

D O S S I E R

Fondos fiduciarios como herramienta de apoyo a la conservación de las áreas protegidas

Montserrat Albán*



Foto: Sandra Garcés

Los fondos para conservación se comienzan a aplicar dentro de las estrategias de conservación en el Ecuador a partir de los años 90, y en este tiempo se han creado 27 fondos de diversa índole pero destinados a la conservación de áreas protegidas (estatales o privadas), aunque solamente 12 están ya en operación, 7 están en etapa de capitalización, y 8 están en fase de diseño.

Los fondos fiduciarios son instrumentos financieros que se constituyen bajo un contrato, con un objetivo y tiempo específico. De estos 27 fondos identificados 10 son fondos fiduciarios legalmente constituidos.

El resto están en proceso de construcción o solamente se han creado en cuentas de banco que se manejan directamente para evitar los costos de la intermediación financiera, que es una limitación clave para los fondos pequeños.

Los fondos fiduciarios aplicados a la conservación han

tenido una rápida expansión en la última década ya que se cree que esta herramienta financiera permite reducir el impacto de los cambios de la cooperación internacional (que tradicionalmente ha financiado la conservación en áreas y fuera de ellas) y generar un financiamiento a largo plazo y constante.

Los fondos legalmente constituidos principalmente han recibido el apoyo de la cooperación internacional, lo cual ha permitido que los recursos permanezcan fijos y los intereses se inviertan en actividades de conservación. Un caso diferente es el FONAG (Fondo para la protección del agua) que se alimenta por una sobretasa del consumo de agua potable. A pesar que el financiamiento es constante se tomó la decisión de construir un fondo fiduciario que permite contar con un colchón de recursos para aumentar la inversión anual y tener recursos para eventos inesperados.

Respecto a la inversión de recursos es necesario resaltar que fondos como FONAG y otros relacionados a servicios del ecosistema están encaminados a mejorar la provisión del flujo hídrico

* CISMIL
malbanr@flacso.org.ec

y no a la conservación de las áreas protegidas. Por lo tanto los resultados en términos de conservación de las áreas impulsadas por estos fondos son limitados. Este no es el caso de Sumaco y otras áreas protegidas atendidas por el FAP (Fondo de Áreas Protegidas), donde los fondos si son invertidos directamente en la gestión administrativa del parque.

Un aspecto clave en los fondos es la fuente de financiamiento. El gráfico 1 presenta la composición del financiamiento actual o previsto para los 27 fondos identificados. Resalta la gran participación de actores de diversa índole en el financiamiento de este mecanismo y la cierta homogeneidad en la proporción. En un primer lugar con 8 casos se encuentran las donaciones internacionales que están ligadas a la acción de las ONG que impulsan fondos en zonas o temas específicos.

Gráfico 1: Tipo de financistas de los fondos para conservación



Fuente: Albán. 2007. Fondo para la conservación del Pueblo Shuar Arutam. Informe técnico. Fundación Natura. Quito.

Un segundo grupo de financistas son los usuarios de servicios. En esta categoría entran los fondos creados para conservar áreas que generan servicios ambientales, en especial la protección hídrica, aunque hay fondos enfocados en biodiversidad. Un tercer actor que participa como financista de estos fondos es la empresa pública que destina recursos para el financiamiento del fondo de forma independiente de los usuarios del servicio o por el presupuesto municipal. El Estado también ha destinado recursos para financiar fondos patrimoniales específicos. Este es el caso del FAP, el Fondo para la Erradicación de Especies Introducidas en Galápagos, el Fondo de Vigilancia Verde, entre otros. La empresa privada todavía tiene acciones muy limitadas en el financiamiento de fondos y en este caso se ha encontrado experiencias vinculadas a la industria petrolera.

Los fondos para conservación se presentan como una estrategia tanto del sector privado como del público, además presentan diversas formas de administración, el 45% se administra en forma privada, 52% por entidades públicas, 4% por una organización internacional. Entre las empresas públicas que administran fondos básicamente intervienen empresas municipales de agua potable que están interesadas en la conservación de la fuente de agua e iniciativas impulsadas por el gobierno central a través de sus ministerios. En el caso de los fondos privados aparecen dos casos: los fondos públicos que son administrados por el Fondo Ambiental Nacional y fondos que son administrados por ONG que tienen interés específico en una zona.

