Estrategia para el abatimiento de la brecha financiera de las áreas naturales protegidas federales de México: fases III y IV.

SEMARNAT
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CONANP
COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Estrategia para el abatimiento de la brecha financiera de las áreas naturales protegidas federales de México: fases III y IV.

Primera edición, 2013

D.R. © 2013. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp)
Camino al Ajusco 200, col. Jardines en la Montaña, C.P. 14210, Delegación Tlalpan, México D.F.
www.conanp.gob.mx

Coordinación Institucional:
Dirección General de Desarrollo Institucional y Promoción - Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas

Diseño Editorial:
Dirección de Comunicación y Cultura para la Conservación - Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas

Más información:
Dirección General de Desarrollo Institucional y Promoción. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
Camino al Ajusco No. 200, col. Jardines en la Montaña, Tlalpan, México D.F.
Teléfono: 01 (55) 54497000 ext. 17261
Correo electrónico: comunicados.dgdip@conanp.gob.mx
Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Índice

Executive Summary 4
Antecedentes 5

MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO 6

Recursos fiscales 6
a) Incremento de recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación 7
b) Promoción de reformas a la Ley Federal de Derechos 7
c) Cobro de derechos y concesiones 7
d) Reasignación presupuestal interna (Semarnat-Conanp) 7

Concurrencia de recursos públicos 8
a) Sector medio ambiente 8
b) Desarrollo Rural Integral 9
c) Aliados fuera del sector 9

Captación de fondos sociales, privados, de empresas públicas y financiamiento internacional 12

TAREAS DE LA CONANP 13

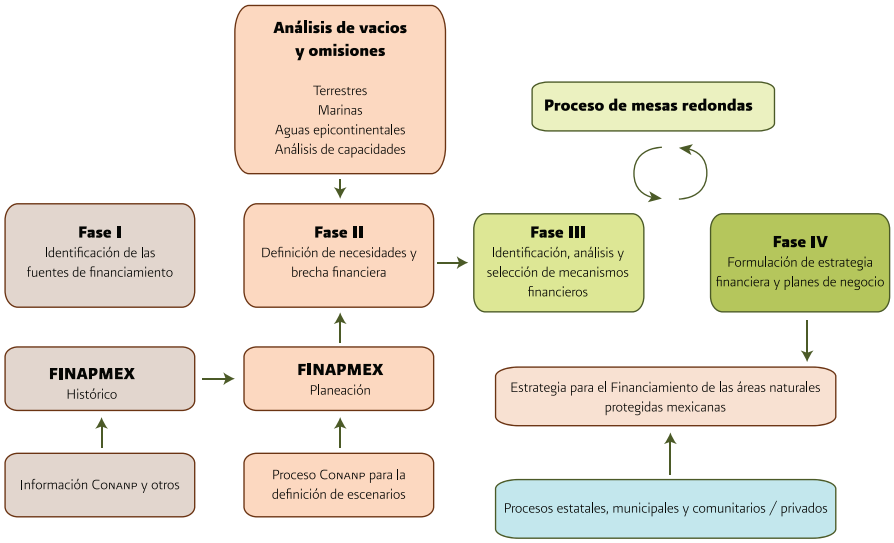
Recursos fiscales 13
a) Incremento de recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 13
b) Promoción de reformas a la Ley Federal de Derechos 14
c) Cobro de derechos y concesiones 14
d) Reasignación presupuestal interna (Semarnat-Conanp) 15

Concurrencia de recursos federales 15

Captación de fondos sociales, privados, empresas públicas y financiamiento internacional 16

Estrategia integral y planes de negocios 16

Proceso para la definición de la brecha en el financiamiento para las Áreas Naturales Protegidas de México



Executive Summary

Protected Areas (PA) are very valuable public goods. They provide and safeguard a wide range of ecosystem services such as water supply, raw materials, genetic diversity, climate regulation, coastal stabilization, tourism, and also serve as buffer zones against extreme weather conditions. PA are cost-effective instruments for conserving biodiversity and promoting its sustainable use. The National Commission for Protected Areas (Conanp) is responsible for PA under federal jurisdiction, and faces various challenges including financial sustainability and the reduction of its current financial gap.

Hence, with the support of the LifeWeb Initiative and in line with our commitments to the Convention on Biological Diversity, Conanp aims to develop and implement a diversified long-term financial strategy for the conservation, management and sustainable use of PA under federal jurisdiction. In order to accomplish this donors, representatives of financial institutions, legislators, government officials, and non-governmental organizations gathered during the Second Roundtable on Financing of federal Protected Areas held on December 2, 2011, to discuss three mechanisms in order to narrow CONANP's financial gap. These mechanisms are: 1) increasing fiscal budget, 2) mainstreaming public funds into federal PA and 3) increasing access to funds from various sources such as social, private, public as well as international organizations.

The increase on the fiscal budget for Conanp will constitute the bedrock upon which the reduction of the financial gap will be based. The second strategy focuses on the collaboration of six federal agencies which administer programs relevant for strengthening federal PA operation. Finally, the third mechanism focuses on increasing resources from external organizations, both national and international, in order to diversify sources of funds, promote synergies between funds and projects to address conservation gaps and omissions identified in Mexico.

In order to achieve the integration of the previously mentioned mechanisms and strategies, this study presents the tasks that Conanp must undertake in the immediate term to develop business plans specific to each sector and counterpart, and create a comprehensive funding strategy based upon the definition of geographical and thematic priorities for federal PA.

