

GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS

PARA EL MANEJO Y LA GESTIÓN DE FONDOS AMBIENTALES

Herramienta para la aplicación de mecanismos financieros para la conservación

GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS PARA EL MANEJO Y LA GESTIÓN DE FONDOS AMBIENTALES



GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS PARA EL MANEJO Y LA GESTIÓN DE FONDOS

**HERRAMIENTA PARA LA APLICACIÓN DE MECANISMOS
FINANCIEROS PARA LA CONSERVACIÓN**

**SISTEMATIZACIÓN DE LOS FONDOS DE CANJE DE DEUDA POR NATURALEZA
(FONDO CHAGRES Y FONDO DARIÉN)
IDENTIFICACIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS Y LECCIONES APRENDIDAS**

ISBN:

©Fundación para la Conservación de los Recursos Naturales -Fundación Natura-
Se autoriza la reproducción de este material para fines educativos y no comerciales
sin previo permiso de Fundación Natura con los créditos respectivos.

Comité editorial

Rosa Montañez
Néstor Windevoxhel
Arlen Centeno

Fotografías

Fundación Natura

Autores

Néstor Windevoxhel
Olga Centeno
Oscar Villagrán

Edición

Glenda Bonamico

Esta obra deberá ser citada de la siguiente manera

Fundación para la Conservación de los Recursos Naturales -Fundación Natura- (2019).
Guía de Mejores Prácticas para el Manejo y la Gestión de Fondos. Panamá. Fondo para la
Conservación del Parque Nacional Chagres y del Parque Nacional Darién. Windevoxhel,
Néstor. Panamá 2019, 80 pp.

Diseño gráfico

Design AA

Primera edición, julio 2019
500 ejemplares.

Impreso en: De Todo En Mercadeo



Índice de contenido

Siglas y acrónimos.....	5
Presentación.....	7
Agradecimientos.....	9
Antecedentes que dieron origen a esta guía.....	11
Introducción a la Guía de Mejores Prácticas para el Manejo y la Gestión de Fondos Ambientales.....	13
Objetivo de la Guía.....	15
CAPÍTULO 1	
MEJORES PRÁCTICAS DURANTE EL PERÍODO DE PREPARACIÓN INICIAL DEL FONDO Y/O DEL MECANISMO FINANCIERO.....	17
Construcción de las estructuras de gobernanza.....	18
Tiempo preparatorio para hacer los arreglos institucionales y de logística iniciales.....	18
Tiempo para negociar y establecer los arreglos institucionales para la implementación.....	19
CAPÍTULO 2	
MEJORES PRÁCTICAS SOBRE LA GOBERNANZA DEL FONDO Y/O DEL MECANISMO FINANCIERO.....	21
Comité de Vigilancia.....	21
Comité Técnico Asesor.....	25
Organización administradora de los recursos del Fondo y/o del mecanismo financiero.....	28
Organización ejecutora en campo.....	29

CAPÍTULO 3

MEJORES PRÁCTICAS EN LAS RELACIONES CON LOS BENEFICIARIOS DEL FONDO Y/O DEL MECANISMO FINANCIERO.. 33

Establecimiento de prioridades por diseño.....	35
Cambio de la visión de “beneficiario” a “socio”.....	35
Partir de “lo que se hace en la práctica” y formalizar los cambios....	40
Establecer relaciones con organizaciones comunitarias.....	41
Relación de “mentoría” en lugar de supervisión.....	42
Recomendaciones para las relaciones entre organizaciones ejecutoras y socios/beneficiarios directos del Fondo y/o del mecanismo financiero....	45
Mecanismos para la sostenibilidad de las inversiones en el campo... 47	
Establecimiento de beneficios directos e indirectos.....	52

CAPÍTULO 4

MEJORES PRÁCTICAS EN LOS PROCESOS Y LAS HERRAMIENTAS DE PRIORIZACIÓN DE ACTIVIDADES A FINANCIAR POR EL FONDO Y/O EL MECANISMO FINANCIERO..... 55

Definición de los temas y los destinos de inversión del Fondo en el área protegida.....	55
Planes de conservación de sitios.....	56
Planes estratégicos de implementación.....	58
La investigación como herramienta para priorizar acciones.....	59
¿Dónde hacer las inversiones?.....	61
Criterios para que las inversiones tengan mayor impacto positivo en el manejo del área protegida.....	63

CAPÍTULO 5

MEJORES PRÁCTICAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y DEL MECANISMO FINANCIERO Y PARA EL MONITOREO DE SUS ACTIVIDADES..... 67

Ejecutar los recursos “de más a menos” o “de menos a más”.....	67
La ejecución de los recursos financieros y la experiencia de los canjes de deuda en Panamá en relación con los procesos de inversión.....	70
Opciones para la sostenibilidad de las inversiones del mecanismo financiero.....	70
Un ejemplo de transformación de un mecanismo financiero a otro para su sostenibilidad en el largo plazo: la experiencia panameña..	73

CONCLUSIONES GENERALES Y PASOS A SEGUIR..... 76





Siglas y acrónimos

AMCHAM	American Chamber of Commerce - Panamá
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
APP	Alianzas Público-Privadas
APRODISO	Asociación de Profesionales de Darién
CBD	Convención sobre la Diversidad Biológica
CFT	Fondos Fiduciarios de Conservación (por sus siglas en inglés)
CMCC	Convención Marco sobre Cambio Climático
CT	Comité Técnico
CV	Comité de Vigilancia
FA	Fondos ambientales
FFA	Fondos fiduciarios ambientales
FIDECO	Fideicomiso Ecológico de Panamá
FONDO CHAGRES	Fondo para la Conservación del Parque Nacional Chagres
FONDO DARIÉN	Fondo para la Conservación del Parque Nacional Darién
FUNDES	Fundación para el Desarrollo Económico y Social
GEF	Global Environmental Facility (por sus siglas en inglés)
GEMAS	Grupo para la Educación y el Manejo Ambiental Sostenible
LDCF	Least Developed Countries Fund (por sus siglas en inglés)
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIAMBIENTE	Ministerio de Ambiente
NATURA	Fundación Natura
NPFI	Nagoya Protocol Implementation Fund (por sus siglas en inglés)
OBC	Organización (es) de Base Comunitaria
ONG	Organización (es) No Gubernamental
PCA	Plan de conservación de áreas
PCS	Plan de conservación de sitio
PFP	Programas de Financiamiento para la Permanencia de las Áreas Protegidas
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPD	Programa de Pequeñas Donaciones
REDLAC	Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe
SCCF	Special Climate Change Fund (por sus siglas en inglés)
TFCA	Tropical Forest Conservation Act / Ley para la Conservación del Bosque Tropical
TNC	The Nature Conservancy
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
WWF	World Wildlife Fund / Fondo Mundial para la Naturaleza

SENDERO El Colibrí Ermitaño



Legenda

-  Arbol Alto
-  Hoja sencilla
-  El Mariposo
-  Puente de seta
-  El Peñón
-  Acacia
-  Arbol con flor
-  Camino Real
-  Arbol frutal
-  Arbol de café
-  Banco



Fondo para la Conservación del Parque Nacional Chagres

Administrador

Presentación

Los Fondos para la Conservación del Parque Nacional Chagres y del Parque Nacional Darién se constituyeron como canjes de deuda por naturaleza para atender iniciativas ambientales de conservación de bosques; son mecanismos de financiamiento para la conservación y su modelo ha demostrado la capacidad de generar resultados e impactos positivos para la conservación de la biodiversidad y para el fortalecimiento de la gestión de las áreas protegidas.

En la experiencia panameña se destaca el conocimiento del territorio con sus diversas y complejas interacciones, en las que fue preciso crear modelos innovadores para armonizar, en áreas sensitivas, la coexistencia de áreas protegidas con poblaciones locales en zonas caracterizadas por ecosistemas vulnerables como el bosque caducifolio. **Estas áreas de valor ecológico, por su conectividad y por sus especies de interés (como el jaguar y el águila harpía), afrontan presiones por la expansión de las actividades humanas;** gracias al acompañamiento realizado desde los canjes ha sido posible incidir no sólo en la conservación, reduciendo o eliminando el avance de la frontera agrícola y pecuaria en los sitios de trabajo, y en

el descubrimiento de nuevas especies para la ciencia sino, además, en la generación de modelos comunitarios viables y sostenibles en sectores de ecoturismo, producción agrícola y pecuaria que, además, rescatan y brindan alternativas a valores tradicionales y culturales del país.

