios o de un donante, los miembros fundadores, ya establecidas las prioridades, invierten en la formalización del fondo, la estructura financiera, la divulgación y socialización a actores clave de la iniciativa. Esta fase incluye el portafolio de proyectos que los miembros fundadores quisieran implementar y que los donantes potenciales, dependiendo del sector al que pertenezca, quisieran financiar.</p>
<p><b>Fase Constitutiva</b></p>	<p>Ya con compromisos adquiridos como fideicomite de fondos, se empieza y continúa con los programas consensuados con los miembros fundadores en las actividades iniciales y divulgados a los donantes en fases subsiguientes.</p> <p>En esta fase, dependiendo de los acuerdos alcanzados formalizados a través de la contratación, los fondos se implementan directamente a los proyectos así obtenidos. Es importante que los esquemas de implementación incluyan mecanismos de rendición de cuentas y procedimientos para asegurar la transparencia en el manejo, así como esquemas de mejoramiento continuo.</p>

De acuerdo a los lineamientos expuestos con anterioridad, el esquema de distribución de recursos, para el Fondo de Conservación del Parque Nacional Volcán Barú, se resumiría de la siguiente forma:

### **Cuadro N° 9 Esquema Distributivo**

Criterio	Esquema aplicable al FCPNVB
<b>Nivel</b>	Los recursos se distribuyen a nivel local, a lo interno del área protegida de referencia. Con la debida justificación técnica y en los mejores intereses del PNVB, se podrán financiar actividades en sus áreas de amortiguamiento y en el resto de la Reserva de la Biósfera La Amistad.
<b>Participación</b>	La participación dentro del esquema del FCPNVB es multi participativo, donde convergerán miembros de índole institucional, no gubernamental, comunitaria, privada y gremial.
<b>Tema</b>	La temática a tratar, de acuerdo a la naturaleza del área y de los cometidos que rodean este esfuerzo, es la conservación ambiental, el uso sostenible de los recursos naturales y el fortalecimiento de capacidades de los actores clave que inciden en el área.
<b>Rendimiento</b>	Se sugiere que la provisión de recursos esté ligada a esquemas de rendimiento, ya que el esfuerzo se origina en la medición económica de servicios ambientales, cuya incidencia sobre la productividad del área, está relacionada a la salud de los ecosistemas.
<b>Apalancamiento</b>	El FCPNVB debe tener amplia facultad de movilizar recursos de otras fuentes para propósitos afines al suyo.

Los esquemas distributivos propuestos, hacen del instrumento constituido como Fondo para la Conservación del Parque Nacional Volcán Barú, un esquema flexible para la inversión de recursos financieros en un nivel geográficamente y regionalmente claro, con una temática definida y con respaldo científico, un enfoque ampliamente participativo, con resultados medibles y con capacidades para la obtención de otros fondos similares para coadyuvar al mismo fin.

### 3. Esquema de arreglos institucionales.

En principio, un fondo ambiental no funciona sin apoyo del gobierno. Un atractivo importante para el fondo ambiental asignado al Parque Nacional Volcán Barú, sería el apoyo, o al menos el beneplácito gubernamental, ya que el escenario donde se implementaría, constituye un área protegida, las cuales están compuestas de recursos naturales todos de dominio público.

El esquema de arreglos institucionales estaría íntimamente ligado a la formalización del fondo, donde es recomendable la figura de un fideicomiso (más no la única figura aplicable), donde existen importantes precedentes nacionales y regionales, del trabajo conjunto de gobiernos, ONG's y OBC's. En principio, el Estado puede ser un gran donante de recursos para la implementación del fondo.

Sin embargo, ante la multiplicidad de actores, que pueden incluir a las autoridades ambientales, los miembros de la Cooperación Internacional, donantes en general, sociedad civil organizada, sector privado, usuarios de los servicios ambientales, entre otros entes, es importante mantener cimentado el objetivo común que les une en este emprendimiento.

Es natural entonces, que los fondos ambientales opten por un estatus de organización no lucrativa y sus consejos de administración están formados por representantes de los sectores público y privado. Esto permite a la nueva estructura mantener importantes vínculos con el gobierno y a la vez mantener su distancia de los aspectos potencialmente negativos de una excesiva burocracia.