Antecedentes

Las Áreas Naturales Protegidas (Anp) son un bien público, ya que constituyen una fuente insustituible de bienes y servicios indispensables para el desarrollo del país, entre los que destacan: agua, materias primas, material genético, conservación de la biodiversidad, regulación de ciclos de nutrientes y regulación climática, estabilización costera, amortiguamiento de desastres naturales, turismo y recreación, entre otros.

Los bienes y servicios que proveen las Anp aportan significativamente a la economía nacional, por ejemplo:
En 2007, 14 millones de personas que visitaron las Anp federales representaron una derrama económica de ocho millones 345 mil pesos y la generación de más de 25 mil empleos[1].

- En un escenario conservador, el valor de los bienes y servicios ecosistémicos que las Anp federales proporcionan a los mexicanos se estima en 50 mil 935 millones de pesos por año. Lo cual implica que por cada peso del presupuesto federal invertido en las Anp en 2008, éstas aportaron a la economía al menos 52 pesos[2].

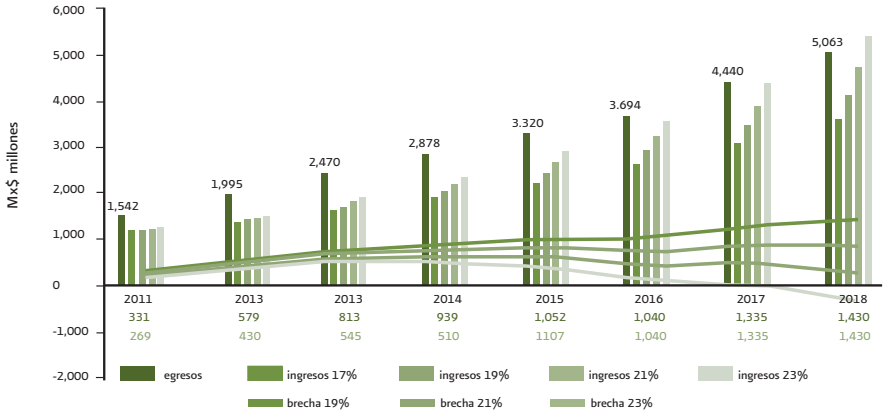
Los beneficios de conservación de las Anp rebasan sus límites territoriales e impactan directamente a la población que habita en ellas y en sus zonas de influencia[3] contribuyendo así al desarrollo económico comunitario.

Consecuentemente, la misión de la Conanp consiste en conservar el patrimonio natural de México mediante las Anp y otras modalidades de conservación, fomentando una cultura de la conservación y el desarrollo sustentable de las comunidades asentadas en su entorno. Para ello trabaja en la protección, el manejo y la restauración de ecosistemas, así como en tareas de conocimiento, cultura y gestión de las mismas. La Conanp tiene bajo su responsabilidad más de 25 millones de hectáreas de Anp equivalentes a cerca del 13 por ciento del territorio nacional.

En el marco de los acuerdos de la séptima reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB-COP7), llevada a cabo en Kuala Lumpur, Malasia, en febrero de 2004, las Partes firmantes del CDB se comprometieron a adoptar el Programa de Trabajo sobre Áreas Naturales Protegidas, que establece como uno de sus objetivos "garantizar la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas y los sistemas nacionales y regionales de áreas protegidas". Para el seguimiento de los acuerdos de la CDB-COP7, se creó en México el Grupo Coordinador, que estableció como compromisos a corto plazo, los siguientes puntos:

- Evaluar y generar un diagnóstico de los ecosistemas subrepresentados en los sistemas de Áreas Naturales Protegidas;
- Completar la evaluación nacional para la creación de capacidades en el Gobierno Federal en materia de Áreas Protegidas, y
- Contar con un diagnóstico de necesidades de financiamiento del sistema de Áreas Protegidas en diferentes escenarios para crear planes de financiamiento sostenibles a nivel nacional y una estrategia a largo plazo, que garanticen la sostenibilidad financiera de estas áreas.

Con los estudios sobre vacíos y omisiones para la conservación de la biodiversidad en México[4] y el estudio *Brecha en el Financiamiento de las Áreas Naturales Protegidas Federales de México*[5], entre otros trabajos derivados de estos compromisos, ha sido posible conocer las necesidades de financiamiento para las Anp de México. De acuerdo a las proyecciones del estudio sobre la brecha en el financiamiento se requerirá un incremento presupuestal promedio del 287 por ciento durante los próximos ocho años, lo que representa una inversión de 25.4 mil millones de pesos durante este periodo[6].



Gráfica 1. Comportamiento de la brecha financiera a 8 años[7]

1 Bezaury-Creel J. E. 2009. El Valor de los Bienes y Servicios que las Áreas Naturales Protegidas Proveen a los Mexicanos. The Nature Conservancy Programa México - Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. México D.F.
2 Ídem.
3 La elevada proporción de población rural e indígena que habita las Anp se caracteriza por condiciones de marginación. En el año 2000 el 32% de la población establecida en las Anp federales, estatales, municipales, privadas y sociales tenía un índice de marginación alto, el 50% vivía en condiciones de alta marginación y el 10% se encontraba en condiciones de mediana marginación (Bezaury-Creel, J., D. Gutiérrez Carbonell et al. 2009. Áreas naturales protegidas y desarrollo social en México, en Capital natural de México, vol. II: Estado de conservación y tendencias de cambio. Conabio, México, pp. 385-431).