Por esta razón, es necesario prever que existe una gran competencia para que los donantes tradicionales apoyen financieramente al patrimonio de estos fondos. Esto incluye a la cooperación internacional que actualmente es bombardeada para su apoyo a la iniciativa del Yasuni-ITT.

La fuente de la inversión de los fondos fiduciarios es variada. De los donantes tradicionales (cooperación internacional, canjes de deuda) se está cambiando a los usuarios de servicios (vía municipios) y a la empresa privada, que comienza a aparecer en el Ecuador como un financista que busca conservar la biodiversidad. Es lógico pensar que esta tendencia se incrementará por el cambio en el enfoque de la cooperación en temas y en países.

Existe una gama de mecanismos de gestión de los fondos y del tipo de costos que enfrentan. Existen fondos enfocados al financiamiento para el control y vigilancia como el mejor mecanismo para garantizar la conservación de un área. Este es el caso del FAP, del fondo de Vigilancia Verde, el fondo para la Conservación de Paluguillo. Otros fondos cubren temas específicos como el Fondo para la Educación Ambiental del Camaren, el Fondo para Especies Invasoras de Galápagos, entre otros. Un tercer concepto son los fondos para áreas geográficas específicas como el Ecofondo, el Fondo de Tungurahua, el Fondo Ambiental del Municipio. Finalmente, existen algunos cuyo objetivo es cubrir los costos de oportunidad del cambio de uso del suelo por parte de comunidades y pueblos locales, en este sentido, es importante resaltar la discusión respecto al impacto social de los fondos de conservación.

Los mecanismos escogidos para el pago también es un tema a resaltar. En la mayoría de los fondos se ha preferido la inversión directa como la forma de canalizar los recursos hacia la conservación. El 41% de los casos utiliza este mecanismo y está

DOSSIER

compuesto por fondos creados para fortalecer el control y vigilancia de zonas de conservación y para invertir en temas específicos como la educación y capacitación ambiental y áreas geográficas como Galápagos y Yasuní. Un segundo mecanismo de gasto escogido es la inversión a través de proyectos o fondos concursables. Este es el caso del FONAG, PPD, EcoFondo, el Fondo Ambiental del Municipio de Quito, entre otros. Un tercer mecanismo mayormente relacionado al pago por servicios ecosistémicos es el pago directo a familias (19%) y finalmente está el pago a comunidades (4%) también relacionado con proyectos de pago por servicios ambientales (PSA).

Los fondos fiduciarios tienen algunas limitaciones:

El mercado financiero es muy volátil, y más en economías como la nuestra. El guardar todos los recursos en uno o varios fondos implica asumir riesgos de las instituciones financieras y del sistema financiero ecuatoriano. Por esta razón muchos fondos son invertidos en el exterior, para tener mejores tasas de interés y para disminuir el riesgo.

Los costos que implica el establecimiento de fondos fiduciarios son altos para experiencias pequeñas. Se podría plantear alianzas entre fondos pequeños para disminuir los costos de intermediación.

Se debe desarrollar una instancia muy fuerte, para el acceso a financiamiento, que alimente los fondos. Esas instancias usualmente requieren de una estrategia activa a nivel internacional, que acarrea muchos costos pero sobre todo contactos. En este sentido, sería interesante analizar la iniciativa de Yasuní ITT para estimar el costo-efectividad de las estrategias montadas.

Entre los retos que enfrentan los fondos actualmente está el involucrar a los actores relacionados con las áreas: gobiernos locales, consumidores de servicios ecológicos, y las empresas privadas (donde las empresas turísticas por ejemplo deberían tener un rol importante).

Los fondos al parecer están en una primera fase que buscan cubrir los costos básicos para la conservación de las áreas. Por esta razón, temas fundamentales como la participación de comunidades locales todavía está fuera de su alcance, pero debe ser contemplada.



Foto: Alejandra Toosa Vargas