A manera gráfica, el esquema de arreglos institucionales quedaría de la siguiente manera:

**Cuadro N° 10. Esquemas de arreglos institucionales**

Criterio	Esquema aplicado al FCPNVB
<b>Instituciones</b>	Sería creada nueva institucionalidad, una organización público – privada en base al esquema provisto por las Fundaciones de Interés Privado, de acuerdo a la legislación panameña.  Para la entrada de ciertos fondos provenientes de cobros hechos por la ANAM por el uso de recursos naturales y servicios prestados dentro del área protegida al nuevo fondo, debería existir previamente una disposición jurídica administrativa que lo autorice.
<b>Coherencia</b>	Se recomienda que exista un fondo único, proveniente de corrientes y líneas de financiación

	separadas, existiendo una consolidación de flujos de financiamiento.
<b>Devolución</b>	Puede existir un esquema mixto, donde, de acuerdo a la naturaleza de la donación o aporte, de forma proporcionada, las decisiones de inversión pueden tomarse de acuerdo a la voluntad de los donantes, en un esquema retentivo, o participativo de quien retiene o es afectado por la contribución en un esquema retentivo.
<b>Aprobación</b>	Los programas y proyectos, así como otras decisiones, se tomarán a través de la deliberación de un Comité Técnico Consultivo representativo de los actores, en un esquema descentralizado.

#### 4. Implicaciones financieras.

Los esquemas presentados anteriormente, deben incluir las necesidades financieras de los programas destinados a proteger el PNVB, así como una investigación de las fuentes potenciales para determinar cuáles de aquellas necesidades pueden ser de interés y estar disponibles para un donante específico.

Sin duda la valoración económica de los recursos naturales y procesos ecosistémicos hecha en el PNVB, será de utilidad para la elaboración de dichas estrategias.

#### **Cuadro N° 11. Ordenamiento de las implicaciones financieras del Fondo para la Conservación del PNVB**

Temas financieros a definir	Sugerencias
<b>1. Papel del fondo del FCPNVB en el contexto nacional, dentro de los planes públicos (ANAM, MIDA, etcétera) y privados.</b>	Los fondos manejados serán tratados como fondos públicos, destinados a un fin público, la financiación de actividades de conservación y proyectos encaminados a la sostenibilidad del PNVB.  La Junta Directiva puede coincidir con los socios fundadores y estarán presentes entidades públicas, ONG's y el sector privado, representado.
<b>2. Definir la estructura jurídica del fondo</b>	La estructura más exitosa en Panamá ha sido la de la

<b>(fideicomiso, fundación, etc.).</b>	fundación de interés privado. Entre sus ventajas están el estar plenamente regulada y suponer un capital para su crecimiento y manutención en pro de un fin específico, plena identificación en el sistema bancario privado y financiero del Estado. Ésta fundación, manejaría el fondo, a través de un fideicomiso u estructura similar.
<b>3. Definir estructura del organismo encargado de la gestión del fondo del PNVB.</b>	La estructura constará del Comité Técnico Consultivo, que haría las veces de Junta Directiva (puede coincidir con los socios fundadores) y los miembros. Los donantes también podrían llegar a ser miembros. Por la naturaleza del área a impactar, podría tenerse un cuerpo de voluntarios del Fondo para la Conservación del PNVB.
<b>4. Proyecciones financieras – ¿cuánto dinero necesitará el fondo? ¿Cuál será el porcentaje de los fondos de donación, cuál el de los fondos extinguidos a largo plazo o el de los fondos de regeneración? Esto debe ser acorde a los objetivos del programa de otorgamiento de subsidios – lo suficiente para lograr un porcentaje razonable de los objetivos. Si el cálculo llega a una cifra imposible de alcanzar, se deberán ajustar los objetivos.</b>	Éstos son temas que deben discutirse en la fase constitutiva, con la mezcla precisa de ambición, realismo y proyecciones conservadoras.

## **5. Estrategia de financiación.**

Fuertemente ligada a la generación de los recursos. Esta estrategia debe ir regida por el principio de que los fondos ambientales son diseñados con el fin de solucionar asuntos que requieren compromisos de recursos financieros en el mediano y largo plazo. Lo anterior se logra estableciendo fondos patrimoniales o mixtos que permitan precisamente estos flujos estables y a largo plazo de recursos financieros.

