

# Fuentes de financiación sostenibles para las Áreas protegidas en el Mediterráneo

## RESUMEN

(enero 2006)



Fundación Biodiversidad



Colabora:



## Fuentes de financiación sostenibles para las Áreas protegidas en el Mediterráneo

### RESUMEN

Las Áreas protegidas (AP) en el Mediterráneo contribuyen significativamente a mantener la economía de la región. Con unos 300.000 km<sup>2</sup> de territorio (92%) y zonas marinas costeras (8%), las áreas protegidas aportan corrientes de agua dulce, recursos importantes para la energía hidroeléctrica, el ocio y el turismo, para la pesca, la biodiversidad y otros servicios del ecosistema. Sin embargo, las evaluaciones regionales han llegado a la conclusión de que es necesario realizar un mayor esfuerzo para solucionar su estado de insuficiencia crónica de fondos y de impredecibles fluctuaciones de financiación.

El V Congreso Mundial de Parques de la UICN y la Conferencia de Murcia sobre Áreas Protegidas en el Mediterráneo (ambos en 2003) identificaron una amplia gama de alternativas para la generación de ingresos, subrayando la necesidad de desarrollar enfoques innovadores de financiación, como la reconversión de deudas, los fondos de dotación, el pago por los servicios del ecosistema, la mejora de las políticas de desarrollo (por ej., reformando las subvenciones) y la necesidad de compartir los costes y los beneficios mediante la gestión conjunta y la participación. También se destacaron la adopción de un enfoque empresarial con respecto a las áreas protegidas y la necesidad de forjar alianzas estratégicas con otras organizaciones. Estas recomendaciones fueron adoptadas por la Convención sobre la Diversidad Biológica (COP 7, 2004) en su Programa de trabajo sobre las áreas protegidas (Decisión VII-28) y fueron recordadas y detalladas en su primera reunión Ad-hoc en Montecatini (Italia, junio de 2005).

En este documento revisamos el grado de aplicación de estas recomendaciones en el Mediterráneo, evaluando las lagunas y necesidades de financiación generales y las principales fuentes de aportación e identificando las acciones de financiación más importantes. La gama de fuentes de financiación incluye gobiernos regionales y nacionales, agencias de desarrollo bilaterales y multilaterales y algunos contribuyentes privados y provenientes del mercado.

La CDB informa que la financiación actual de las áreas protegidas en los países en vías de desarrollo de todo el mundo es sólo de entre el 17 y el 29% del total necesario. No se dispone de un informe de la situación en la región del Mediterráneo. Para construir los datos hemos consultado la literatura, Internet y preguntas enviadas a funcionarios de los países de las áreas protegidas, a agencias de AOD (ayuda oficial al desarrollo) y a expertos e instituciones interesadas. Existe cierta información en las agencias o los donantes, pero está dispersa, no es clara y no se recoge de forma sistemática. El gran número de países, la heterogeneidad de los acuerdos institucionales y la diversidad de las categorías de conservación terrestres y marinas complicaron aún más la búsqueda. Las organizaciones multilaterales o las agencias de cooperación bilateral han relacionado la mayor parte de las AOD para la biodiversidad con la lucha contra la pobreza y la mayoría de los donantes tratan el medio ambiente como un asunto transversal en lugar de cómo un sector. Los límites entre nombres como "Desarrollo sostenible", "Medio ambiente" o "Biodiversidad" suelen ser poco claros en los presupuestos de AOD. Fue necesario buscar la información sobre el apoyo a las áreas protegidas a través de una revisión detallada de largas listas de proyectos de AOD dentro del CAD de la OCDE y en las agencias europeas de AOD.

Primero calculamos las necesidades financieras de las áreas protegidas de la región, utilizando los datos sobre las áreas protegidas de 2003 como punto de partida y considerando los presupuestos actuales de las áreas protegidas razonablemente bien gestionadas en diferentes países mediterráneos (sin incluir ampliaciones futuras, como Natura 2000). Los presupuestos varían enormemente en función de la subregión (principalmente entre países de la UE y países no miembros de la UE) y en función de las necesidades de protección específicas de cada área (marina o terrestre, categoría de conservación y tamaño). Las áreas protegidas en las categorías V-VI, que suelen permitir varios usos y comparten algunas responsabilidades de gestión, necesitan entre 15 y 50 €/ha terrestre y el doble por hectárea marina. Las categorías I-IV (estrictamente protegidas y parques nacionales) necesitan entre 50 y 200 €/ha/año en las zonas terrestres y más de 1.000 €/ha/año en los pequeños parques marinos. Estas cifras preliminares sugieren que las necesidades financieras anuales de las áreas protegidas en la región del Mediterráneo deben situarse entre 1.147 y 3.820 millones de dólares. Después, para evaluar la diferencia existente entre las necesidades de financiación y el apoyo financiero que realmente existe, consultamos fuentes nacionales, internacionales y privadas.

