

CONVENCIÓN SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES
AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES

Cuadragésimo sexta reunión del Comité Permanente
Ginebra (Suiza), 12-15 de marzo de 2002

Cuestiones estratégicas y administrativas

FINANCIACIÓN DE LA CONSERVACIÓN DE ESPECIES

El presente documento ha sido preparado por Francia.

En la Decisión 11.78 (Gigiri, Kenya, abril 2000), la Conferencia de las Partes encarga al Comité Permanente que establezca un grupo de trabajo para supervisar los mecanismos de financiación existentes establecidos por las Partes especialmente para la conservación de las especies de fauna y flora silvestres, y estudiar la posibilidad de utilizar esos mecanismos de financiación a fin de mejorar la aplicación de la Convención.

En la 45a. reunión del Comité Permanente (París, junio de 2001), se estableció un grupo de trabajo integrado por Burkina Faso, Canadá, Francia (Presidencia), Japón, República Checa, Sudáfrica y Trinidad y Tabago, a fin de proceder al análisis de las respuestas de las Partes al cuestionario enviado junto con la Notificación a las Partes No. 2001/016.

En dicho cuestionario se pedía a las Partes que proporcionasen información sobre los *Fondos de afectación especial para la conservación (FASC)*, puestos en práctica en sus respectivos países. Estos FASC se describían como instrumentos financieros para:

- a) administrar un monto cuya utilización está jurídicamente (o no) limitada a fines concretos en favor de la conservación de especies de fauna y flora silvestres;
- b) administrar dicho monto de forma independiente en relación con otros fondos como, por ejemplo, el presupuesto de un Estado o el presupuesto de la entidad que administra el monto en cuestión.

Este documento constituye el informe del grupo de trabajo.

1. Inventario de los mecanismos de financiación

A la Notificación a las Partes No. 2001/016 respondieron 30 Partes:

- diecisiete de ellas señalaron que no disponían de FASC;
- trece remitieron uno o varios cuestionarios cumplimentados.

En total, se han utilizado 20 cuestionarios para preparar este informe.

Aparentemente algunas Partes han decidido no incluir en este cuestionario algunos FASC, ya que las especies que se beneficiaban de los mismos no estaban incluidas en los Apéndices de la CITES.

Asimismo, algunas Partes comunicaron la existencia de dos o tres FASC, pero sólo remitieron un cuestionario.

Por último, muchos de los Estados enumerados en la introducción a la Notificación a las Partes No. 2001/016 como que contaban con FASC, no enviaron los cuestionarios correspondientes. Así, pues, el inventario dista mucho de ser exhaustivo.

No obstante, los mecanismos de financiación descritos son extremadamente diversificados: se han notificado de todas las regiones salvo de Oceanía, tanto de países en desarrollo como de países industrializados, están administrados por el sector público o privado, abordan especies o ecosistemas, se aplican al ámbito terrestre o marino.

Por consiguiente, pese a que las fuentes de información son relativamente reducidas, parece razonable sacar algunas conclusiones y perspectivas.

2. Análisis de los FASC

2.1 Estructura de los FASC

- Once FASC (55 %) se han establecido por una legislación nacional, tres de ellos (15 %) siendo servicios públicos;
- Nueve FASC (45 %) son sociedades sin fines lucrativos, cuatro (20 %) son el resultado de un acuerdo internacional y otros dos (10 %) son fundaciones.

La estructura financiera sobre la que reposan los FASC se determina a tenor del ritmo de asignación de los fondos:

- Dos FASC (10 %) están estructurados en función del principio de amortización, lo que significa que los fondos asignados a los FASC deben utilizarse en un periodo determinado;
- Seis FASC (30 %) están estructurados según el principio de donación, lo que significa que el capital inicial sigue invertido y sólo se utilizan cada año los ingresos de la inversión. Así, pues, estos FASC se han concebido para existir permanentemente;
- Doce FASC (60 %) están estructurados según el principio de la recurrencia: no reposan sobre un capital inicial, sino sobre ingresos generados anualmente. En principio, son auto renovables.

Se dispone de escasa información sobre los criterios de asignación de los recursos. Con frecuencia, las respuestas son generales y ajenas al tema que nos ocupa. Parece que los criterios de asignación de los FASC se han confundido con las esferas de asignación de los fondos.