### **Cuadro N° 12. Elementos Clave de la Estrategia de Financiación**

<p><b>A. Análisis de la misión del fondo ambiental</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles son los motivos de su existencia?</li> <li>• ¿Cuáles son las necesidades más apremiantes que el fondo está dispuesto a cubrir y cuál será la opinión de los socios fundadores sobre éstas?</li> <li>• ¿Qué compatibilidad tiene el fondo ambiental del PNBV con la estrategia de conservación del SINAP?</li> </ul>
<p><b>B. Definir objetivos</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer metas realistas en programas específicos, con sus respectivos indicadores.</li> <li>• Definir la capacidad del fondo para satisfacer las metas y necesidades del PNBV.</li> </ul>
<p><b>C. Preparar una relación de necesidades proyectadas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejecutar realización de planes anuales y quinquenales.</li> <li>• Imbricar los planes financieros con la planificación del programa.</li> <li>• Establecer el cálculo de los recursos requeridos para la ejecución de los programas.</li> <li>• Identificar las necesidades de fondos de donaciones y extinguidos con un horizonte de 5 años.</li> </ul>
<p><b>D. Identificar las fuentes potenciales de financiamiento</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuentes multilaterales.</li> <li>• Fundaciones privadas.</li> <li>• Individuos o sociedades privadas.</li> <li>• Otras fuentes como mecanismos financieros potenciales operados por el gobierno nacional,</li> </ul>
<p><b>E. Definir una estrategia de recaudación de fondos con base en fuentes potenciales.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seleccionar formas de recaudación de fondos, de acuerdo a las fuentes</li> </ul>



potenciales.

- Establecer esquemas de administración para organizar una estrategia de movilización de recursos y adaptarla a medida que se dan nuevas experiencias y resultados.
- Implementar una campaña de recaudación de fondos.

## **6. Involucramiento a actores.**

El éxito del fondo depende del involucramiento de todos los sectores interesados, en especial, los usuarios de los recursos naturales del PNVB. Por lo tanto, es preciso identificarlos, como ya se realizó en etapas anteriores de la consultoría y realizar esquemas, tanto para que se involucren en las actividades del fondo y para que participen de los proyectos emanados de éste.

Las estructuras de gobierno dentro del fondo, también deben procurar armonía y representatividad de los miembros, para facilitar la participación de varios sectores y la rendición de cuentas entre los miembros.

Por otro lado, la correcta aplicación de las actividades de campo asociadas a los proyectos concretos, es aconsejable, pues éstas darán visibilidad a la labor del fondo.

El involucramiento de los demás actores puede involucrar las siguientes fases:

- La consolidación del grupo de socios fundadores.
- La repartición de tareas específicas para los miembros.
- Búsqueda, identificación y estrategia de aproximación a los posibles aliados entre los actores principales del PNVB.
- Búsqueda, identificación y estrategia de aproximación a los posibles aliados dentro de los usuarios del PNVB.

**Cuadro N° 13. Involucramiento de actores y posibles sectores a estar involucrados dentro del FPNVB**

Posibles Miembros	Sector
<b>Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM)</b>	Sector Gobierno, autoridad competente sobre las áreas protegidas y la mayoría de los recursos naturales, destinatario de fondos por cánones de agua, inspecciones, sanciones pecuniarias y permisos de diversa naturaleza.
<b>Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA)</b>	Sector Gobierno, autoridad competente en cuanto a las actividades de mayor incidencia e impacto dentro del PNVB, como lo son la agricultura, la ganadería y actividades conexas. Cualquier tipo de cambio de uso de suelo en el área o control ambiental (por ejemplo, en el caso de los agroquímicos), debe pasar por el beneplácito de este Ministerio.
<b>Organismos No Gubernamentales</b>	Sector No Gubernamental, realizan funciones de interés público con autorización del Estado. Existen varias con intereses dentro del PNVB. Tienen empatía con la población y habilidad para la obtención de fondos.
<b>Sector Privado</b>	Son quienes de una manera u otra, realizan actividades de aprovechamiento de los servicios ecosistémicos del área protegida. Su aporte es la captación de recursos y facilidad de divulgación a grupos de usuarios como los turistas, profesionales y medios de comunicación. Suelen ser observados meramente como parte de la “comunidad regulada”, pero, además del cumplimiento de las leyes pertinentes, también tienen una función social que cumplir, aspecto ampliamente internalizado por el sector mediante las prácticas de <i>Responsabilidad Social Empresarial</i> .
<b>Asociaciones de usuarios</b>	Si bien, éstas no son identificadas como grupos ambientales, sus acciones inciden sobre los recursos naturales, pueden tener diferentes naturalezas, dependiendo de su relación con el PNVB.

**Bancos u organizaciones financieras**

Han incursionado en la gestión ambiental y tienen la perspectiva económica que normalmente se echa en falta en aquella.

## **7. Plan de manejo de riesgo.**

Dadas las consideraciones monetarias propias de las figuras introducidas, es importante considerar formas de contrarrestar el riesgo de pérdida de valor debido a la inflación o a la depreciación de la moneda, especialmente en tiempos inestables como el actual. El fondo debe equilibrar la maximización de su ingreso anual y el crecimiento de capital con la minimización del riesgo al valor.