Luego de una década de trabajo de los Fondos, para el Comité de Vigilancia de los canjes de deuda por naturaleza de Panamá es un honor y una satisfacción presentar a la comunidad panameña, fuentes de financiamiento internacional, a otros fondos ambientales y a aquellos interesados en crear mecanismos de financiamiento para la conservación, la presente *“Guía de Mejores Prácticas para el Manejo y la Gestión de Fondos Ambientales. Herramienta para la aplicación de mecanismos financieros para la conservación”*.

Con esta publicación, esperamos contribuir al conocimiento y al reconocimiento de la importancia que conlleva apoyar estos mecanismos financieros, como herramientas complementarias para atender un problema creciente de gestión ambiental, que pueden generar soluciones y alternativas viables y efectivas para mostrar que un desarrollo sostenible es real y posible.



COMITÉ DE VIGILANCIA DE LOS CANJES DE DEUDA POR NATURALEZA Panamá, noviembre 2018



Agradecimientos

En primer lugar, Fundación Natura agradece a los gobiernos de Panamá y de los Estados Unidos de América, así como a The Nature Conservancy (TNC), por haber dado los pasos necesarios para establecer los Fondos y procurar los recursos que han permitido apoyar a los parques nacionales de **Darién y Chagres, dos sitios estratégicos y prioritarios para la conservación de la biodiversidad patrimonio de los panameños y capital natural para mantener bienes y servicios de importancia estratégica para Panamá y el mundo.**

A la Junta de Síndicos de Fundación Natura, que creyó y apoyó tanto en el establecimiento de estos mecanismos financieros como en el desarrollo de esta sistematización de más de catorce años de esfuerzos, con la visión de aprender y de mejorar las posibilidades para lograr una sostenibilidad financiera de largo plazo y un impulso en el mediano plazo en busca de aportar a las metas de conservación de los parques nacionales Chagres y Darién.

Al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y al Ministerio del Ambiente (MiAMBIENTE), por su compromiso constante en la promoción del desarrollo sostenible del país y con el papel estratégico de las áreas protegidas para alcanzarlo.

A todas las organizaciones y colegas que participaron total o parcialmente en los Comités

de Vigilancia y el Comité Técnico Asesor, por su papel orientador en la toma de decisiones estratégicas en el marco de la implementación de los Fondos, manteniéndolos centrados en sus propósitos.

A todos los socios estratégicos que contribuyeron en la implementación de los Fondos, en particular a Fundación Chagres, Grupo para la Educación y el Manejo Ambiental Sostenible (GEMAS), Fundación Panamá y la Asociación de Profesionales de Darién (APRODISO), por su contribución invaluable para la implementación del trabajo en los territorios de intervención.

A todos los científicos, y líderes de las ciencias económicas y sociales que contribuyeron en los procesos de capacitación, producción de información y sistematización de las experiencias, lo que permitió impulsar los planes de manejo de los parques así como los planes estratégicos y su respectiva aplicación.

Finalmente, pero no menos importante, a todos los colaboradores en las áreas protegidas y socios/beneficiarios locales que, con sus esfuerzos y capacidades, lograron impresionantes resultados de conservación y promovieron procesos que llevaron a un compromiso conjunto para el desarrollo sostenible de sí mismos, su parque nacional y de su región.



Antecedentes que dieron origen a esta Guía

En julio de 2003, en un esfuerzo conjunto, el Gobierno de Panamá, el Gobierno de los Estados Unidos de América y TNC firmaron el primer Acuerdo de Canje de Deuda por Naturaleza para apoyar con recursos generados del canje acciones de protección y conservación en el Parque Nacional Chagres, hasta cinco kilómetros en su zona de amortiguamiento. Posteriormente, en agosto de 2004, se firmó el segundo Acuerdo de Canje de Deuda por Naturaleza para apoyar acciones de protección y conservación en el Parque Nacional Darién y su zona de amortiguamiento.

Mediante estos dos canjes, una porción de la deuda externa panameña se pagó al Gobierno de los Estados Unidos de América en el marco de la Ley de Conservación de Bosques Tropicales (TFCA, por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos del 29 de julio de 1998, con su enmienda N°105-214, aprobada por el Congreso de los Estados Unidos de América.

Los recursos generados de estos canjes de deuda conformaron el Fondo Chagres con un monto de 10 millones de dólares y el Fondo Darién con un monto de 10.9 millones de dólares, que fueron administrados por Fundación Natura (NATURA), para el financiamiento de actividades establecidas en los planes de manejo de estos parques

nacionales. Los Fondos fueron ejecutados por organizaciones no lucrativas registradas en la legislación panameña, dedicadas a conservar los bosques tropicales en Panamá. Los recursos extinguidos de estos Fondos finalizaron en diciembre de 2016; los recursos no extinguidos de ambos Fondos se trasladaron al Fideicomiso Ecológico de Panamá (FIDEICO).

El presente documento recoge una serie de buenas prácticas derivadas de la sistematización realizada en el primer semestre del 2018 en relación con el logro de los objetivos de los Fondos y de los objetivos de los parques.

La sistematización se hizo con base en información documental, entrevistas estructuradas y talleres de trabajo e incluye opiniones, comentarios y análisis de expertos participantes, socios ejecutores en el campo y miembros de las organizaciones que lideraron el proceso de ejecución y toma de decisión, así como representantes de las organizaciones donantes. Con base en estos insumos se estructuraron recomendaciones específicas derivadas de las lecciones aprendidas de la ejecución de los Fondos Chagres y Darién, por 14 y 12 años, respectivamente, que se propone sirvan para orientar mecanismos similares para el manejo de áreas protegidas.





Introducción a la Guía de Mejores Prácticas para el Manejo y la Gestión de Fondos Ambientales

Con base en la sistematización de las experiencias de los Fondos Chagres y Darién en Panamá, se han recopilado las principales buenas prácticas y lecciones aprendidas que pueden ser generalizadas y propuestas como una “Guía de mejores prácticas” para el uso de mecanismos financieros como canjes de deuda por naturaleza que contribuyan con el manejo de las áreas protegidas.

La presente Guía se basa en dos casos particulares y las experiencias de los participantes en su formulación e implementación, por lo que no recoge todos los aspectos que manejan diversos mecanismos financieros. Sin embargo, la riqueza de la experiencia desarrollada en Panamá con los Fondos Darién y Chagres permite establecer valiosas enseñanzas que pueden compartirse y usarse en mecanismos similares e, incluso, podrían ser de utilidad en la implementación de mecanismos financieros ya establecidos.

La Guía presenta cinco capítulos organizados en función de los procesos requeridos para establecer mecanismos financieros similares y las consideraciones clave en términos de mejores prácticas:

1. Consideraciones en el período de preparación del mecanismo
2. Gobernanza del mecanismo financiero
3. Relaciones con los beneficiarios del mecanismo financiero
4. Procesos y herramientas de priorización de actividades a financiar por el mecanismo financiero
5. Implementación del mecanismo financiero, monitoreo de sus actividades y sostenibilidad

El presente documento tiene como base principal las lecciones aprendidas de la sistematización de experiencias del Fondo Chagres y del Fondo Darién, canjes de deuda para la conservación mediante la legislación del TFCA, aplicados al mejoramiento del manejo y conservación de dichos parques nacionales. Por tanto, es posible que no todas las enseñanzas sean de aplicación universal y habrá oportunidades para aprender de otros esquemas financieros de largo plazo, así como derivadas de su aplicación en otras categorías de manejo de áreas protegidas o territorios; sería ideal explorarlas en el futuro para complementar las enseñanzas y las herramientas aquí presentadas.





Objetivo de la Guía

La Guía de Mejores Prácticas para el Manejo y la Gestión de Fondos para la conservación a largo plazo de áreas protegidas tiene como objetivo que...

Los administradores de áreas protegidas (gobiernos o coadministradores) y las partes interesadas en mecanismos financieros de largo plazo (comunidad donante, organizaciones no gubernamentales (ONG), grupos del sector privado, gobiernos), así como los socios ejecutores, conozcan y puedan seleccionar recomendaciones específicas de un menú posible de mejores prácticas para el diseño, gobernanza y usos de estos mecanismos financieros como medio para alcanzar los propósitos y objetivos de conservación de las áreas protegidas u otros territorios.