2.2 Administración y puesta en práctica de los FASC

Sería importante definir con mayor precisión la función de cada uno de ellos (público, privado).

En el caso de una mayoría de los FASC (55 %) se indica que están administrados por un Consejo de Administración compuesto únicamente por personas o instituciones privadas. En un tercio de ellos pueden participar representantes del Estado.

Trece FASC (65 %) están sujetos a auditorías, internas o externas. Entre los FASC respecto de los que se indica que no están sujetos a auditoría, cuatro de cada cinco casos, sus fondos están administrados por instancias privadas. Sin embargo, al tratarse de FASC establecidos por contrato, es probable que la gestión de las sumas asignadas sea objeto de cierto control (por ejemplo, informe de las actividades de puesta en práctica de las medidas), aunque no se trate de una auditoría en el sentido estricto de la palabra.

En el 90 % de los casos, las actividades de conservación financiadas con cargo a los FASC están definidas en un documento de carácter jurídico. La elección de las actividades se hace por distintos medios:

- por vía legislativa o reglamentaria (45 %): legislación de finanzas, legislación sobre la protección del medio ambiente, legislación de la pesca, decretó u orden ministerial;
- por contrato (20 %);
- por decisión del Consejo de ministros (5 %);
- por un documento aprobado cada año por el organismo estatal que reglamenta la conservación de la fauna (5 %);
- por presentación de un plan de trabajo diseñado sobre una base trimestral, que es examinado y aprobado por el Consejo de administración (5 %).

En su mayoría, los poderes públicos deciden las actividades de conservación financiadas con cargo a los FASC registrados o, al menos, dichas actividades se someten a su aprobación. Por el contrario, su administración es mayoritariamente privada.

Cabe señalar que ciertas ONG administran dinero público (2 FASC), mientras que ciertas administraciones del Estado administran fondos privados (3 FASC).

La mayoría de los recursos disponibles se gastan en el año civil de su recolección, lo que explica que la gran mayoría de los fondos no están protegidos contra la inflación (85 %). Cuando lo están, el capital se coloca a un tipo de interés fijo en dólares de EE.UU. o se invierte en obligaciones y sólo se utilizan los intereses generados de la inversión.

Los participantes en la puesta en práctica son múltiples, pero por lo general no se precisa su esfera de competencia. En el 40 % de los casos, en la aplicación de las actividades de conservación sufragadas con cargo a los FASC intervienen al mismo tiempo una (o varias) ONG, un organismo público y un organismo comunitario. El Estado se ocupa de la puesta en práctica de un 25 % de los FASC, mientras que las ONG lo hacen únicamente en un 10 % de los casos.

2.3 Origen de los fondos

En un solo caso, los fondos provienen únicamente de un capital atribuido al FASC al inicio de su actividad.

En los demás casos, se trata de un capital inicial completado mediante financiaciones anuales, derivadas del monto de las multas impuestas en caso de caza furtiva o comercio ilícito, o de los productos del ecoturismo y de pequeños proyectos socioeconómicos.

Once FASC (55 %) funcionan gracias a recursos financieros auto renovables. Cabe indicar que dichos recursos se incluyen en el mismo proceso de utilización, es decir, que los fondos movilizados por esos FASC son generados por la utilización de los recursos de la naturaleza en los programas que garantizan la sustentabilidad de esos recursos. Se trata de los impuestos deducidos sobre:

- la exportación de especímenes
- los permisos CITES
- los permisos de caza
- la explotación forestal y los productos forestales

- el turismo ecológico
- la utilización de los espacios: estaciones forestales, parques nacionales, reservas de corales.

Asimismo, los recursos financieros de dos FASC (10%) proceden de una retrocesión de una parte de las multas pagadas por los que contaminan el medio ambiente o por otras infracciones a la protección de las especies.

Por último, algunos fondos reciben asignaciones gracias a la ayuda internacional o a cambio de la anulación parcial de la deuda.

2.4 Monto de los fondos

Como era de suponer, los montos de los FASC varían considerablemente de un país a otro (en una escala de 1 a 14.800) y de un año a otro. Las variaciones oscilan entre 5.000 CHF a más de 306 millones de USD por año.

Las cifras comunicadas en los cuestionarios muestran que las Partes tienen a menudo una percepción inexacta de la evolución en el tiempo del monto de sus FASC. La mayoría de las Partes consideran una perspectiva de aumento, mientras que sus FASC son relativamente estables (35 %), en claro aumento (5%), en disminución acentuada (15 %) o evolucionan de forma irregular (20 %).