La información de los presupuestos nacionales para las áreas protegidas no suele estar disponible. Sólo obtuvimos datos incompletos de diez países. La mayoría de los países que no son miembros de la UE aún no han adoptado un sistema nacional de áreas protegidas ni una estrategia financiera para las áreas protegidas, pero ocho países han creado Fondos para el medio ambiente, a los que se contribuye con impuestos específicos del turismo, con compensaciones EIA o con recursos internacionales como reconversiones de deudas y AOD. Sin embargo, estos Fondos se centran en el apoyo al sector del entorno industrial y urbano y sólo en Egipto y Jordania se benefician parcialmente a las áreas protegidas.

A pesar de su apoyo al desarrollo rural a través del agua, los productos forestales, la pesca y otras opciones, las áreas protegidas disfrutan de subvenciones en escasas ocasiones, pero sí están bastante amenazadas por los efectos perversos de las subvenciones de varios sectores económicos, incluida la pesca, la ingeniería forestal, la agricultura, la energía y el agua. Las evaluaciones de todo el mundo, al igual que nuestros cálculos sobre el Mediterráneo, muestran que las áreas protegidas existentes sólo necesitarían una pequeña fracción (2-5 por ciento) del importe que los gobiernos gastan actualmente en subvenciones de efectos negativos para el medio ambiente. Sólo la UE asignará, en el período 2007-2013, aproximadamente 53.000 millones de euros al año a subvenciones para los recursos naturales, la agricultura y la pesca. Aproximadamente el 4% de esta cifra llegará a los espacios de Natura 2000 como apoyo a medidas agro-medioambientales y al desarrollo rural en el interior y los alrededores de dichas zonas, mientras que se espera que el 0,3% (171 millones de euros) vayan directamente a la gestión de áreas protegidas a través del programa LIFE+.

Todos los países del Mediterráneo tienen un compromiso con la conservación de las áreas protegidas a través de la Convención de Barcelona y la CDB, que hacen referencia también a la cooperación Norte-Sur. Pero en la mayoría de los países en vías de desarrollo las áreas protegidas no son una prioridad nacional y su financiación depende en gran medida de la ayuda internacional. Sin embargo, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) con fines de promoción de la biodiversidad en el Mediterráneo es sólo de entre 6 y 9 millones de euros al año. En comparación con otras regiones, estas cifras son bastante reducidas. Mientras que la biodiversidad representa el 2,7% de toda la AOD en el mundo y muestra una tendencia levemente descendente, esta proporción se reduce al menos 20 veces en la zona del Norte de África y Oriente Medio.

Una posible fuente de apoyo de la ayuda internacional sería la condonación de la deuda, de la que ya se han beneficiado 30 países en todo el mundo. Los países mediterráneos en vías de desarrollo tienen en general importantes cargas de deuda, entre el 50 y el 90% de su Producto Nacional Bruto. Sólo tres han participado en casos de reconversión de deuda, Egipto, Jordania y Marruecos. Egipto es el único que cuenta con un programa de conversión de deuda en inversión ecológica, firmado con Italia por un total de 150 millones de dólares en el periodo 2001-2006.

La UE y el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMMA) son los principales donantes multilaterales con fines medioambientales en el Mediterráneo. El SMAP de la UE asignó aproximadamente el 10% de su presupuesto a las áreas protegidas (aproximadamente 1 millón de euros al año), mientras que el programa LIFE de la UE aportó una media de 18 millones de euros al año a las áreas protegidas de los países mediterráneos miembros de la UE y 400.000 euros a las áreas protegidas de los países no miembros de la UE (sólo el 5% del presupuesto). Sin embargo, se espera que se doble el programa LIFE en el periodo 2007-2013. Además, se espera un incremento de INTERREG de aproximadamente 600.000 euros al año para proyectos de las áreas protegidas en las fronteras de la UE. Por otro lado, el FMMA ha financiado en el periodo 1991-2005 un total de 112 millones de dólares dedicados a la biodiversidad en el Mediterráneo. Los proyectos directamente relacionados con las áreas protegidas recibieron una media de 5,4 millones de dólares al año. Además, el programa SAP-BIO del FMMA fue adoptado por las partes suscriptoras de la Convención de Barcelona, en el que se prevé una inversión de 51 millones de dólares en áreas protegidas, que debe ser igualada por una inversión nacional, pero aún no ha sido financiado.