4 Conabio-Conanp-Tnc-PRONATURA. 2007. Vacíos y omisiones en conservación de la biodiversidad terrestre de México, espacios y especies. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, The Nature Conservancy-Programa México, Pronatura A.C.
5 Bezaury-Creel J. E., S. Rojas-González de Castilla, J. M. Makepeace, Brecha en el Financiamiento de las Áreas Naturales Protegidas Federales de México. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. The Nature Conservancy, Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza. México D.F, 2011.
6 Bezaury-Creel *et. al. op cit*, 2011.
7 Bezaury-Creel *et. al. op cit*. 2011.

Para fortalecer las capacidades de la Conanp, asegurar recursos suficientes a efecto de cubrir los costos de conservación de las Anp federales en el corto plazo, así como apuntalar la disminución de la brecha financiera identificada en el mediano plazo, la propuesta financiera planteada incluye, por lo pronto, tres mecanismos de financiamiento:

- Incremento de recursos fiscales;
- Concurrencia de recursos públicos; y
- Captación de fondos sociales, privados, de empresas públicas y financiamiento internacional.

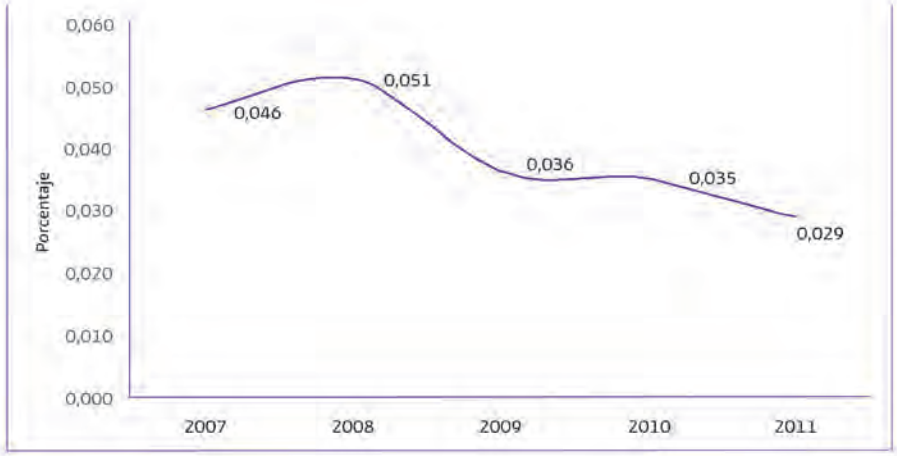
Parque Nacional El Chico, Hidalgo / Fotografía: Pia Gallina/ Archivo CONANP

MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO

Recursos fiscales

Gracias al creciente reconocimiento del valor de las Anp y al interés manifiesto del Gobierno y el Legislativo Federal, la tendencia general de asignación de presupuesto fiscal para las Anp en los últimos diez años ha sido de incremento, al pasar de 147 millones de pesos en 2000 a poco más de mil 100 millones de pesos en 2010. Sin embargo, a pesar de dicho esfuerzo, el presupuesto ha sido insuficiente para cubrir rezagos históricos y atender efectivamente las Anp.

Aunque el presupuesto total de egresos de la federación (PEF) ha tenido un crecimiento sostenido en los últimos cinco años, la proporción de recursos fiscales asignados a la Conanp ha disminuido desde 2008, año en el que se registró la proporción más alta (0.05 por ciento del PEF). Sin embargo, las necesidades de financiamiento son cada vez mayores ya que el número y la superficie de Anp se han multiplicado.



Gráfica 2. Proporción del presupuesto federal total asignado a la Conanp 2007-2011

Por lo tanto, es necesario que el Estado mexicano y los particulares enfaticen su corresponsabilidad en la conservación del capital natural, tomando en consideración todos los beneficios sociales, ambientales y económicos que proveen las ANP. En este sentido, es crucial tener un aumento en el presupuesto fiscal que el gobierno mexicano asigna a la conservación de las ANP federales.

Para destinar mayores recursos fiscales a las ANP, se prevén lo siguientes mecanismos, en orden de importancia o pertinencia:

- Incremento directo de los recursos del PEF destinados a la CONANP;
- Promoción de reformas a la Ley Federal de Derechos (LFD);
- Retorno de recursos fiscales a las ANP por cobro de derechos y concesiones; y
- Reasignación presupuestal interna (SEMARNAT-CONANP).

a) Incremento de recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación

El incremento gradual del PEF para las ANP en los próximos ocho años, en un escenario conservador, permitiría cubrir en 2018 el 70 por ciento del gasto proyectado para la CONANP de acuerdo al estudio de la *Brecha en el Financiamiento de las Áreas Naturales Protegidas Federales de México.*

En 2012, el proyecto del PEF asignó mil 89 millones 931 mil 410 pesos[8] para la CONANP que representan únicamente el 54.62 por ciento del gasto proyectado. A través de la reasignación interna de la SEMARNAT (presupuesto modificado) y el cobro de derechos, fue viable solventar solamente alrededor del 62 por ciento del gasto de la CONANP con recursos fiscales.

La CONANP prevé que la mayor parte de los recursos fiscales deberá ser asignada al gasto corriente y en menor grado a los programas de subsidios, con la finalidad de fortalecer las capacidades operativas en las ANP.

Cabe destacar que de 1999 a la fecha el presupuesto de la CONANP destinado al gasto social en las ANP se ha incrementado en un promedio anual de 17 por ciento del total ejercido[9], lo que conlleva mayores responsabilidades para dicho órgano desconcentrado, pero no así los medios necesarios para su consecución. Por ello resulta oportuno que el incremento de recursos fiscales planteado sea en la proporción que permita el manejo de las ANP, con la finalidad de fortalecer las capacidades operativas en dichas áreas, lo que incluye la aplicación de los programas correspondientes al gasto social.