Mejores prácticas durante el período de preparación inicial del Fondo y/o del mecanismo financiero

Se parte del supuesto de que, primero, se han cumplido los aspectos esenciales de negociación para determinar el interés del donante y del país beneficiario en el establecimiento de un mecanismo financiero, sea un canje de deuda u otro; segundo, que ya se han considerado tanto el marco legal del donante como del país beneficiario y, tercero, que se han determinado la elegibilidad, el interés, los objetivos y la viabilidad necesarios para llevar a cabo el establecimiento del canje u otro mecanismo financiero. Recién entonces se procede a su firma.

En este punto hay acciones y/o pasos clave que ejecutar como parte del período preparatorio para la implementación de estos mecanismos financieros:

1. Tener constituidas y en operación las estructuras de gobernanza con claridad de sus roles antes de iniciar

2. Tener en cuenta el tiempo necesario para realizar los arreglos institucionales y de logística inicial previo a las inversiones del Fondo
3. Disponer del tiempo necesario para negociar y establecer los arreglos institucionales con los beneficiarios y los ejecutores locales del Fondo

Para el diseño de un Fondo, sea un canje de deuda o cualquier otro mecanismo, se debe dar tiempo para incorporar estos elementos como pasos previos y necesarios antes de proceder con su implementación. Por tanto, debe evitarse que los compromisos creados en el momento del diseño del mecanismo lleven a esperar un proceso expedito para establecer estos arreglos institucionales previos; en este mismo sentido, se debe prever el inicio de la ejecución de los recursos cuando tales arreglos previos se hayan concretado.

La experiencia de casos como este es que mientras los procesos se realizan la ejecución de los recursos financieros no se inicia; esto crea una acumulación de recursos y de tiempo que debe preverse en la planificación, con el propósito de evitar conflictos entre la etapa de los arreglos institucionales previos y la etapa de inicio de ejecución de los recursos; evitar conflictos contribuye a que las inversiones sean estratégicas y cuenten con el tiempo adecuado para su implementación en campo. Hacer esto, además, evita la presión que pudiera crear la sub-ejecución financiera inicial de fondos, que se produce cuando no se considera el tiempo necesario para estos pasos preliminares y que podría inducir a gastos con un menor valor estratégico.

Se recomiendan tres pasos básicos iniciales que podrían contribuir a reducir la curva de aprendizaje, la acumulación de recursos y la limitada ejecución del Fondo en sus primeros años.

Construcción de las estructuras de gobernanza con claridad de sus roles antes de iniciar

Con base en la experiencia de los Fondos Chagres y Darién en Panamá se recomienda contar con cuatro estructuras de gobernanza para el manejo de los recursos:

1. Un Comité de Vigilancia como máxima autoridad de decisión, en el que deberán estar representados con voz y voto donantes, autoridades del país receptor y organizaciones o instituciones que ambos acuerden sean importantes para el Comité.

2. Una Institución Administradora de los Recursos, institución reconocida con experiencia y procesos para la administración transparente de recursos financieros y credibilidad ante donantes y beneficiarios; se recomienda que esta institución funja como secretaría del Comité de Vigilancia, con derecho a voz y sin voto.

3. Un Comité Técnico Asesor como equipo técnico reconocido que asesore técnicamente al Comité de Vigilancia.

4. Organizaciones Ejecutoras (una o más) en el campo que respondan a los requisitos mínimos estipulados para aplicar recursos en campo con perspectivas técnica, administrativa y financiera.

La pertinencia de cada uno de estos componentes de la estructura de gobernanza pueden discutirse y adecuarse de acuerdo con el contexto y/o las necesidades; lo importante es que la estructura debe estar constituida y/o definida antes de que se inicie el período de las inversiones y, en el caso del canje de deuda, antes que se inicie el cronograma de pago de la deuda.

Las características principales de los elementos de gobernanza propuestos pueden incluir, pero no limitarse, a:

1. La determinación de sus integrantes
2. El establecimiento de sus funciones y sus alcances
3. Los términos de referencia para el trabajo de la organización administradora y de las organizaciones ejecutoras

Tiempo preparatorio para hacer los arreglos institucionales y de logística iniciales

Un elemento que coincidió en la experiencia de los Fondos Darién y Chagres, observado también en otros casos en América Latina, fue la premura para ejecutar acciones por parte de los administradores, porque los compromisos contractuales incluyeron ejecución de recursos financieros desde un inicio.

La experiencia ha demostrado que los procesos ya enumerados requieren tiempo y éste debe considerarse para que la inversión de recursos en campo se lleve a cabo recién cuando estén dadas

las condiciones institucionales. Esta práctica se recomienda con el propósito de:

1. Evitar la percepción de acumulación de recursos sin ejecutar por causa de un cronograma que va corriendo; esto puede tener como efecto una disminución en los tiempos de ejecución en campo
2. Asegurar que la implementación responda a una estrategia clara de intervención para la conservación, en términos de un plan de manejo, un plan de conservación u otro instrumento de gestión ambiental y planificación que oriente las acciones a realizar y cómo éstas contribuirían a mitigar, hacer retroceder o evitar el aumento de presiones y amenazas priorizadas
3. Ajustar las intervenciones para lograr resultados e impactos, teniendo presente la magnitud de la situación que se atenderá en contraposición con la capacidad en términos de tiempo y recursos a invertir

En conclusión, en la programación se recomienda considerar un tiempo concreto y ajustado a la realidad, independientemente de la magnitud en términos de cantidad de inversiones; se debe incluir el tiempo necesario para establecer condiciones y hacer inversiones enfocadas, dirigidas por una estrategia de intervención clara con propuestas de impactos muy concretas; así se evitará que se busque progresar rápido en la ejecución para evitar la acumulación de recursos asignando fondos a temas y proyectos que, si bien pueden ser importantes o útiles para las áreas

protegidas, terminan por ser puntuales y/o estar dispersos y, por lo tanto, no logran los impactos esperados.

Tiempo para negociar y establecer los arreglos institucionales para la implementación

Este paso se observó en los canjes de Chagres y Darién y partió de la conceptualización de la idea y la identificación de actores previo a la firma del canje; incluyó revisar los términos de la deuda, definir los objetivos generales del trabajo e identificar y justificar el área protegida que se beneficiaría.

Más adelante se verá que debe visitarse el campo, evaluar las prácticas de manejo y los usos de recursos existentes que afectan el área protegida, así como la posibilidad de mejorarlos para hacerlos sostenibles y estabilizar los aspectos de la económica y la gobernanza que afectan el área protegida y su sostenibilidad. En esta línea, se debe informar a los actores de los requisitos y las necesidades administrativas para que los involucrados se preparen en términos de lo que necesitan considerar.

Complementariamente, la organización ejecutora, o los términos de referencia para su establecimiento, debe incluir claros patrones de logística que permitan, como se verá más adelante, que exista una relación de confianza entre los socios ejecutores locales y los proveedores de la asistencia técnica, relación que deberá ser permanente y con base en la identificación de objetivos y metas comunes.





Mejores prácticas sobre la gobernanza del Fondo y/o del mecanismo financiero

La definición de los roles y de las estructuras de gobernanza para cualquier instrumento financiero, es clave para el éxito de sus inversiones; sin embargo, por su complejidad no siempre queda lo suficientemente clara en los acuerdos firmados.

Con base en la experiencia de los Fondos Chagres y Darién se establecieron algunas recomendaciones y prácticas mejoradas para las estructuras y los niveles de gobernanza requeridos para la implementación de estos mecanismos que incluye:

- Comité de Vigilancia
- Comité Técnico Asesor
- Institución Administradora del Fondo
- Organización ejecutora en campo (una o más)

Comité de Vigilancia

El Comité de Vigilancia es la máxima autoridad en la toma de decisiones del Fondo y/o del mecanismo financiero. Debe ser una instancia operativa y práctica.

Se recomienda que esté compuesto sólo por las organizaciones contractualmente responsables del canje o del mecanismo financiero que, para los casos estudiados, fueron:

- Un representante de Gobierno beneficiario del canje
- Un representante del Gobierno propietario de la deuda (o el donante en otros mecanismos)
- Un representante de una ONG que brinda recursos financieros, usualmente vinculada al país donante (en el caso de un canje,

vinculada al país emisor de la deuda) y que brinda apoyo para concretar la negociación y el proceso de constitución del mecanismo; además, funge como un tercero imparcial, figura que se requiere en el mecanismo de acuerdo con el TFCA

- Uno o dos representantes del sector no gubernamental del país beneficiario

- Un representante de la organización administradora, con voz pero no voto, y que actuará como secretaria del Comité de Vigilancia

La estructura básica de gobernanza que resultó muy efectiva en los casos del Fondo Chagres y Fondo Darién incorporó los siguientes elementos:

Estructura del Comité de Vigilancia



Mejores prácticas y lecciones aprendidas sobre el Comité de Vigilancia

Entre las prácticas para el mejor funcionamiento del Comité de Vigilancia hay tres que ameritan mencionarse.