Calculamos que las **donaciones regionales medias a las áreas protegidas son de entre 14 y 17 millones de dólares al año**. Esto supondría una AOD de 1,5 dólares al año por hectárea, la misma cifra que se dedica en todo el mundo a los mismos fines. Dado que las necesidades básicas de financiación de las áreas protegidas de los países no miembros de la UE son de entre 400 y 1.400 millones de dólares al año, la aportación internacional se eleva únicamente a entre el 1,1 y el 4,0% del total necesario. Sin embargo, dado que las asignaciones nacionales son de entre 10 y 40 millones de dólares al año, las aportaciones de los donantes siguen siendo significativas (entre el 30 y el 50 % de los presupuestos de las áreas protegidas en los países no miembros de la UE). Sumando las aportaciones nacionales e internacionales, los fondos disponibles en la actualidad para las áreas protegidas en los países mediterráneos no miembros de la UE son de entre 25 y 55 millones de dólares al año, **una asignación anual de entre 2,2 y 5,3 dólares por hectárea y año**.

En resumen, la financiación del sector público sigue siendo ampliamente insuficiente para cubrir las necesidades básicas de las áreas protegidas en el Mediterráneo. Es necesario desarrollar carteras diversificadas y nuevas fuentes de financiación relacionadas con el mercado, ya que no es posible que una única fuente de financiación cubra todos los costes.

El turismo y el ocio ofrecen beneficios altamente valorados para las áreas protegidas. Se pueden generar unos ingresos considerables para las áreas protegidas a través de medidas directas (tasas de entrada, permisos para actividades recreativas, impuestos indirectos sobre el alojamiento en hoteles, el paso por aeropuertos, etc.). Sin embargo, sólo 8 países de la región mediterránea están aprovechando de forma significativa las potencialidades relacionadas con el turismo. Y en muchas ocasiones los ingresos generados por las áreas protegidas son transferidos a las cuentas centrales del Estado y no revierten en el sistema de las áreas protegidas. En Egipto, los ingresos de las áreas protegidas (unos 3,5 millones de dólares al año) representan aproximadamente el doble del presupuesto anual nacional de las áreas protegidas, pero sólo entre el 3 y el 5% de este importe vuelve al sistema de las áreas protegidas, ya que el Fondo del

Medio Ambiente da prioridad a otras necesidades medioambientales del país. En Croacia las tasas de entrada de las áreas protegidas también recaudan el doble del presupuesto anual. Esta cifra es del 26% en Eslovenia. Normalmente las áreas protegidas cobran entradas muy baratas o no cobran nada.

Se puede obtener un potencial significativo en las áreas protegidas marítimas costeras gracias a la creciente demanda de actividades de submarinismo, ya que los submarinistas pagan hasta 120€ por un día en las áreas protegidas marítimas del Mediterráneo. Algunos Parques Nacionales marítimos se financian totalmente mediante el precio de las entradas.

Sin embargo, el problema real de la falta de financiación es la infravaloración de las áreas protegidas. Las áreas protegidas producen muchos bienes y servicios de alto valor económico, servicios que no se identifican, no se valoran y no se comprenden en su totalidad, lo que da lugar a una falta de motivación para conservarlas. Las áreas protegidas no sólo generan ingresos del turismo, sino que además proporcionan agua limpia que fluye hasta los agricultores y las ciudades situados corriente abajo, ofrecen prevención contra desastres naturales, poblaciones de biodiversidad, poblaciones de peces de valor comercial, etc. Teniendo en cuenta todo esto, incluidos los empleos, los ingresos, el patrimonio cultural y otros valores, los servicios proporcionados por las áreas protegidas realizan una contribución fundamental para la reducción de la pobreza y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el contexto del Mediterráneo se está empezando a construir este importante enfoque. Las mejores oportunidades deben surgir del suministro de agua y de la energía hidroeléctrica, así como del sector del turismo y el ocio. Un estudio reciente calcula que el Valor Económico Total medio de los bosques en 18 países mediterráneos es de aproximadamente 133 €/ha al año. Sólo los servicios forestales proporcionan en nuestra región un beneficio económico mucho mayor que la inversión que se realiza para protegerlos.