8 Secretaría de Hacienda. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2012. En: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2012/temas/tomos/16/r16_apurog.pdf

9 Bezaury-Creel J. E., S. Rojas-González de Castilla, J. M. Makepeace, 2011. Brecha en el Financiamiento de las Áreas Naturales Protegidas Federales de México. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. The Nature Conservancy, Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza. México D.F. p. 26.

b) Promoción de reformas a la Ley Federal de Derechos

La Ley Federal de Derechos (LFD)[10] establece el destino de los derechos recaudados por el aprovechamiento de bosques y vegetación arbórea en terrenos y zonas federales, así como por el aprovechamiento de los elementos naturales y escénicos de las ANP, terrestres y marinas. La presente propuesta pretende promover reformas a la LFD, a efecto de establecer un destino específico de recursos para la conservación de las ANP de competencia de la federación, que sea similar al que nutre al Programa de Pagos por Servicios Ambientales (PPSA), y que permita a la CONANP tener una base constante para su financiamiento, reduciendo el desgaste para la obtención de los mismos[11].

c) Cobro de derechos y concesiones

El mecanismo de cobro de derechos por uso, goce o aprovechamiento de las ANP, se ha ido consolidando recientemente. En los últimos cinco años, la CONANP ha obtenido cerca de 295 millones de pesos, lo que representa un promedio anual de cerca de 59 millones de pesos. Durante el 2010, el 93.6 por ciento de los ingresos por cobro de derechos se obtuvo de 11 ANP[12]. Los seis Parques Nacionales (PN) que aportaron casi el 66 por ciento de los ingresos, cubren apenas el 7.4 por ciento de la superficie total de PN decretados y el 0.43 por ciento de la superficie total protegida del país, lo que sugiere la posibilidad de replicar este mecanismo en otras ANP de fácil acceso, que cuenten con infraestructura y sean atractivas al público.

Por otro lado, las concesiones constituyen actos administrativos mediante los cuales las dependencias de la Administración Pública Federal otorgan a los particulares el derecho de usar o aprovechar los bienes de propiedad de la federación. En este sentido, algunas instalaciones ubicadas dentro de las ANP que se encuentren a cargo de la CONANP podrían concesionarse a los particulares, a efecto de que las usen o aprovechen, pagando los derechos correspondientes.

d) Reasignación presupuestal interna (SEMARNAT-CONANP)

Los constantes incrementos en el presupuesto anual modificado son indicativos del apoyo que la CONANP ha recibido durante el periodo de ejercicio presupuestal anual de parte de la propia SEMARNAT, que le ha proporcionado recursos adicionales provenientes de reasignaciones presupuestales internas. Una comparación entre los montos anuales asignados en el PEF contra los montos anuales del presupuesto modificado, muestran un promedio de incremento nominal del 14 por ciento, durante los últimos 10 años (2000 a 2009)[13].

10 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981.

11 Propuesta generada durante la Segunda Mesa Redonda para el Fortalecimiento de las Áreas Naturales Protegidas de México, celebrada el 2 de diciembre de 2011.

12 CONANP, Comunicado de Prensa del 3 de enero de 2011.

13 Bezaury-Creel op cit 2011.

En el plazo inmediato (2012), sólo con la participación de la Semarnat será posible cubrir el gasto de la Conanp y reducir la brecha financiera en el mediano plazo, por lo que se propone la reasignación de 68 millones de pesos que representan 3.4 por ciento de los egresos de la Conanp y el 9.4 por ciento de la brecha financiera estimada para el próximo año. Una vez consolidados los diferentes mecanismos financieros, traducidos en mayor fortaleza financiera de la Conanp, se esperaría que la Semarnat no tuviese que atender las carencias de este órgano desconcentrado.

Concurrencia de recursos públicos

La concurrencia de recursos públicos, mediante la complementariedad y transversalidad de políticas y programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, coadyuva en la conservación de los bienes y servicios que ofrecen las Anp y fomenta el desarrollo social de las comunidades que habitan dentro de ellas. La colaboración comprometida de aliados dentro y fuera del sector ambiental es esencial para alcanzar estos objetivos.

La estrategia de financiamiento de las Anp a través de la concurrencia de programas federales implica, en cualquier caso, el fortalecimiento de las capacidades operativas de la Conanp para dar respuesta expedita a todas las etapas que conlleva la convergencia de programas públicos aplicables en las Anp: identificación, implementación, seguimiento y evaluación.

a) Sector medio ambiente

Por su quehacer y vinculación con los objetivos de las Anp, la Conafor y la Conagua son aliadas naturales de la Conanp. En ambas instituciones existen antecedentes importantes de concurrencia de programas por lo que la estrategia de la Conanp consiste en fortalecer, consolidar y encauzar tres temas convergentes.

1. Comisión Nacional Forestal (Conafor)

a) Programa de Pago por Servicios Ambientales

Este esquema busca reunir recursos entre la Conafor y los usuarios de los servicios ambientales para ofrecer un pago o compensación a aquellos dueños y poseedores de terrenos forestales que realizan actividades de manejo sustentable para mantener y mejorar la provisión de servicios ambientales. En el periodo 2003-2009[14], la aportación a través del PPSA fue de mil 360 millones de pesos esto equivale al 32 por ciento del total de apoyos distribuidos a nivel nacional en el mismo periodo[15]. Por lo tanto, se propone explorar, junto con la Conafor, la posibilidad de ampliar territorialmente los apoyos del fondo en Anp.

b) Protección forestal

Se propone explorar la concurrencia de recursos en los temas relacionados con el cambio climático y los bosques; la conservación y restauración de ecosistemas forestales; el desarrollo forestal comunitario; la prevención y el combate de incendios forestales; la capacitación ambiental y el programa de compensación ambiental por cambio de uso del suelo en terrenos forestales, que implica actividades de restauración.