Contar con la participación de la agencia del Estado responsable del manejo del área protegida en cuestión

En este sentido, debe entenderse que, cuando se trata de fondos de origen público, en el marco del TFCA las entidades responsables de finanzas tienen entre sus funciones orgánicas velar por el destino de los fondos del Estado; estas funciones normalmente no son delegables por ley, por lo que la representación del Gobierno en un canje es, naturalmente, una responsabilidad de las agencias de economía o finanzas públicas.

Cabe preguntarse, entonces, ¿cómo mantener debidamente involucrada a la entidad ambiental responsable de las áreas protegidas?

En los casos de los Fondos Darién y Chagres, para mantener involucrada a la institución rectora se encontró solución con la creación de la suplente de la representación del Gobierno que recae en el MEF; esto le permitió mantenerse presente y participar con voz en las sesiones del Comité de Vigilancia.

Por otro lado, es importante señalar que el Comité de Vigilancia siempre tiene la posibilidad de invitar a actores clave que, por mutuo acuerdo, decida para tratar temas extraordinarios. En este sentido, parece muy razonable permitir, como una práctica para mecanismos de apoyo a las áreas protegidas, que la persona a cargo de la administración y/o el director del área protegida pudieran brindar opiniones periódicas, con voz pero sin voto, al Comité de Vigilancia y exclusivamente relacionadas con asuntos técnicos.

Mantener el Comité de Vigilancia manejable y eficiente

Un Comité de Vigilancia debe ser una estructura efectiva, eficiente y eficaz en tomar decisiones que faciliten, mejoren y permitan la implementación del Fondo y el logro de sus objetivos; en particular, debe supervisar que se cumpla a cabalidad lo establecido en los instrumentos vinculantes del mecanismo.

Existen algunas prácticas del Comité de Vigilancia que ayudan a su gestión sin necesariamente ampliarla, y que se constituyen en prácticas recomendables:

- Invitar a personas o instituciones clave en momentos puntuales para abordar un tema específico y producir recomendaciones que el Comité de Vigilancia pueda considerar en la toma de decisiones
- Establecer dentro del Comité de Vigilancia grupos de trabajo enfocados en temas muy concretos y en los cuales pueden trabajar con otros actores, para presentar recomendaciones específicas a consideración del pleno del Comité de Vigilancia en su toma de decisiones
- Invitar a organizaciones que puedan apoyar la incidencia en políticas fuera del ámbito del propio Comité de Vigilancia, para no distraerlo de sus funciones

Una discusión muy interesante en Panamá fue el tratamiento de situaciones en las que dos agencias del Estado envían mensajes o incentivos contradictorios a los beneficiarios del Fondo.

Por ejemplo, en el sector agrícola tradicional ha sido común la práctica de promover la erradicación del bosque o de un ecosistema de humedal considerándola como “una mejora agrícola” que puede conducir a incentivos para la producción o para el financiamiento.



Ante situaciones como estas, existe la tentación de incorporar a agencias del Estado con mensajes contradictorios al Comité de Vigilancia, como una forma de solución. Sin embargo, luego de largas discusiones entre los grupos interesados de los Fondos Chagres y Darién, se recomienda contemplar dos tipos de acciones:

- Establecer grupos de trabajo interinstitucionales para atender potenciales contradicciones de manera operativa en el campo
- Diseñar estrategias para llevar más allá la experiencia de los Fondos en políticas de Estado que garanticen que los organismos del Estado se alinean y cumplen con la gestión y el manejo de las áreas protegidas, con el propósito de contribuir con sostenibilidad de manera equilibrada y conjunta.

El Comité de Vigilancia debe tener un limitado número de participantes para lograr una convocatoria efectiva y eficiente y niveles de discusión que permitan alcanzar consensos de la manera más expedita posible.

Mantener al Comité de Vigilancia involucrado en la gestión de campo

Aunque esto podría parecer evidente, una de las buenas prácticas observadas en los Canjes de Deuda en Panamá fue el involucramiento profundo del Comité de Vigilancia en la gestión de los Fondos, por lo cual se recomienda que el Comité:

- Escuche directamente las recomendaciones de su Comité Técnico.
- Participe en sesiones de trabajo con administradores de recursos y se reúna y visite organizaciones interesadas en invertir en la sostenibilidad de las áreas protegidas cuando sea posible.
- Visite el campo, conozca la realidad de la operación e interactúe con los socios/beneficiarios.

Estas son prácticas que deben usarse para que el Comité de Vigilancia tome decisiones siendo consciente de las realidades del contexto, de sus posibles impactos y de las condiciones sobre las cuales éstas deberán basarse e implementarse posteriormente. Además, permiten que el Comité de Vigilancia tenga una visión amplia de lo que hace el Fondo, de su propia percepción de los impactos positivos y de los alcances reales de las inversiones.

El conocimiento más profundo del Comité de Vigilancia respecto al trabajo del Fondo evita dudas y percepciones sin fundamentos sobre las razones, la justificación y la pertinencia de las inversiones, los resultados y los impactos del Fondo.

Debe decirse que esta situación se ha observado no sólo en los Fondos Chagres y Darién sino, también, en otras evaluaciones o sistematizaciones de mecanismos financieros similares en América Latina.

Comité Técnico Asesor

Como su nombre lo indica, se trata de una estructura técnica asesora que debe estar integrada por personas con gran conocimiento técnico y, dependiendo de los proyectos a financiar, en algunos casos, científicos. Idealmente, debe conocer muy bien el área protegida y su biodiversidad, el área de influencia y/o de amortiguamiento, así como los procesos económicos y sociales que se dan allí. Entre sus principales funciones están:

1. Asesorar técnicamente al Comité de Vigilancia sobre lo que requiera
2. Revisar y realizar recomendaciones técnicas a los términos de referencia de donaciones y/o proyectos
3. Dar seguimiento a los productos o impactos de las inversiones y realizar recomendaciones para mejorar o ampliar impactos de los productos o las inversiones

En relación con los Fondos Chagres y Darién, esta estructura del Comité Técnico tuvo un trabajo activo al iniciarse la implementación. Se recomienda mantener la separación e independencia del Comité Técnico Asesor respecto al Comité de Vigilancia durante toda la vida del Fondo y/o de mecanismo financiero.

Mejores prácticas y lecciones aprendidas sobre el Comité Técnico Asesor

Mantener su independencia de las otras estructuras de gobernanza

Esto parte de la importancia de mantener al Comité Técnico Asesor como una estructura técnica independiente, cuyo papel principal es fortalecer y apoyar las decisiones del Comité de Vigilancia y del ente administrador y asegurar transparencia en las decisiones tomadas. Se recomienda que los integrantes del Comité de Vigilancia, del Administrador o de las organizaciones ejecutoras sean distintas a los integrantes de este Comité para evitar potenciales conflictos de interés.

Las funciones del Comité Técnico Asesor deben ser claras, explícitas y diferentes a las de otras estructuras de gobernanza; deben prepararse al inicio del proceso y ser revisadas, modificadas y aprobadas únicamente por el Comité de Vigilancia, para asegurar que estén enfocadas en los objetivos y los impactos que busca el Fondo.

Determinar el tamaño del Comité Técnico Asesor

Como entidad independiente y *ad-honorem* para fortalecer las decisiones del Comité de Vigilancia que les son pertinentes debe incluir personas u organizaciones reconocidas y que conozcan los temas relevantes a las áreas protegidas y con los temas priorizados. Se recomienda que sean personas, en lugar de instituciones, pues la representación institucional no asegura las capacidades profesionales y el conocimiento de su representante.

Se recomienda tener un grupo pequeño, de tres a cinco personas permanentes y que, dependiendo del tema, se pueda invitar a otros especialistas. Idealmente el Comité Técnico Asesor debería ser un grupo de expertos a título personal y no institucional, con especialidades relevantes para la gestión del Fondo y/o del área protegida.