No existe ninguna razón por la que el sector público deba tener toda la responsabilidad de la financiación o la gestión de las áreas protegidas, sus instalaciones y servicios. Podría compartirse el coste de la gestión de las áreas protegidas mediante acuerdos de colaboración. El Mediterráneo recibe 200 millones de turistas todos los años, la mayoría de ellos en la costa, y las áreas protegidas son productos turísticos de creciente valor. El nivel de la contribución del turismo a la conservación de las áreas protegidas dependerá de la capacidad de los gestores de las áreas protegidas para establecer relaciones fructíferas con este sector. Existen algunos indicadores de un creciente apoyo a las áreas protegidas mediterráneas por parte de miembros pioneros del sector turístico; por ejemplo, TUI y seis miembros de la Iniciativa de Tour Operadores ya han desarrollado programas ecológicos en el Mediterráneo, contribuyendo con proyectos locales de conservación.

Otras empresas privadas pueden donar tierras o pagar tasas por el uso de los activos naturales en las áreas protegidas, y no sólo como contribuciones altruistas excepcionales, sino también como parte de su Responsabilidad Social Corporativa, estructurada en forma de acuerdos a largo plazo para patrocinar las áreas protegidas. Encontramos un primer ejemplo en Eslovenia, donde un parque natural recibe un apoyo sustancial de una empresa telefónica. Otros países obligan a las empresas de energía, telecomunicaciones y servicios a pagar el derecho de servidumbre para construir y mantener las estructuras situadas dentro de las áreas protegidas. En el Mediterráneo encontramos los primeros ejemplos de esto en Túnez y España. Es probable que estas iniciativas se institucionalicen en lugar de limitarse a ser casos excepcionales. La UE ha aprobado recientemente una Directiva sobre Responsabilidad Medioambiental que los Estados Miembros deberán aplicar antes del 30 de abril de 2007.

La participación y los acuerdos de colaboración también evitan conflictos futuros y, por tanto, pérdidas no previstas de tiempo y dinero. Existen numerosos casos en la región del Mediterráneo con ejemplos de lo que supone el compartir costes, incluidas situaciones en las que entidades privadas y ONG han asumido voluntariamente ciertas responsabilidades de gestión. Existe toda una gama de casos que van desde la gestión gubernamental total, normalmente en parques nacionales, hasta la gestión totalmente en manos de partes interesadas, normalmente en pequeñas reservas o tierras privadas. En este sentido, encontramos interesantes casos de gestión de tierras y Fundaciones en el entorno marino, en Albania, Francia, Italia y España. Existen otras iniciativas en Italia y España que certifican y estandarizan marcas agrícolas de calidad y servicios turísticos en torno a las áreas protegidas, ayudando a construir el apoyo a las áreas protegidas, incluso si no se contribuye con financiación directa.

En cualquier caso, **los gestores de las áreas protegidas necesitan adquirir nuevas habilidades** para desarrollar planes comerciales para que las áreas protegidas recauden fondos y para establecer asociaciones con partes interesadas. Desgraciadamente, la formación sobre la financiación de las áreas protegidas sigue estando lejos de incluirse en los cursos de postgrado y de especialidad disponibles en los países mediterráneos.

En resumen se han extraído las siguientes conclusiones:

- ? La falta de financiación de las áreas protegidas en los países mediterráneos no miembros de la UE es de entre 319 y 1318 millones de dólares al año. **Sólo se cubre entre el 3 y el 15% de la inversión necesaria**, una situación mucho peor de la de los países en vías de desarrollo del mundo (17-29%).
- ? Los países deben revisar sus políticas de subvenciones, ya que las áreas protegidas deberían tener suficiente con sólo aproximadamente el 5% de las actuales subvenciones dañinas para el medio ambiente. Se deben mejorar gradualmente las compensaciones del impacto ambiental para beneficiar a las áreas protegidas, como ya muestran algunos casos en Túnez y España, y se pueden desarrollar impuestos especiales para el turismo, como ya es el caso en varios países del Mediterráneo. Sin embargo, los Fondos del Medio Ambiente que recogen estos ingresos en nuestra región apoyan al **sector del entorno industrial y urbano, lo que constituye en la actualidad la prioridad medioambiental** en los países no miembros de la UE.
- ? En la mayoría de los países las áreas protegidas no son una prioridad nacional y su financiación depende en gran medida de la ayuda internacional. Sin embargo, y a pesar de que la región es un "hot spot" en términos de biodiversidad, las agencias de AOD no han identificado el Mediterráneo como una prioridad para la biodiversidad (y las áreas protegidas). Mientras que la biodiversidad representa un 2,7% de toda la AOD en todo el mundo, esta parte es 20 veces menor en el Norte de África/Oriente Medio.
- ? Las contribuciones de la AOD a las áreas protegidas (incluso aunque representan entre 1,1 y un 4,0% de sus necesidades) siguen teniendo un papel importante como apoyo para los fondos nacionales, ya que estas donaciones deben ser igualadas por las fuentes nacionales con entre un 20 y un 60%. Los fondos del FMMA han sido especialmente importantes para ayudar a cubrir los costes ordinarios de la gestión de áreas protegidas, una línea presupuestaria que suelen evitar las agencias de AOD. Pero se ha anunciado que esto puede cambiar en el futuro. Por lo tanto las agencias bilaterales también deberían

considerar la cofinanciación de proyectos del FMMA, así como fomentar más la conversión de deudas en inversión ecológica en los países mediterráneos más endeudados. Los ambientalistas deberían también considerar la interacción con los ministerios de planificación y finanzas.

- ? La aportación más significativa de las agencias de AOD a las áreas protegidas es el centrarse en el desarrollo sostenible dentro y en torno a estas áreas, en línea con los Objetivos del Milenio para la reducción de la pobreza. En el futuro, los proyectos de áreas protegidas en los países en desarrollo deben comunicar mejor la relación entre las áreas protegidas, la conservación y la lucha contra la pobreza, resaltando los servicios del ecosistema proporcionados a los pobres del ámbito rural, como la provisión de agua, energía, pesca y productos forestales, así como las oportunidades generadas en términos de empleo local y mediante la innovación en alternativas económicas sostenibles. Las áreas protegidas también pueden llamar la atención de las agencias de AOD destacando su apoyo directo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio a través de la consecución de los indicadores del Objetivo 7 sobre bosques y cobertura de áreas protegidas.
- ? Aunque los donantes seguirán teniendo un papel fundamental en la financiación de las áreas protegidas, una de las prioridades más importantes es garantizar que los gobiernos cumplen los compromisos de financiación fundamentales de estas áreas que ya han adquirido, en aplicación de programas y estrategias, acuerdos y Convenciones internacionales.
- ? Sea cual sea su origen, nacional o internacional, los recursos del **sector público para financiar las áreas protegidas seguirán siendo ampliamente insuficientes a corto plazo** y será necesario que los gestores y las autoridades de las áreas protegidas desarrollen una más amplia gama de mecanismos relacionados con el mercado, como tasas de entrada a las áreas protegidas, concesiones, tasas de extracción de recursos y, sobre todo, el pago de servicios del ecosistema.
- ? Estas herramientas están empezando a desarrollarse ahora en el Mediterráneo. Pocos países han institucionalizado estos enfoques, que siguen siendo grandes excepciones en la dependencia convencional de los presupuestos gubernamentales nacionales y de los donantes extranjeros. Las medidas más prometedoras en nuestra región son (a) Tasas de entrada (especialmente en zonas de submarinismo), que pueden cubrir la mayor parte de los costes ordinarios de las áreas protegidas en algunos países; y, aún más importante, (b) el pago de los servicios del ecosistema, especialmente la provisión de agua a centrales hidroeléctricas, ciudades y para la agricultura, siguiendo la experiencia de otros muchos sistemas de áreas protegidas del mundo.
- ? También se deben considerar las asociaciones con los sectores económico y social y una serie de posibilidades para recaudar contribuciones de las empresas privadas. Se pueden desarrollar estas medidas en zonas estrictamente protegidas (Categorías I-IV) con el sector turístico y en zonas de uso múltiple (Categorías V-VI) con los sectores económico, social y de los ciudadanos.
- ? Finalmente, los gestores de las áreas protegidas necesitan adquirir nuevas habilidades para desarrollar planes comerciales para que las áreas protegidas recauden fondos y para establecer asociaciones con partes interesadas.