Área de Protección de Flora y Fauna Sierra de Quila, Jalisco/ Fotografía: Roverto Vázquez/ Archivo CONANP

14 Conafor – Comisión Nacional Forestal. 2009. Pagos por Servicios Ambientales en las Áreas Naturales Protegidas Federales. CGPP / GSAB / Servicios ambientales, noviembre 2009.

15 Con datos de: Conafor. 2009. Séptima Expo Forestal. Centro Banamex, Ciudad de México. Gerencia de Servicios Ambientales del Bosque.

2. Comisión Nacional del Agua (Conagua)

Se propone la aportación de recursos vía el Programa de Estabilización de Cuencas y Acuíferos en Anp ya que éstas proveen servicios de soporte, provisión y regulación hidrológica como fuente de agua, recarga de acuíferos, regulación de flujos, mantenimiento de la calidad del agua, y como amortiguadoras del impacto de fenómenos hidrometeorológicos, con los consecuentes beneficios en la protección de centros de población.

Por medio de la inversión concurrente de Conafor y Conagua en las Anp se puede mantener y mejorar la disponibilidad del agua para consumo humano y para actividades económicas como turismo, generación de energía e irrigación. Igualmente esto permitirá fortalecer las capacidades institucionales de evaluación y monitoreo de servicios ambientales, focalizar áreas de operación, crear sinergias para la integridad y conservación de los ecosistemas, enriquecer las experiencias del personal de las Anp para la valoración de bienes y servicios ambientales, así como incentivar y compensar el establecimiento de áreas destinadas voluntariamente a la conservación.

b) Desarrollo Rural Integral

En la Segunda Mesa Redonda para el Fortalecimiento de las Áreas Naturales Protegidas de México celebrada el 2 de diciembre de 2011, se concluyó que insertar el quehacer de la Conanp en los programas transversales del sector rural es una oportunidad importante en materia de financiamiento concurrente para las Anp.

En este sentido, destacan los recursos federales asignados a la Sedesol como apoyos para pequeñas comunidades rurales y atención a la población rural en condiciones de pobreza, entre otros, así como el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), que destina recursos específicos para la Semarnat.

c) Aliados fuera del sector

Se han identificado seis programas sectoriales operados por tres Secretarías Federales (SAGARPA, SHCP y Sectur), que por su naturaleza y objetivos son relevantes para las Anp, tanto desde la perspectiva de la conservación como del desarrollo rural. La ejecución coordinada de estos programas en diversas Anp supone beneficios para todos los actores involucrados.

Área de Protección de Flora y Fauna Nahá, Chiapas / Fotografía: Archivo CONANP

1. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)

La propuesta es reproducir casos exitosos de reconversión productiva en zonas pesqueras y extenderlos a ANP continentales en las cuales la necesidad de ingresos en zonas rurales se ha traducido en la sustitución de vegetación original por áreas agrícolas y pecuarias. Los nuevos enfoques de programas como Alianza para el Campo (Componente de Uso Sustentable de Suelo y Agua, COUSSA), o el nuevo Programa de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola (PROGAN), incluyen el cuidado y mejoramiento de los recursos naturales en áreas ganaderas y la reconversión productiva, así como la no afectación de la vegetación natural y la contención de la frontera agropecuaria. Por lo anterior, su implementación en ANP ayudaría a redoblar esfuerzos para frenar cambios de uso del suelo y conservar ecosistemas.

En materia de inspección y vigilancia pesquera, la acción coordinada entre la SAGARPA y la CONANP, significaría mayor presencia institucional en sitios focalizados que demandan mayor control, y permitiría que la SAGARPA, a través de la CONAPESCA, se consolide como coadyuvante de la CONANP en el cuidado de las ANP marinas, con el consecuente ahorro de recursos. La colaboración en esta materia aplica a todas las ANP con regiones marinas y costeras y sería de especial importancia en regiones como Sonora, Sinaloa y Baja California Sur (que son las entidades con mayor aportación a la actividad pesquera de México y donde existen once ANP con áreas costeras y marinas).

Reserva de la Biosfera Sierra Gorda, Querétaro/ Fotografía: Archivo CONANP

2. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)

Alrededor de 13 por ciento de la población indígena del país habita en ANP federales[16]. El desarrollo social de comunidades indígenas y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en ANP es uno de los grandes retos de México, que sólo puede enfrentarse con la suma eficiente y eficaz de programas federales.

De los programas que opera la CDI, el Programa de Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI) y el Programa de Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas son particularmente importantes para potencializar el desarrollo sustentable en varias ANP.

Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán, Jalisco/ Fotografía: Roverto Vázquez/ Archivo CONANP

El presupuesto de ambos programas se incrementó significativamente en los últimos tres años, por lo que en la presente estrategia se propone encauzar recursos de estos dos programas hacia las ANP, de forma proporcional a la población indígena que habita en ellas. En este sentido, resulta necesario resaltar que la conservación y el uso sustentable de las ANP se traducen en el mejoramiento de la calidad de vida de la población objetivo de sus programas. El mecanismo de implementación debe quedar plasmado en las reglas de operación de dichos programas para poder delimitar la responsabilidad de cada una de las instituciones; sobre todo, para el proceso de supervisión y los gastos operativos.

16 Garcés F C., Ruiz G L. 2010. La situación demográfica de México 2010. Características sociodemográficas de las Áreas Naturales Protegidas de competencia federal en México. CONAPO.