Definir los roles del Comité Técnico Asesor

A lo largo de la implementación de los recursos financieros de los Fondos se identificaron diferentes etapas y, por tanto, distintos roles que se esperaba que el Comité Técnico Asesor desempeñe.

- Al inicio de la implementación de los Fondos, tal y como ocurrió en la experiencia de Chagres y Darién, el papel del Comité es asesorar en la definición de prioridades de inversión tomando como punto de partida los planes de manejo de las áreas protegidas, los planes operativos, las expectativas de las instituciones responsables de la administración de dichas áreas y los objetivos y requerimientos de los donantes.
- El Comité Técnico Asesor también podrá apoyar la revisión de los términos de referencia de los proyectos y/o de las acciones a financiar.
- El Comité Técnico Asesor inicialmente puede enfocarse en la revisión de propuestas y la calificación de su relevancia y elegibilidad para recibir apoyo del Fondo. Sin embargo, se espera que contribuya en el desarrollo de planes estratégicos y en la evaluación de una propuesta inicial para establecer un sistema de monitoreo de impacto de las intervenciones y del Fondo, y que acompañe su establecimiento para lograr un efectivo seguimiento y evaluación de los resultados e impactos del Fondo.
- Se puede considerar que el Comité Técnico Asesor evolucione con la vida del Fondo, pasando de su papel estratégico para definir prioridades al papel evaluador de propuestas y, finalmente, llegar a ser el garante del monitoreo de impacto del Fondo.



Funciones

Comité Técnico Asesor

Actuales

Evaluar propuestas y brindar recomendaciones al Comité de Vigilancia

Recomendadas

- Evaluar propuestas y brindar recomendaciones al Comité de Vigilancia
- Contribuir en la formulación del Plan Estratégico del Fondo
- Contribuir al desarrollo de un sistema de monitoreo y evaluación del Fondo
- Evaluar la importancia de mecanismos, que podrían contribuir a la evaluación de impacto de las inversiones en el campo

El propósito de las recomendaciones es transitar de un Comité Técnico dedicado exclusivamente a revisar y recomendar propuestas de proyectos a un Comité Técnico Asesor que, en adición a esta importante función, asesora de manera dinámica el proceso de intervención del Fondo desde la planificación estratégica del Fondo, contribuyendo a desarrollar su sistema de monitoreo y evaluación, sus impactos y los impactos de sus inversiones a través de los ejecutores.

Organización administradora de los recursos del Fondo y/o del mecanismo financiero

Entre las características básicas que debe tener una organización administradora están que sea una organización sin fines de lucro, esté legalmente constituida y tenga experiencia demostrada y credibilidad; que su misión esté íntimamente relacionada, entre otros, a los

objetivos del Fondo y que esté comprometida con la gestión sostenible de las áreas protegidas, la biodiversidad y el desarrollo sostenible de quienes habitan dentro y fuera de esas áreas.

En este sentido entidades como Fundación Natura, en el caso panameño, con su experiencia y credibilidad, son clave para el éxito en la implementación de Fondos ambientales u otros mecanismos similares.

Mejores prácticas y lecciones aprendidas sobre el administrador de los Fondos

Para el caso de la experiencia de Chagres y Darién, la selección de Fundación Natura como administrador de los fondos se resalta como una buena práctica porque entre sus experiencias se cuentan manejo, revisión, asistencia técnica, supervisión y funciones administrativas necesarias para llevar a cabo un programa de donaciones, incluido el procesamiento de solicitudes de desembolsos requeridas por las organizaciones ejecutoras que reciben recursos financieros de los Fondos.

Es importante recordar que la información financiera de los proyectos se basa en solicitudes de desembolsos; esta información la prepara la organización ejecutora de acuerdo con políticas y procedimientos definidos por Fundación Natura.

La actitud proactiva de Fundación Natura ha superado sus responsabilidades como administrador y se manifiesta en las siguientes prácticas de manejo que se consideran mejoradas:

1. Involucrar al Comité de Vigilancia en el pensamiento estratégico para la implementación técnica de campo
2. Asegurar que el Comité de Vigilancia conozca las auditorías y participa en la implementación de sus recomendaciones
3. Hacer evaluación de experiencias y sistematizaciones a lo largo del proceso
4. Mantener contacto directo con los beneficiarios finales

Estos han sido, sin duda, mecanismos valiosos para adaptar el proceso de manera confiable, aprendiendo de sus propias experiencias para mejorar el manejo durante la implementación, lo que demuestra habilidad para el manejo adaptativo.

Organización ejecutora en campo

¿Es buena idea disponer de una organización ejecutora en campo?

Contar con una organización ejecutora en campo o en el área de intervención del Fondo es un tema difícil de decidir. Una estructura adicional siempre aumenta los costos; cada paso en el proceso de entrega de recursos financieros a grupos beneficiarios o grupos de socios ejecutores representa gastos administrativos y de manejo. Por tanto la pregunta debería ser si los gastos administrativos de tener esta organización en campo son costo/efectivos en relación con los resultados esperados.

No hay una respuesta simple o única. Sin embargo, algo que queda claro a partir de las experiencias consideradas:

- *Si el papel de la organización ejecutora en campo se limita a distribuir recursos, esta no es una opción relevante que, desde el punto de vista costo/efectividad, sea oportuna; en esas condiciones, no se recomienda porque la organización administradora puede hacer la tarea.*
- *Si la organización ejecutora en campo ofrece servicios que complementan la gestión del Fondo y contribuyen con el éxito de su implementación, entonces la respuesta posible sería que sí es oportuno.*

En los casos del Fondo Chagres y, sobre todo, del Fondo Darién, las organizaciones ejecutoras en campo se distinguieron por prestar algunos servicios, así:

1. Asignan los recursos y ejecutan las acciones planificadas participativamente con base en compromisos de desarrollo. No son instancias que distribuyen fondos.
2. Estimulan la inversión de los socios/beneficiarios en sus propios proyectos y aspiraciones y luego acompañan y contribuyen en el logro de sus metas, pero los proyectos son de los socios y no de la organización

que los financie y crear pertinencia y empoderamiento de los socios/beneficiarios de impacto

3. Identifican potencialidades y realidades de campo y, con base en ellas, proponen metodologías y brindan asistencia técnica para la implementación de esas prácticas mejoradas de manejo; con ello no sólo contribuyen con los socios/beneficiarios y sus metas, sino que se alinean con las metas de protección del área protegida.
4. Trabajan con socios ejecutores a partir de acuerdos mutuos establecidos en planes de finca o planes de co-inversión.
5. **Brindan acompañamiento muy cercano, de ser posible atención 24/7, con oficinas locales de seguimiento y logística. No sólo brindan servicios; también permiten desarrollar una “sociedad” en la que los que proveen asistencia son parte de la comunidad y, por tanto, desarrollan una relación de confianza difícilmente alcanzable mediante visitas periódicas al campo.**
5. Llevan a cabo monitoreo permanente y evaluación objetiva del progreso por cuanto identifican medidas que contribuyen más efectivamente en las zonas de intervención y, además, las más efectivas para lograr los objetivos del Fondo y, tan importantes como ellos, los del área protegida.
6. Aportan facilidades logísticas en general para el Fondo y sus estructuras de gobierno, informan a los Comités pertinentes, canalizan información y facilitan visitas periódicas al campo durante evaluaciones, auditorías y visitas de los Comités, entre otras.