Se recomienda un perfil relativamente conservador de riesgo, dados sus objetivos de financiamiento a largo plazo, su necesidad de proporcionar ingresos de operación anuales con estabilidad y el mandato del crecimiento de capital.

El objeto de un plan de manejo de riesgo es el de reducir la incertidumbre asociada a la creación y manejo del FCPNVB. Debe ser realizado por agentes externos al fondo.

### **Cuadro N° 14. Elementos del Plan de Manejo de Riesgos y sus características ante la protección del PNVB**

<b>Propósitos del Plan de Manejo de Riesgo.</b>	<b>Los propósitos del PMR deben coincidir con los objetivos de financiación de las actividades de conservación del PNVB, establecidas en su respectivo plan de trabajo.</b>
<b>Identificación de los riesgos.</b>	Los riesgos asociados al FCPNVB, pueden provenir de la naturaleza misma del objeto de gestión y su estado de conservación, así como los riesgos inherentes al mismo fondo, la continuidad de su alimentación y riesgos externos, como los institucionales, financieros, entre otros.
<b>Evaluación de las posibilidades de que ocurran los riesgos identificados.</b>	Dependerá tanto del análisis de las posibles debilidades de la propia estructura del fondo, así como de las que sean las individuales de los

	fundadores y los demás miembros. La metodología y ejecución de este análisis debe provenir de agentes externos a la estructura del fondo.
<b>Evaluación de la extensión de los impactos de los riesgos ante la eventualidad de ocurrencia.</b>	Esto es necesario para priorizar medidas.
<b>Establecimiento de las medidas de contingencia necesarias.</b>	Las medidas deben ser realistas y deben estar acorde con que no sean perdidos de vista los objetivos del fondo.

### C. FUNDAMENTACIÓN LEGAL DE LA PROPUESTA

Como se espera del presente trabajo, la propuesta que por este medio se presenta, se justifica jurídicamente, lo cual aumenta las posibilidades de implementación del objeto de estudio que es el instrumento financiero que será el FCPNVB.

**a) La Ley N° 25 de 12 de junio de 1995, por la cual se regulan las Fundaciones de Interés Privado.** Es la fundamentación principal de la estructura del Fondo para la Conservación del Parque Nacional Volcán Barú. Dentro de las ventajas que presenta esta figura se encuentran las siguientes:

1. De fácil constitución, sin mayores complicaciones debido a la experiencia existente en el país en su implementación.
2. Su eficacia es reconocida por el sistema financiero panameño, lo cual puede atraer donantes.
3. Su naturaleza es No Lucrativa, sin perjuicio de la capacidad de la fundación para ejecutar actividades mercantiles.
4. Su rectoría se da por el acta fundacional y los reglamentos, los cuales pueden ser de libre confección por los socios fundadores, sin mayores restricciones que las que establece la Ley.
5. La Ley contempla castigos para el mal manejo, lo cual asegura la seriedad de la figura legal propuesta.

Por estas y otras razones existentes dentro del mismo cuerpo de ley, consideramos que la figura propuesta cumple con los requisitos necesarios para la implementación del FCPNVB.

**b) Ley N° 2 de 12 de enero de 1995, por la cual se ratifica el Convenio de Diversidad Biológica.**

El artículo octavo de esta Ley, establece las medidas a las que los países que ratifican esta convención se comprometen para la conservación *In Situ* de la biodiversidad, entre ellas, el mismo establecimiento de un sistema de áreas protegidas donde haya que tomar medidas especiales de conservación. Esto se concreta con la creación del área protegida a través del Decreto N° 40 de 24 de junio de 1976.

Así las cosas, el artículo 8 – e, ordena a las Partes “*promover un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas*”, para aumentar su producción, igualmente, el siguiente numeral, hace lo propio en cuanto a recuperación del ambiente, lo cual es compatible con las medidas que dentro de este trabajo de consultoría, otros profesionales han recomendado y podrían ser sujeto de proyectos para el FCPNVB.

Finalmente, el numeral 8 - m, conmina a las Partes a cooperar en “*el suministro de apoyo financiero y de otra naturaleza para la conservación in situ...*”, mientras que el artículo 11 del Convenio es el que dispone esta orden clave que fundamenta en gran parte la gestión del fondo:

*“Cada parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda, adoptará medidas económica y socialmente idóneas que actúen como incentivos para la cooperación y la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica”*

Resulta muy conveniente mantener el parámetro internacional, como justificante del FCPNVB, toda vez que esto es más atractivo a los donantes. Lo mismo que se haría con los cometidos relativos al Cambio Climático que arrojan los estudios técnicos asociados al área protegida.