3. Secretaría de Turismo (Sectur)

El turismo controlado en Anp es una actividad que genera riqueza y promueve la conservación. En 2010 la Sectur inició el Programa de Ecoturismo y Turismo Rural (PETR) que tiene como objetivo consolidar los principales destinos de turismo de naturaleza en el país.

La articulación del PETR con el Programa de Turismo en Áreas Naturales Protegidas de la Conanp, fortalecería la definición del público potencial y objetivo, la promoción de los destinos turísticos, la generación de empleos en comunidades al interior de las Anp y el control de impactos ambientales potencialmente adversos derivados de las actividades turísticas en Anp, dentro del marco normativo para la solicitud de permisos y autorizaciones para el desarrollo de actividades al interior de las Anp.

Reserva de la Biosfera Isla Espíritu Santo, Baja California Sur/ Fotografía: Alfredo Martínez/ Archivo CONANP

4. Secretaría de Gobernación (Segob)

Parque Nacional Pico de Orizaba, Veracruz/ Fotografía: Archivo CONANP

El Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN), administrado por la Segob, es el principal instrumento financiero de protección civil del gobierno federal. Este fondo es programable y proporciona recursos para la realización de acciones y mecanismos tendientes a reducir riesgos, así como para evitar o disminuir los efectos de los impactos destructivos originados por fenómenos naturales sobre la vida y los bienes de la población, los servicios públicos y el medio ambiente[17].

La propuesta de transferir recursos de este fondo a las Anp significa avanzar en la sustitución del histórico enfoque remedial ante desastres por uno de carácter preventivo, ya que las Anp desempeñan un papel protector ante los efectos de fenómenos perturbadores como inundaciones fluviales y pluviales, ciclones, incendios forestales y deslizamiento de laderas, además de conservar reservorios de germoplasma nativo, que es una de las medidas de adaptación al cambio climático.

17 http://www.proteccioncivil.gob.mx/es/ProteccionCivil/

Captación de fondos sociales, privados, de empresas públicas y financiamiento internacional

El mecanismo de expansión y diversificación del financiamiento externo tiene como objetivos fomentar la cooperación y crear sinergias para la conservación de las ANP existentes y atender paulatinamente, entre todas las fuentes posibles de financiamiento, los vacíos y omisiones para la conservación identificados en México, así como la eventual expansión de las ANP federales.

Desde su creación, la CONANP ha encontrado apoyos externos de financiamiento a través de diversos mecanismos de ayuda que se han convertido en complemento fundamental para el logro de los objetivos nacionales de conservación y desarrollo de las ANP. Por esta vía se ha logrado captar recursos provenientes de instituciones académicas y de investigación, organizaciones sociales y privadas nacionales, gobiernos locales, así como agencias de cooperación y organismos internacionales.

El Fondo para Áreas Naturales Protegidas (FANP), creado inicialmente con aportaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) y administrado por el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza (FMCN), ha cuadruplicado su patrimonio en la última década. Este fondo ha hecho posible ampliar y diversificar la base de financiamiento para el cuidado y desarrollo de las ANP y hacer más eficiente la aplicación de recursos. Actualmente el FANP tiene una bolsa de inversión de donaciones de 75 millones de dólares que se aplica en 23 ANP.

Como parte del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), la iniciativa *LifeWeb* del Programa de Trabajo de Áreas Protegidas, ofrece oportunidades importantes de financiamiento para las actividades de conservación de las ANP. *LifeWeb* es una plataforma de colaboración que fortalece el financiamiento de las ANP a través de la vinculación de cooperantes y países beneficiarios en la creación y mejora de la gestión de las ANP. La expresión de interés presentada por la CONANP a la iniciativa *LifeWeb* para el fortalecimiento de la gestión de las ANP existentes, busca el apoyo de la iniciativa por un monto equivalente a 342 millones de dólares.

La articulación de acciones de conservación en las ANP al tema del cambio climático representa una fuente de financiamiento internacional muy importante para las ANP de México. La CONANP presentó en 2010 la Estrategia de Cambio Climático para Áreas Protegidas y en noviembre de 2011, la Alianza México Resiliente: Áreas Protegidas, Respuestas Naturales al Cambio Climático. Uno de los objetivos de esta Alianza es integrar esquemas de financiamiento innovadores y estratégicos para reforzar y promover la conservación de la biodiversidad, como una medida efectiva para responder al cambio climático en la agenda nacional e internacional.

Parque Nacional La Malinche, Tlaxcala/ Fotografía: Roberto Vázquez/ Archivo CONANP

Durante la Segunda Mesa Redonda para el Fortalecimiento de las Áreas Naturales Protegidas de México, los participantes coincidieron en que para consolidar el financiamiento de las ANP se requiere voluntad política y transparencia. Las donaciones deben basarse en la transparencia y rendición de cuentas, no sólo en lo que respecta a la evaluación y monitoreo en el uso de recursos naturales en las ANP, sino también de los logros sociales y de conservación, así como identificar proyectos y temas específicos de cooperación.

TAREAS DE LA CONANP

Una vez identificada la brecha financiera de las ANP federales, así como las posibles fuentes de financiamiento que permitirían su abatimiento, resulta necesario establecer las acciones que deberá llevar a cabo la CONANP para alcanzar los objetivos planteados en la presente estrategia financiera.