Una buena práctica podría ser la incorporación de una organización que brinde acompañamiento técnico y asistencia a los socios/beneficiarios del Fondo, de manera permanente y continua. Para ello se recomienda:

- Considerar las capacidades de la organización con relación con las amenazas y las necesidades en el área protegida o zona

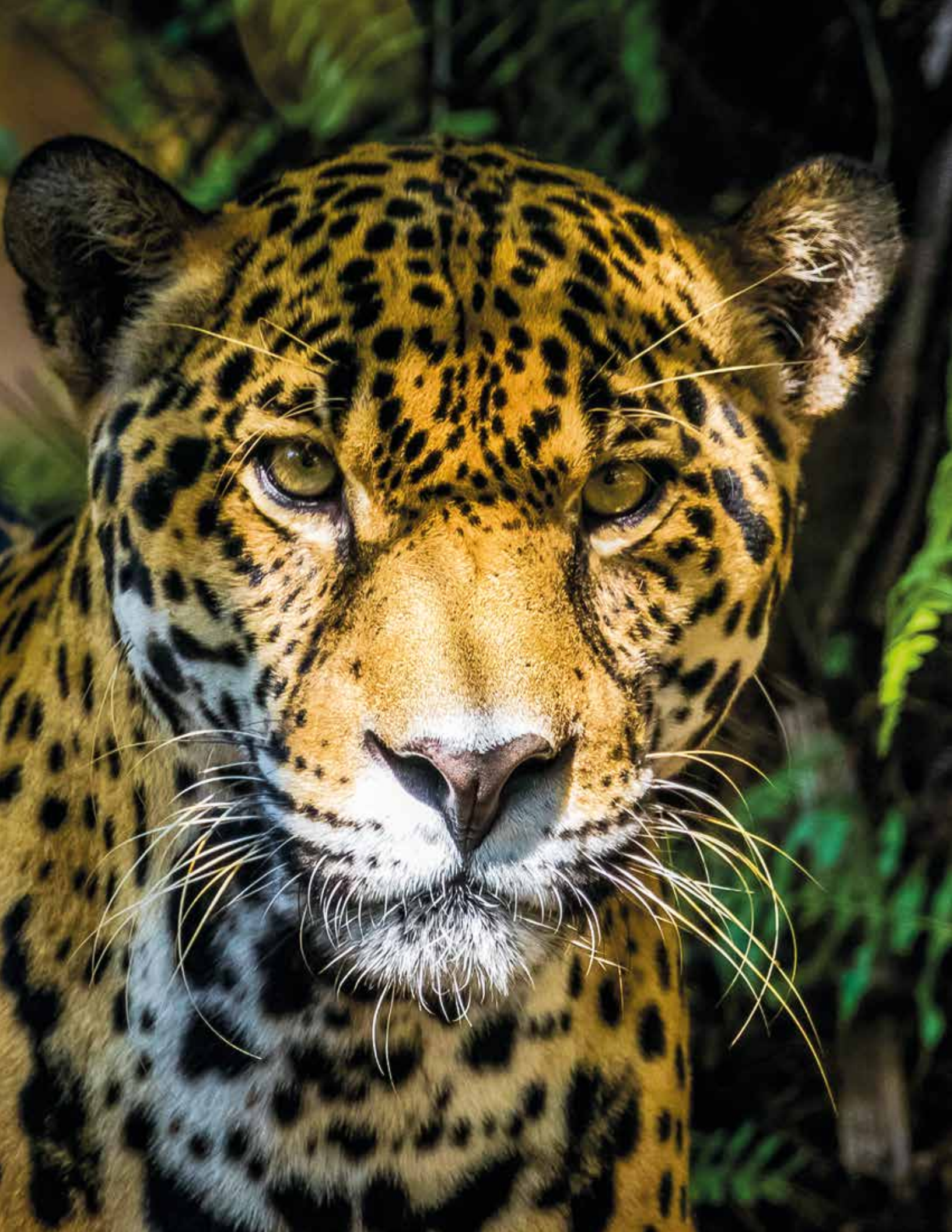
de intervención del Fondo y buscar que se enfoque en temas clave relevantes

- Llevar a cabo un análisis de costos y la relación beneficio/costo o costo/eficiencia de su participación
- Establecer desde el inicio un esquema de sostenibilidad financiera de la organización acompañante, cuando sea pertinente

Si se decide contar con una organización ejecutora en campo, debe asegurarse que tiene sentido hacerlo en las condiciones particulares del Fondo y del área protegida, su área de amortiguamiento o de trabajo en particular. Si la decisión es hacerlo, entonces los términos de su trabajo deben permitir alcanzar al menos los siete resultados o condiciones descritos arriba.







Mejores prácticas en las relaciones con los beneficiarios del Fondo y/o del mecanismo financiero

La manera tradicional de aplicar mecanismos financieros es a través de un *emisor* de los recursos que establece prioridades de inversión y un *beneficiario* que recibe los recursos para cumplir un propósito particular.

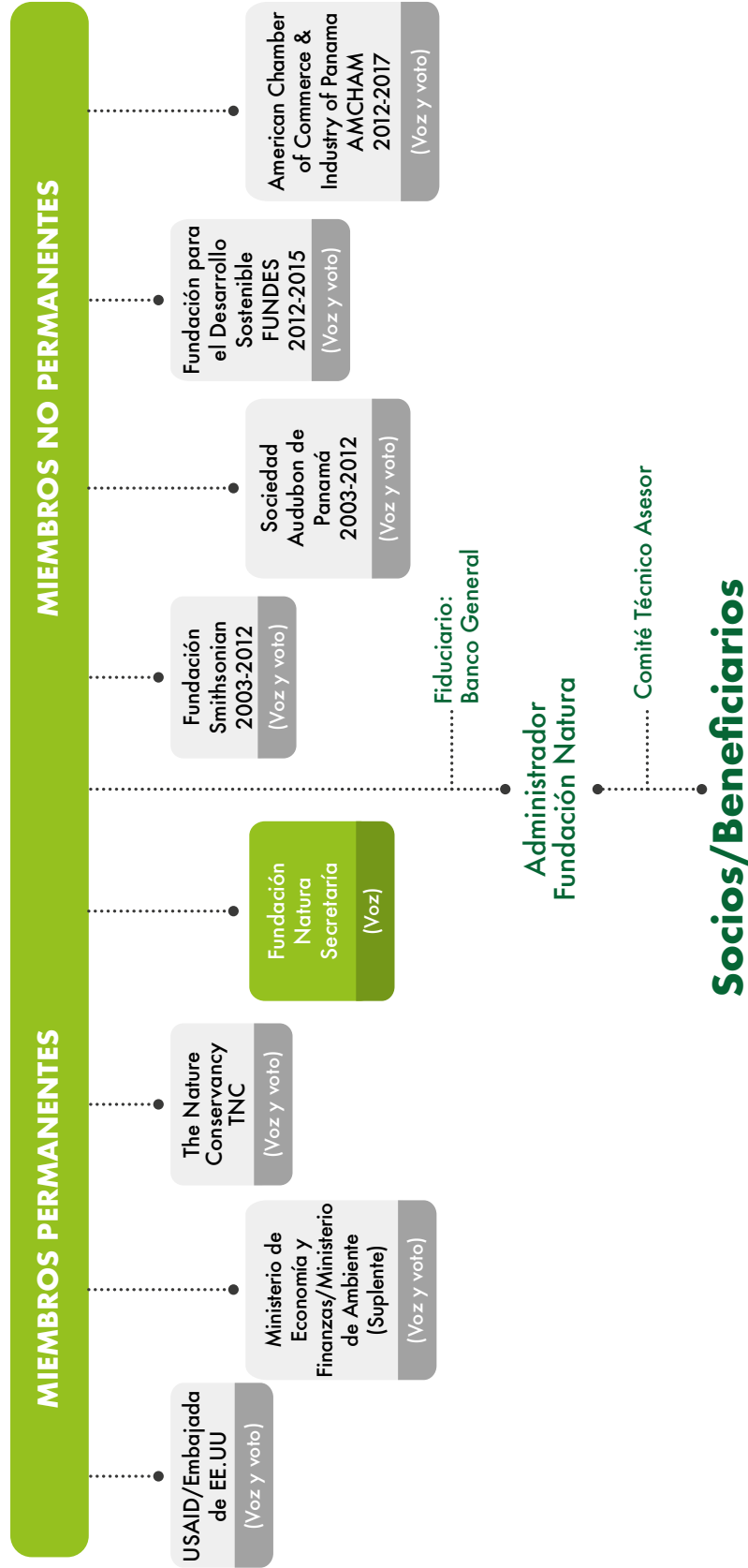
Diferentes mecanismos financieros han usado este esquema con múltiples formas de proceder pero, en términos generales, este es el proceso que se da normalmente mediante un concurso para presentación de propuestas ante un Comité

de selección que puede tener diferentes formas y estructuras que evalúa las virtudes de las propuestas para después asignar los recursos.

Más allá de los procedimientos para otorgar fondos que son, básicamente, estándares, entre las experiencias conocidas y revisadas en Darién y Chagres hay algunos elementos importantes que, cualquiera que sea la estructura, pueden considerarse como prácticas mejoradas cuyo uso puede tener un impacto trascendente en lo que se realiza.