Puede inferirse que de esta disposición superior, emanan todas las de ámbito nacional que corresponden al ordenamiento panameño en la creación y mantenimiento de áreas protegidas, incluyendo la Ley N° 24 de 7 de junio de 1995, o Ley de Vida Silvestre.

**c) Ley N° 10 de 12 de abril de 1992, “Por la cual se aprueba la Convención Marco de Naciones Unidas sobre cambio Climático, hecha en Nueva York, el 9 de mayo de 1992”.**

Su primer artículo define los sumideros, como los procesos que absorben los gases de efecto invernadero, en estudios previos, se define éste proceso como un elemento clave de servicio ecosistémico del PNVB.

Su artículo 4, sobre los compromisos, comunes a todas las partes, bajo el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, establece en su numeral “b”, el formular, aplicar y actualizar regularmente, programas que contengan medidas orientadas a mitigar el cambio climático, tomando en cuenta la absorción por sumideros, el numeral “d”, por su parte, pide la cooperación para el reforzamiento de los sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero.

### **III. EL FONDO DE CONSERVACIÓN DEL PARQUE NACIONAL VOLCÁN BARÚ EN CONCRETO: ASPECTOS DE CONSOLIDACIÓN, PLANIFICACIÓN Y OPERACIÓN DEL FONDO AMBIENTAL PROPUESTO.**

De acuerdo a los análisis anteriores, se presenta la definición de las tareas a realizarse para la consolidación del FCPNVB, de modo que con el esquema propuesto, se obtengan a su vez las líneas de implementación de las propuestas, basadas estas en los esquemas presentados con anterioridad.

#### **A. INSTITUCIONALIDAD PROPUESTA**

Como fue establecido en el apartado anterior, se requiere de una nueva institucionalidad para la implementación de los mecanismos que se proponen.

El primer esquema que abajo se expone, conlleva los aspectos básicos organizacionales del nuevo organismo (público privado) que administrará el mecanismo financiero que se propone en el presente trabajo. Éstos están basados en el análisis teórico y aplicado que se presentó en el segmento pasado.

<b>CUADRO N°1: PROPUESTA DE NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LA EJECUCIÓN DEL INSTRUMENTO ECONÓMICO (FINANCIERO) PARA LA CONSERVACIÓN DEL PNVB</b>	
<b>Nombre del Instrumento Económico Propuesto</b>	Fondo para la Conservación del Parque Nacional Volcán Barú.
<b>Nombre del Organismo Ejecutante</b>	Fundación para la Conservación del Parque Nacional Volcán Barú.
<b>Domicilio Físico de la Organización</b>	Provincia de Chiriquí, República de Panamá.
<b>Visión de la Organización</b>	El Parque Nacional Volcán Barú gestionado eficiente y eficazmente con sostenibilidad financiera, ambiental y social.
<b>Misión de la Organización</b>	Contribuir con la financiación y gestión de las actividades necesarias para el manejo eficaz del área protegida de sus componentes, con énfasis en su biodiversidad, recursos hídricos, captura de carbono y actividades ecoturísticas.
<b>Objetivo General</b>	Generar los recursos necesarios para financiar acciones de conservación de largo plazo en Parque Nacional Volcán Barú a través de la creación y puesta en marcha de una estructura operativa especializada para tal fin.

## **Objetivos Específicos**

1. Definir y ejecutar una estrategia de conservación a largo plazo para la reducción de las amenazas al área protegida, tomando como base los estudios de valorización económica de los servicios ambientales que provee el área protegida.
2. Contar con un portafolio de donantes interesados en financiar proyectos a largo, mediano y corto plazo en el PNVB, mediante un programa de mercadeo diferenciado por tipo de donante (empresas privadas, agencias de cooperación, personas naturales).
3. Establecer y ejecutar una estructura operativa especializada en proporcionar financiamiento a largo plazo para la conservación de la diversidad biológica, los hábitats y actividades económicas sostenibles en el PNVB.

## **B. LÍNEAS ESTRATÉGICAS**

Sin perjuicio de las fases organizativas expuestas con anterioridad, se presenta en el esquema que abajo se dibuja, el menú de los lineamientos estratégicos sugeridos para establecer las necesidades y prioridades que se dan dentro del área de influencia del PNVB. Éstas se basan en la sinergia continua y permanente entre los objetivos de conservación y las acciones de promoción encaminadas a la gestión de recursos para financiar aquella conservación. Uno no debe perder de vista al otro.