Los gastos administrativos y generales aparejados a los fondos van de 0 a 30 % (en promedio: 15 %), mientras que los recursos asignados a los proyectos varían de 8 a 100 % (en promedio: 74 %). Sería necesario disponer de explicaciones complementarias en el caso de algunas de esas cifras.

3. **Evaluación de los FASC**

El objetivo de todos los FASC descritos es poner en práctica medidas en favor de la conservación. Parece que este objetivo se logra en gran medida.

Los resultados obtenidos gracias a este tipo de financiación ponen de manifiesto que los FASC permiten tomar medidas múltiples, las cuáles, en su mayoría, forman parte de las preocupaciones de la CITES:

- estudios de campo sobre ciertas especies incluidas en los Apéndices de la CITES: 60 % de los FASC
- estudios de campo sobre especies no incluidas en la CITES: 40 % de los FASC
- financiación de programas de formación: 55 % de los FASC
- financiación de programas de educación (público, alumnos, estudiantes): 65 % de los FASC
- lucha contra la caza furtiva: 50 % de los FASC
- lucha contra el comercio ilícito: 45 % de los FASC
- adquisición de territorios en pro de la conservación de una determinada especie: 20 % de los FASC
- atribución de compensaciones o incentivos positivos a las comunidades rurales, a fin de favorecer su cohabitación con los recursos biológicos silvestres: 60 % de los FASC
- rehabilitación de los ecosistemas: 30 % de los FASC

- rehabilitación de los biotopos: 20 % de los FASC
- rehabilitación de los ejemplares de una especie: 50 % de los FASC

Los FASC que hacen participar a las comunidades locales son los que generan un mayor número de medidas.

En el 70 % de los casos, las Partes consideran que los principios de funcionamiento de los FASC permiten entrever el mantenimiento o el desarrollo de las actividades que financian. Sin embargo, varios países tratan de lograr nuevas formas de financiación.

4. Conclusiones y perspectivas

Se felicita a las Partes que han respondido al cuestionario, tanto por su trabajo como por la información esencial que han aportado.

Este estudio muestra que, independientemente de la situación geográfica, política, económica y social, una Parte puede poner en práctica mecanismos de financiación que aportan recursos considerables y duraderos en favor de la conservación de las especies. Se comprueba que los fondos recolectados son aún más importantes en cuanto que son generados, directa o indirectamente, por los utilizadores de los recursos de la naturaleza.

Para todos aquellos Estados que, debido a la falta de recursos presupuestarios y de medios materiales y humanos, no pueden llevar a cabo eficazmente medidas de conservación o realizar una gestión mínima de la CITES, los FASC pueden constituir una esperanza, una opción o un ejemplo.

Evidentemente, este trabajo no representa un fin en sí mismo, más bien una puesta en práctica, un primer enfoque sucinto e incompleto, pero alentador y prometedor. Los FASC existen, funcionan, son eficaces y son, en su mayoría, duraderos.

Así, pues, parece indispensable ampliar el campo de las investigaciones y para ello, realizar este inventario sobre varios años, identificar los interlocutores adecuados en los países, obtener las informaciones necesarias y, sin duda, ampliar este estudio a los recursos financieros destinados a la conservación que se integran en los presupuestos de los Estados.

Parece ser que las Autoridades Administrativas CITES, los destinatarios de este cuestionario, no disponen generalmente de información sobre la estructura, la administración y el funcionamiento de los FASC, pese a que esos datos son fundamentales. Es posible que muchas Partes no hayan remitido el cuestionario al no disponer de la información requerida o no saber donde dirigirse para obtenerla.

Por consiguiente, sugerimos que la Secretaría de la CITES se ponga en contacto con el Convenio sobre la Diversidad Biológica, que está directamente interesado en esta esfera, para disponer de un panorama más exhaustivo y lograr así el objetivo de la Decisión 11.78: “estudiar la posibilidad de utilizar esos mecanismos de financiación a fin de mejorar la aplicación de la Convención, especialmente para prestar asistencia en la observancia y apoyar a los Estados del área de distribución a aplicar lo dispuesto en el párrafo 3 del Artículo IV de la Convención; y poner en práctica el Plan Estratégico.”