Estructura operativa de los Fondos de Panamá

Comité de Vigilancia



Las principales prácticas recomendadas para el éxito en la implementación de los recursos de los Fondos se pueden resumir en cinco puntos:

1. Establecer prioridades por diseño
2. Cambiar la visión de beneficiario a socio
3. Partir de lo que se hace y formalizar los cambios
4. Establecer relaciones con organizaciones ejecutoras que acompañen permanentemente el proceso
5. Mantener una relación de tutoría en lugar de supervisión o evaluación

Establecimiento de prioridades por diseño

Tanto los Fondos como las áreas protegidas tienen objetivos y estrategias que requieren ser alineadas para asegurar que ambos cumplen sus metas apropiadamente. Normalmente las metas del Fondo se establecen en los documentos de su formulación, mientras que las metas de las áreas protegidas se establecen en sus decretos o leyes de declaratoria, metas que se desarrollan de manera más específica en los planes de manejo. Sin embargo, muchas veces estos documentos presentan objetivos e, incluso, estrategias desactualizadas y/o que no responden a las realidades que priman en el momento de implementar el Fondo.

Los Fondos Chagres y Darién, una vez establecidos, además de utilizar como marco de referencia el plan de manejo del área protegida, se contó con otros instrumentos de planificación (plan de sitio, equivalente a los actuales planes de conservación de área, y planes de acción con planes operativos anuales) para orientar las decisiones e inversiones. Esto permitió realizar adecuaciones de acuerdo con el contexto y con el progreso de la implementación para concretar acciones, áreas de trabajo y actores clave. Se establecieron estrategias específicas de implementación y áreas prioritarias de intervención, lo que contribuyó a obtener mejores impactos y logros más visibles en comparación

con el inicio, cuando las convocatorias para presentar proyectos fueron más abiertas y luego mostraron resultados positivos pero dispersos en el territorio y difíciles de visualizar.

En el Capítulo 4 se hacen recomendaciones específicas de mecanismos de priorización que han derivado en prácticas para establecer prioridades y garantizar el éxito de los Fondos y el cumplimiento de sus propósitos.

Cambio de la visión de “beneficiario” a “socio”

Tradicionalmente, los Fondos consideran a sus ejecutores como *beneficiarios* de la recepción de recursos obtenidos a través de procesos transparentes y abiertos. Sin embargo, la experiencia demuestra que, en estos casos, los impactos son limitados porque los beneficiarios esperan que, al cumplir con las condiciones de sus primeras donaciones, podrán recibir otras nuevas para continuar sus éxitos o superar sus retos con la promesa de éxito que generan las lecciones aprendidas.

En general, se observa que en estas condiciones los beneficiarios difícilmente invierten sus propios recursos para generar nuevas iniciativas o, incluso, para continuar las iniciadas con los recursos del Fondo. En pocas palabras, las observaciones parecen indicar que la figura del beneficiario establece de manera explícita o tácita una relación de dependencia donde el beneficiario ve el producto como del Fondo o del área protegida pero no como un logro propio que amerita su cuidado, su inversión o su continuidad técnica o financiera.

En Panamá, la experiencia en la ejecución del Fondo Darién demostró que un tratamiento diferente dio mayores indicaciones de sostenibilidad. En esta experiencia se modificaron el término y la práctica de trabajo. Se identificó lo que se llamó “*socios ejecutores del Fondo*” y se les presentó una visión, establecida con base en la realidad de las prácticas de manejo observadas en campo y en las metas y los alcances del Fondo y del área protegida.

Esto permitió identificar a productores o grupos comunitarios con interés en mejorar o cambiar las prácticas de manejo sin expandir las áreas de producción en sus propiedades, ya que un principio básico de las prácticas era no aumentar la deforestación sino, por el contrario, enfocarse en mejorar los negocios en las tierras existentes y restaurarlas cuando eso contribuía a un negocio mejor logrado.

Se pidió a los socios/beneficiarios del Fondo que pusieran de sus propios recursos para iniciar los trabajos de forma tal que estaban invirtiendo sus recursos en el proceso de transformación de su propia actividad productiva; esto redundó en mayores rendimientos de la producción y al mismo tiempo, contribuyó a mejorar las prácticas ambientales; ello redujo presiones en los ecosistemas, los cuerpos de agua y los suelos, por citar algunos ejemplos. Este esquema hizo evidente la pertinencia de invertir recursos en mejorar sus emprendimientos para mejorar condiciones de sostenibilidad no sólo ambiental sino, también, económica y, en algunos casos, social.

Hubo un sinnúmero de variantes al proceso, así como productores independientes interesados que pusieron a disposición sus fincas para mejorarlas, invirtiendo en muchos casos sus propios recursos. Algunos ejemplos notorios son:

Turismo

Hubo comunidades interesadas en el turismo que con sus propios recursos construyeron cocinas, comedores o áreas de habitación y solicitaron al Fondo apoyo financiero para poner en práctica las capacitaciones recibidas, haciendo ejercicios independientes (sin recursos del Fondo) de esas variaciones en sus sistemas de producción.

Además, aprovecharon sus capacitaciones como guía para ofrecer servicios más allá de los límites de sus propias comunidades y comenzaron a usar caminos existentes pero diferentes a los senderos promovidos por el proyecto.





Ganadería

Algunos productores ganaderos, por ejemplo, replicaron en más potreros con sus propios recursos lo que estaban haciendo en los potreros apoyados con recursos del Fondo, incluidas capacitaciones, asistencia técnica e insumos. Otros compartieron recursos con otros productores que no tuvieron apoyo del Fondo para establecer las prácticas mejoradas en sus parcelas, mientras que otros enseñaron el establecimiento de prácticas mejoradas a otros miembros de su familia o de la comunidad que no fueron originalmente socios ejecutores.

Es evidente que un enfoque ganar-ganar donde hay resultados concretos y tangibles en la producción empodera al productor, lo hace evolucionar en sus prácticas y, en casos excepcionales, lo llena de liderazgo para transformar su entorno como agente multiplicador de buenas prácticas.

Agricultura

El éxito de los sistemas agroforestales como, por ejemplo, el sistema café-plátano-árboles fue replicado en muchas fincas en áreas donde el Fondo no financió su transformación.

De igual manera, los más emprendedores comenzaron a experimentar con negocios alternativos, tales como sistemas de producción modificados, incluidas especies de sombra como el cacao, de alto valor de mercado y el limón, que es poco común y bastante caro en las comunidades del Darién.

Esto pone en evidencia que **una intervención para transformar prácticas productivas amigables con el ambiente puede contribuir a que productores pasen de actividades de subsistencia y de pequeña producción a emprendimientos rentables y prósperos, sin afectar el ambiente**, reconociendo los bienes y servicios ambientales de su entorno y, en ciertos casos, aportar en la recuperación de hábitat y ecosistemas afectados.

Desarrollo forestal

Los Fondos estudiados no invirtieron en el tema forestal específicamente, pero sí **destinaron recursos a asociaciones de “viveristas” en Chagres que son ejemplos de crecimiento del negocio**. Una de estas asociaciones de productoras de plantones logró quintuplicar su producción en un período de tres años; con los ingresos adicionales compraron las tierras donde operan y expandieron su mercado a empresas grandes de infraestructura a las que ofrecen hoy sus servicios de producción de plantones para reforestar con especies nativas. Estos grupos han creado empleos locales para mujeres en particular y están expandiendo su producto a otras áreas del país.

La estrategia de promover el emprendedurismo existente en las comunidades, a través de un trato de socios en lugar de la visión paternalista del beneficiario, ha sido, sin duda alguna, una práctica mejorada que ha conducido al éxito de implementación, compromiso y, en cierta forma, una garantía de sostenibilidad para las inversiones del Fondo y su continuidad una vez pasado el período de inversión de los fondos extinguidos.

Durante las sistematizaciones se pudo verificar los beneficios de diversas prácticas mejoradas. Por ejemplo, los ganaderos del área de Garachiné, en Darién, aprendieron lo suficiente sobre su mercado y el manejo de las finanzas en su finca como para decidir asociarse para trasladar el ganado directamente a la subasta, con lo cual obtuvieron beneficios de por lo menos un 50% más derivados de mejoras en los precios obtenidos a través de intermediarios.

Las mejoras en el conocimiento de los costos y la aplicación de nuevas capacidades han permitido que comunidades que no recibieron turistas en el pasado ahora lo hagan, como sucedió en Cerro Naipe, Darién, o turismo especializado en aves, como sucedió en La Tranquilla, Chagres. Estas comunidades están conformando sus propias redes de trabajo para conseguir turistas y lograr ingresos adicionales al producir artesanías; además proveen insumos en sus propias comunidades, lo que evita costos de tiempo y transporte en que incurrieron en el pasado para obtenerlos.