**CUADRO N° 2. COMPONENTES Y ACCIONES ESTRATÉGICAS Y  
ACTIVIDADES A REALIZAR POR LOS RESPONSABLES DE LA NUEVA  
ORGANIZACIÓN**

<b>Componentes y acciones estratégicas</b>	<b>Actividades</b>
<p><b>Diseño de los lineamientos estratégicos y operativos para la identificación, selección y priorización de acciones estratégicas de conservación del PNVB.</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diseñar de forma participativa y con los insumos técnicos ya logrados, una estrategia de conservación del PNVB.</li> <li>2. Evaluar el cumplimiento de la estrategia y elaborar los planes operativos anuales.</li> </ol>
<p><b>Monitoreo del impacto de la financiación sobre los objetos de conservación financiados. Incluye las siguientes actividades:</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diseño de un sistema de monitoreo del estado de conservación del PNVB, de acuerdo a las prioridades establecidas.</li> <li>2. Implementación del sistema de monitoreo.</li> <li>3. Elaboración y presentación de informes periódicos.</li> </ol>
<p><b>Provisión de información técnica al área de recaudaciones para definir la estrategia de mercadeo y comunicaciones. Incluye:</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elaboración de informes técnicos con información relevante sobre el estado de conservación del PNVB para ser presentados tanto al CT y que sirvan de base para la estrategia de mercadeo y comunicación.</li> <li>2. Elaborar propuestas técnicas encaminadas a obtener recursos de parte de organizaciones cooperantes.</li> </ol>

## C. LEVANTAMIENTO DE FONDOS

Ya identificados los proyectos de conservación prioritarios y sus herramientas de monitoreo, se debe diseñar e implementar un plan mercadeo y comunicación encaminado a la gestión de recursos basada en la concienciación y sensibilización de la población sobre la importancia de conservar el PNVB. Las acciones de mercadeo que surjan de este plan se enfocarán en el abordaje de tres categorías de potenciales donantes.

CUADRO N° 4. ESQUEMA DE LEVANTAMIENTO DE FONDOS	
<b>(i) Corporativos:</b>	Se identificarán y abordarán aquellas empresas con interés de apoyar acciones de conservación, principalmente aquellas que tienen esquemas de RSE y aquellas que simplemente donan, pero sin definir una línea específica de acción. A este grupo de donantes se ofrecerá paquetes innovadores que le den un “valor agregado” a las donaciones.
	(i) Personales: Se les abordará a través de campañas puntuales, mercadeo de causas, acciones de voluntariado y demás, para lo que es útil información sistematizada sobre la biodiversidad del área y su estado de conservación.
<b>(i) Organizaciones de cooperación:</b>	Este grupo se abordará mediante la elaboración de propuestas técnicas, para lo cual se contará con el apoyo directo del área de operaciones.
<b>(i) Acciones complementarias</b>	Las acciones de abordaje de los donantes serán apoyadas por una campaña permanente de educación y sensibilización, a través de medios de comunicación, regionales y nacionales con el objeto de posicionar la importancia de conservación del PNVB entre la población meta.

## D. EJECUCIÓN DE OPERACIONES

Este apartado trata sobre los pasos a seguir para la operatividad de la organización propuesta, desde el punto de vista del organismo que tomará las decisiones y del equipo técnico que compondrá la estructura que manejará el día a día de la organización. Lo expuesto en el esquema abajo desarrollado es prerequisite del inicio de las operaciones del fondo, pero también la estructura decisoria y operativa debe estar clara durante las fases anteriores.

### CUADRO N° 5. ESQUEMA DE EJECUCIÓN DE OPERACIONES

<b>Definir una estructura operativa mínima</b>	Ésta debe ser cónsona con las necesidades y realidades del proceso de conservación de la región, especializada en el levantamiento de fondos necesarios para financiar la Estrategia de Conservación de acciones prioritarias en el PNVB. La estructura que podría ser incluida como parte de una de las organizaciones clave del proceso, estaría conformada por: un(a) especialista en conservación estratégica y un(a) especialista en mercadeo.
<b>Crear un Comité Técnico Consultivo (CTC)</b>	<p>1. El desarrollo de las acciones propuestas en los componentes requiere de la existencia de una estructura operativa que brinde el soporte administrativo y financiero necesario. Es por ello que en este componente se plantean las siguientes acciones estratégicas:</p> <p>Responsable de aprobar y dar seguimiento a la estrategia de conservación y sus planes operativos, así como de aprobar la financiación de proyectos que respondan a éstos.</p> <p>El CTC estará conformado por un máximo de cinco miembros, representantes de distintos grupos de interés:</p>

- a. Organizaciones Clave<sup>7</sup>,
- b. Fundación Natura
- c. Autoridad Nacional del Ambiente
- d. Autoridades Locales
- e. Sector privado
- f. Sector académico
- g. Sector Agrícola/ganadero