Para ello deberá realizar las siguientes tareas:

- Identificar a los beneficiarios de la conservación y de los servicios ambientales que prestan las ANP;
- Realizar un análisis de los beneficios que generan las ANP, para tener información robusta que permita sensibilizar a las y los tomadores de decisión sobre su importancia y la necesidad de incrementar los recursos destinados a su conservación;
- Mantener una comunicación permanente y directa con todos los actores y aliados identificados en las diferentes estrategias;
- Elaborar un análisis de esquemas legales que le permita fortalecer la capacidad de administración y distribución eficiente de los recursos financieros para la conservación de las ANP;
- Analizar la viabilidad de establecer mecanismos alternos para el financiamiento de la conservación de las ANP, tales como los canjes de deuda por naturaleza; y
- Evaluar la pertinencia de fortalecer las capacidades institucionales de la CONANP para facilitar la captación y administración de su presupuesto.

Para abatir la brecha financiera y enlazar los mecanismos de financiamiento propuestos, la CONANP deberá articular los diferentes planes de negocios específicos en una estrategia de financiamiento global de largo plazo para el conjunto de las ANP de conformidad con:

- Establecimiento de prioridades geográficas y por ANP, por tipo de programa o acción concurrente;
- Definición precisa de montos concurrentes por año;
- Identificación de arreglos institucionales, alianzas o convenios necesarios;
- Identificación de mecanismos de ejecución (quién hace qué); y
- Diseño de sistemas de evaluación y monitoreo.

Por último, para cada una de las estrategias financieras identificadas en el presente documento, será necesario que la CONANP realice lo siguiente:

Recursos fiscales

a) Incremento de recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación

Para lograr el aumento presupuestal fiscal planteado para 2013, y en los ejercicios fiscales subsecuentes, la CONANP, en coordinación con la SEMARNAT, pondrá en marcha un proceso permanente de comunicación y relación directa con los legisladores federales. Dicho proceso iniciará en 2012, a efecto de que estos puedan tomar decisiones informadas de asignación de recursos sobre el valor de las ANP, así como del quehacer y las necesidades de la CONANP.

Parque Nacional Arrecifes de Cozumel, Quintana Roo/ Fotografía: Roberto Vázquez/ Archivo CONANP

Los dos rubros a atender serán: (I) el fortalecimiento operativo de la CONANP a través de la creación de nuevas plazas y el reemplazo, la renovación y adquisición de equipo para su operación; y (II) el incremento en el presupuesto para los programas de subsidios, mediante una visión estratégica y con base en el análisis de no duplicidad de programas con otras dependencias y entidades federales. En este ámbito, es importante asegurar que el incremento presupuestal se haga de manera equilibrada y más efectiva con relación a las diferentes partidas existentes en la APF.

b) Promoción de reformas a la Ley Federal de Derechos

La implementación de la presente estrategia debe partir de un estudio de las disposiciones y conceptos previstos en la Ley Federal de Derechos (LFD), con el fin de determinar posibles inserciones del destino específico de recursos para la conservación de las ANP en esta ley. A partir de este estudio, se procederá a la elaboración de una iniciativa de reformas y adiciones a la LFD, que incorpore el destino específico de recursos para la conservación de las ANP. Asimismo, se sugiere revisar la propuesta de iniciativa con los aliados de la CONANP y con los actores clave en la materia, destacando la SEMARNAT, la CONAGUA, la CONAFOR, la SHCP, la SEGOB y el Congreso de la Unión. Finalmente, proceder a la presentación de la iniciativa con proyecto de decreto que reforme y adicione la LFD ante el Poder Legislativo.

Reserva de la Biosfera de la Mariposa Monarca, Michoacán/ Fotografía: Eduardo Struck C. /Archivo CONANP

c) Cobro de derechos y concesiones

Para efectos de la presente estrategia, se recomienda que en el corto plazo la CONANP identifique las ANP en las cuales sea viable implementar el cobro de derechos, así como aquellas en las que exista infraestructura que sea susceptible de ser concesionada, y estime la base de contribuyentes potenciales. Adicionalmente, se recomienda fortalecer los arreglos institucionales con la SHCP, a efecto de continuar con la entrega oportuna de los derechos recaudados en las ANP. Finalmente, se estima oportuno el establecimiento de un mecanismo que permita redistribuir de manera más efectiva los recursos, para mejorar la operación y el manejo de las ANP. Cabe destacar que el mecanismo de entrega de los recursos recaudados resulta importante ya que genera certeza sobre la disponibilidad de los mismos lo que, a su vez, permite la programación de ingresos y gastos.

En el mediano plazo, se estima oportuno que la CONANP lleve a cabo acciones de socialización de la importancia del cobro de derechos, entre las y los pobladores de las ANP y los prestadores de servicios dentro de las mismas, con el fin de reducir su oposición a la implementación del cobro. Por otro lado, se analizará la posibilidad de ofertar las instalaciones e infraestructura que estime oportuno concesionar.
En el largo plazo, la CONANP contará con la información de las ANP donde se puede implementar el cobro de derechos, con una mayor aceptación social para dicho efecto, y con infraestructura concesionada, lo que le permitirá incrementar los recursos que obtiene de dichas fuentes.

Parque Nacional Iztaccíhuatl-Popocatépetl, Estado de México/ Fotografía: Archivo CONANP

d) Reasignación presupuestal interna (Semarnat-Conanp)

Como se mencionó anteriormente, el apoyo de la Semarnat ha sido fundamental en el incremento del presupuesto anual modificado para las Anp federales, por lo que es necesario, en tanto se consolidan los mecanismos financieros aquí planteados, que la Conanp continúe gestionándolo ante dicha dependencia.