## **F. DETALLE DE LOS ORGANISMOS INTERNOS DE LA FUNDACIÓN DE CONSERVACIÓN DEL PARQUE NACIONAL VOLCÁN BARÚ**

Al final de la estructuración del presente esfuerzo, de acuerdo al flujo de insumos que se presentó en las secciones anteriores, la conformación material y física del organismo que ejecute el instrumento propuesto por esta consultoría, debe quedar de la siguiente manera:

**Consejo Técnico Consultivo (CTC):** Organismo decisor, sus miembros institucionales pueden ser del sector público o privado, su composición, ya descrita, en los miembros no institucionales, puede ser rotativa para garantizar la democratización de este segmento y para brindar oportunidades a entes interesados de participar de proyectos que sean de su interés. El período de dicha rotación será establecido en el correspondiente reglamento. Igualmente lo será el método deliberativo que sea escogido por el pleno del Consejo.

**Secretario (a) Ejecutivo (a):** Tiene la tarea de tomar nota de las decisiones tomadas por el CTC y es quien lleva la responsabilidad de gestionar la estructura de la Fundación, para llevar a la práctica las mismas. Supervisa el trabajo de los departamentos y representa al CTC en actividades y eventos. Debe llevar las estadísticas que se originan en los departamentos y ejecutar tareas complementarias en áreas de mercadeo y finanzas. Dirige la confección del portafolio de donantes con la información recabada por sus subalternos y de la aportada por los miembros del CTC.

---

<sup>7</sup> Nota importante: Como medida de transparencia, se recomienda que las organizaciones miembros del CTC no sean elegibles para captar financiamiento del Fondo mientras ocupen la posición. Esto obliga a pensar en un esquema de participación rotativa de las organizaciones clave en el CTC.

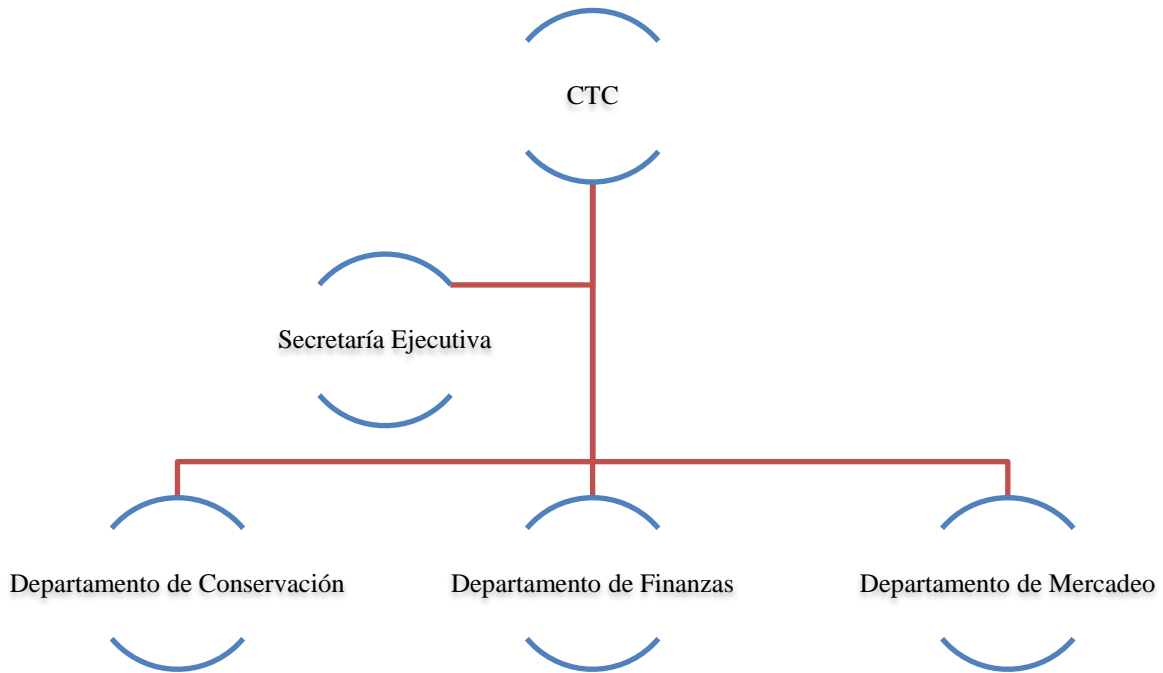
**Departamento de Conservación:** Monitorea el estado de conservación del sitio con respecto a los fondos recaudados por proyecto, evaluando su pertinencia, tratamiento y eficacia. Debe elaborar informes técnicos que comprueben sus criterios. Intercambiará información con el resto de los departamentos y responde al Secretario Ejecutivo del CTC.

**Departamento de Finanzas:** Lleva las cuentas de la Fundación y por ende, del Fondo Ambiental, supervisa el comportamiento de los rendimientos del mismo y del flujo de cada aporte. Lleva la contabilidad de la estructura de la Fundación y debe ser capaz de evaluar el desempeño del instrumento como tal. Responde al Secretario Ejecutivo del CTC.

**Departamento de Mercadeo:** De acuerdo con la información generada, tanto por el Departamento de Conservación y de los miembros del CTC, debe desarrollar las estrategias de mercadeo destinadas a la consecución de nuevos donantes y las necesarias para la promoción del fondo. Es el encargado de la dirección de las campañas de publicidad del FCPNVB. Responde al Secretario Ejecutivo del CTC.

Dependerá de lo recaudado al momento de la fase inicial y del monto que podrían financiar los donantes iniciales o los socios fundadores que inicien el nuevo organismo, sin embargo, es importante, además de los responsables mencionados, que exista personal de apoyo para cada uno de ellos. Se sugiere la utilización de convenios con las universidades que podrían tener los que inicien el proyecto para el suministro de asistentes, practicantes y pasantes, dentro de estudiantes de alto rendimiento académico, para que al momento inicial, quienes trabajen el proyecto, tengan el apoyo confiable necesario.

## GRÁFICO N° 1: PROPUESTA DE ESTRUCTURA JERÁRQUICA DEL FCPNVB



### G. RESULTADOS ESPERADOS

El resultado final (a largo plazo) de este proceso lo constituye la conservación, gestión y recuperación efectiva y sostenible del PNVB.

De la implementación de esta estrategia a mediano plazo, es decir, en el término de cinco a siete años, se esperan los siguientes resultados, en función de los respectivos componentes estratégicos:

<b>Componente 1: Conservación Estratégica</b>	<b>Se espera contar con una Estrategia de Conservación del Parque Nacional Volcán Barú a largo plazo (mínimo diez años), así como su mecanismo de monitoreo.</b>
<b>Componente 2: Levantamiento de fondos</b>	En términos de levantamiento de fondos, se

**para la conservación estratégica.**

espera generar un total suficiente de acuerdo a las metas establecidas para la fase inicial (corto plazo), intermedia (mediano plazo) y de plena ejecución (largo plazo).

## **II. CONCLUSIÓN**

La creación del Fondo para la Conservación del Parque Nacional Volcán Barú es posible de acuerdo al marco legal y económico panameño. La figura de un fondo, crearía nueva institucionalidad, haciendo más fuerte a la existente para la búsqueda ágil de recursos, mientras se resuelven problemas de vieja data antes de que su gravedad les haga irreversibles.

Los estudios precedentes han demostrado que los servicios ecosistémicos del PNVB pueden ser contabilizados de modo que entren en el esquema económico. Esto brinda atractivo y solidez económica a un esfuerzo como el descrito.

Por su parte, la posibilidad de utilizar la estructura de una fundación de interés privado, la cual tiene vigencia y prestigio en el ámbito nacional e internacional es una oportunidad digna de utilización, debido a que brinda todas las herramientas que se necesitan para dotar al fondo de la robustez que necesita para trabajar con éxito. De la misma manera, la figura del fideicomiso puede utilizarse como mecanismo financiero concreto para la gestión de los recursos necesarios.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ANAM. 2004. Plan de Manejo del Parque Nacional Volcán Barú. Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza y Consultores Ecológicos Panameños S.A. Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico Panameño y Autoridad Nacional del Ambiente. Panamá. 162 p.

AMEND, Stephan y AMEND, Thora. ¿Espacios sin habitantes? Parques Nacionales de América del Sur. UICN y Editorial Nueva Sociedad. Caracas, 1992. Página 476.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA, CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, GTZ, OCCEFS. Informe Binacional sobre la Evaluación de la Gestión de las Autoridades Ambientales de Costa Rica y Panamá en el manejo Integral del Parque Internacional La Amistad. San José, 2004.

NORRIS, Ruth. Manual de Fondos Ambientales del IPG: un cuaderno de consulta para el diseño y la operación de fondos ambientales. Pact Publications/RedLAC. Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe. Monterrey, México, 1999.

PNUMA. La Economía de los Ecosistemas y la Biodiversidad. TEEB para las Autoridades Regionales y Locales. PNUMA. MALTA, 2011.