Para ello, la Conanp trabajará de cerca con los responsables de las reasignaciones presupuestales de la Semarnat, y desarrollará los mecanismos necesarios de comunicación para transmitir la importancia de sus acciones y la forma en que éstas fortalecen el cumplimiento de los objetivos de la propia Semarnat, en su calidad de cabeza del sector.

Paralelamente, se recomienda que la Semarnat establezca criterios para la redistribución del presupuesto por dependencias del sector, a efecto de evitar duplicidad de programas gubernamentales y que los recursos efectivamente se destinen hacia prioridades nacionales.

Área de Protección de Flora y Fauna Laguna de Términos, Campeche/ Fotografía: Archivo CONANP

Concurrencia de recursos federales

En el corto plazo la Conanp deberá desarrollar un plan de negocios específico para cada uno de sus aliados de la Administración Pública Federal, que le permita dar continuidad y ampliar la participación de recursos federales concurrentes en diferentes Anp. Los planes de negocios se traducirán en alianzas con las instituciones del gobierno federal, así como en mecanismos para el acompañamiento a las y los habitantes de las Anp, a efecto de fortalecer sus capacidades de acceso a los programas federales y el cumplimiento de sus reglas de operación.

Parque Nacional El Chico, Hidalgo / Fotografía: Roberto Vázquez/ Archivo CONANP

Para afianzar la captación de recursos en las Anp a través del PPSA y multiplicar los casos de fondos concurrentes, como el suscrito para la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, es necesario que la Conanp continúe acompañando a las y los dueños y poseedores de tierras de las Anp, para facilitarles el acceso a estos programas. Eventualmente será posible traducir estas acciones en la integración de un manual para el acceso a los programas de PSA. Al mismo tiempo, se sugiere una alianza estratégica con la Conafor, para establecer una ruta conjunta de aplicación del PPSA en Anp críticas para la generación de servicios ambientales.

Adicionalmente, se impulsará la colaboración con la Conafor para desacelerar, frenar y revertir la pérdida de cubierta forestal y de carbono en Anp en el marco del mecanismo REDD+. Para lograr que estos programas incidan de manera ordenada en las Anp, se propone articular una estrategia conjunta Conafor-Conanp, que identifique con precisión las necesidades temáticas por Anp, los arreglos institucionales para acceder a los apoyos de la Conafor, la definición de metas y las acciones coordinadas.

Captación de fondos sociales, privados, empresas públicas y financiamiento internacional

Para lograr la captación de recursos sociales, privados, de empresas públicas y de instituciones y organismos internacionales, en primer término, la Conanp deberá identificar a sus aliados, clasificándolos de acuerdo con su naturaleza.

Será oportuno integrar los objetivos de conservación de las Anp con otras prioridades y líneas de acción de sus diferentes aliados, a efecto de ampliar las oportunidades de captación de recursos. Los planes de negocios a desarrollar se basarán en el conocimiento de los clientes de un Anp o un conjunto de ellas y los beneficios que representa, para este tipo de fuentes, participar en su conservación.

De esta manera, la Conanp contará con información completa sobre sus diferentes aliados y con mecanismos de comunicación que se ajusten a las características y formas de operación de cada uno de ellos. La recepción de recursos financieros estará acompañada por la rendición de cuentas, de tal forma que los donadores sepan cómo y en qué se invirtieron sus recursos.

Área de Protección de Flora y Fauna Cuatrociénegas, Coahuila/ Fotografía: Alejandro Boneta/Archivo CONANP

Estrategia integral y planes de negocios

La propuesta general de financiamiento presentada en la Segunda Mesa Redonda para el Financiamiento de las Anp está enfocada a conseguir un incremento gradual de recursos fiscales, de tal forma que para 2018 se logre cubrir por esta vía al menos el 70 por ciento del gasto proyectado para las Anp, fortaleciendo los costos de operación. La diferencia será financiada a través de recursos federales concurrentes y fuentes externas.

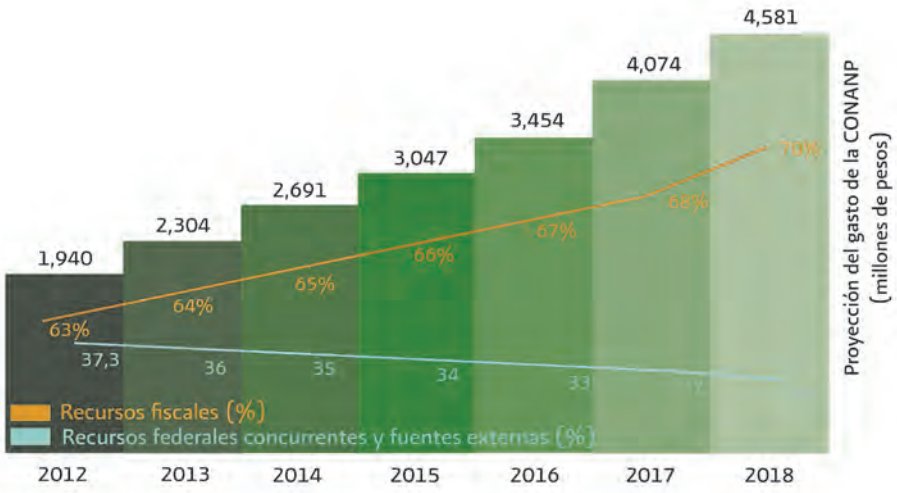


Figura 1. Proporción de financiamiento por tipo de fuente a mediano plazo

SEMARNAT
SECRETARÍA DE
MEDIO AMBIENTE
Y RECURSOS NATURALES

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CONANP
COMISIÓN NACIONAL
DE ÁREAS NATURALES
PROTEGIDAS