En el campo forestal, los viveristas de Cerro Naipe han expandido su producción de café en viveros para producir plántones de cacao, que están probando espontáneamente en sus fincas y vendiendo a otros proyectos y productores; producen plántones de especies forestales locales para la reforestación de bosques de galería en sus comunidades y fincas.

La Asociación de Mujeres Viveristas del Lago Alhajueta, en Chagres, mostró un crecimiento impresionante, pasando de producir de 15 mil a 250 mil plántones, lo que le permitió ampliar su base de clientes y tener un impacto muy positivo en el proceso de reforestación del área de amortiguamiento del Parque Nacional Chagres, además de contribuir en nuevas áreas fuera de la zona del parque, pero en la Cuenca del Canal.

La gran lección es que el cambio de visión de “beneficiario” a “socio/beneficiario que es emprendedorista” brinda éxitos mayores en términos de resultados e impactos porque combina lo económico y lo social, con beneficios adicionales para la conservación del área; esto se hace evidente en mayor permanencia del agua en los ríos durante el verano o en presencia de animales silvestres que hasta la aplicación de las mejores prácticas ya no se veían en las fincas.

En algunos casos, los socios/beneficiarios tuvieron la oportunidad de desarrollar estrategias para sus negocios e incorporaron donantes adicionales como FIDECO o por el Programa de Pequeñas Donaciones (PPD) de las Naciones Unidas. Hubo casos excepcionales en que los compradores contribuyeron con mecanismo de apoyo en especie, o los propios productores aportaron sus recursos, de forma tal que sus productos alcanzaran los mercados de manera más efectiva. Estas iniciativas denominadas modelos de financiamiento mixto (o del inglés “*financial blend*”) aunque en los Fondos en Panamá no siguieron esta práctica por diseño metodológico, se destaca su uso exitoso como una práctica mejorada de manejo y se recomienda explorar y canalizar en forma estructurada y planificada estas posibilidades y oportunidades para futuras iniciativas.

Partir de “lo que se hace en la práctica” y formalizar los cambios

Una estrategia importante observada en los Fondos Chagres y Darién que resultó en una buena práctica de manejo fue formalizar las relaciones con los socios ejecutores. En la última década, existe la tendencia por parte de organizaciones donantes para el desarrollo de establecer compromisos, cuanto más formales mejor, a través de los cuales las comunidades “beneficiarias” se comprometen a modificar ciertas prácticas a cambio de beneficios obtenidos a través de proyectos.

La realidad ha demostrado que estos compromisos no siempre se cumplen y son, en el mejor de los casos, cumplidos durante la implementación del proyecto y motivados por beneficios directos inmediatos pero poco perdurables en el largo plazo. Por décadas, esta ha sido la historia de la cooperación con esquemas cooperativos en muchos lugares del mundo.

Además de estas experiencias, se observa en las comunidades rurales desgaste y desinterés por proyectos de corto plazo que no producen los resultados esperados y que, de cierta manera, imponen estrategias e inversiones que no son del interés de las comunidades y que, además, son muy mal percibidas cuando implican “imponer” –en la visión del campesino– un cambio cultural.

En este contexto las experiencias de Panamá han sido muy ricas y permiten identificar dos prácticas mejoradas de gran utilidad e impacto:

En primer lugar, partir de lo que se hace mejor para luego innovar

Las propuestas tecnológicas o de cambio recomendadas se basan en las actividades económicas que ya existen en las comunidades, usando los intereses y mercados existentes, de manera que lo que se pide al productor o al microempresario es que mejore su producción y la transforme en un proceso más eficiente, más sostenible y que contribuya a logros y metas propios, así como a las metas del área protegida y del Fondo.

Esto transforma el proceso en una iniciativa con resultado “ganar-ganar” para todos los participantes. También se ha visto que una vez que el productor percibe beneficios de estos cambios es más susceptible y está mejor dispuesto a cambios más profundos e, incluso, a sustituir unas prácticas de manejo por otras.

Ejemplos destacados de innovación se dieron cuando productores ganaderos decidieron eliminar potreros considerados como una “buena práctica” en su sector, para establecer sistemas agroforestales de producción, lo que permitió mejorar la calidad de suelos, aumentar la cobertura forestal y, en algunos casos, generar el retorno de especies de fauna silvestre al área.

De manera similar, los agricultores que establecieron viveros para uso personal descubrieron que podrían producir plantas de café para comercializar con otros productores, convirtiéndose en “viveristas” como una nueva actividad económica alterna. Ahora están explorando con productos como el cacao, poco cultivado en la zona de Darién pero de gran valor comercial en Panamá, que también se produce en sistemas de producción con sombra.

Estos son modelos de estudio pusieron en evidencia la posibilidad de realizar producción sostenible de rubros en forma climáticamente inteligente, con adecuaciones de cosecha de agua y sistemas de manejo de la producción que permitieron su adaptación frente a eventos de variabilidad climática.

En segundo lugar, establecer compromisos con base en el éxito

Al reconocer las intervenciones del Fondo como un proceso de aprendizaje conjunto, es aventurado esperar compromisos formales al inicio ya que la desconfianza pre-existente entre los productores rurales los hace prácticamente imposibles. Sin embargo, en el proceso de producción agrícola y ganadera impulsado por los Fondos en Panamá se tuvo la idea de desarrollar lo que ha sido llamado un *plan de*

finca, que establece las prácticas mejoradas en áreas donde trabajan los productores con la participación de recursos del Fondo.

El plan establece tanto las prácticas ganaderas o silvo-pastoriles, así como las agroforestales, que incluyen elementos tales como restaurar el bosque en las márgenes de ríos, detener la deforestación o establecimiento de nuevos potreros, entre otras. Con ello se logra mitigar el progreso de la frontera agrícola en los límites del parque y su área de amortiguamiento.

Hasta ahora la experiencia ha mostrado que con mayores éxitos los productores se muestran satisfechos y mejor dispuestos a contraer compromisos más formales que al inicio de las inversiones. En una nueva fase, una buena práctica sería buscar acuerdos de carácter más formal entre el área protegida y los productores beneficiados para progresar en esta línea de trabajo, aprovechando que los productores han modificado su percepción en relación con el parque, pasando de considerarlo un obstáculo para su actividad a un beneficio por el servicio ambiental que les proporciona.

Establecer relaciones con organizaciones comunitarias

Otra práctica desarrollada por los Fondos fue apoyar iniciativas con lo que puede llamarse organizaciones comunitarias, es decir, organizaciones formales o informarles que aglutinan a muchos productores o socios ejecutores. La práctica de usar asociaciones aunque la asistencia técnica se dé a productores o socios independientes permite apoyarse en estas estructuras para promover, multiplicar y aumentar el impacto de las inversiones.

Es importante decir que no siempre hay organizaciones formalizadas y que no es una buena práctica forzar su conformación. La experiencia de los grupos cooperativos en Centroamérica muestra que cuando se promueve la asociación como forma para obtener un beneficio en particular,

como una donación o un subsidio, una vez que se logra el propósito desaparece la razón de su existencia y la organización y todo el esfuerzo para su conformación desaparecen con ella.

La experiencia de los productores ganaderos de Garachiné, en Darién, muestra que el objetivo de la comercialización y la creación de oportunidades concretas de conexión directa con los mercados ha sido un vínculo importante para los productores y el trabajo conjunto con el Fondo.

Antes de la intervención del Fondo ninguna tenía posibilidades de trasladar su producto al comprador por sí mismo. Ya establecida la asociación, y en torno a esa meta común con el socio ejecutor, ha sido posible usarla para trasladar asistencia técnica, promover intercambios de experiencia y multiplicar la aplicación de las mejores prácticas de producción con una perspectiva de mejora ambiental del territorio.

No debe desestimarse la importancia de la asociación porque permite llegar a más productores a través de un efecto multiplicador; sin embargo, para obtener un provecho más efectivo de esta oportunidad, tiene que haber una estrategia que permita no sólo esperar que la asociación misma realice el trabajo sino facilitararlo a través de procesos y, de ser posible, de compromisos de *capacitación a capacitadores* con metas realistas que los miembros de la asociación puedan alcanzar y demostrar con una supervisión mínima de los equipos del Fondo.

Relación de “mentoría” en lugar de supervisión

Para quienes brindan recursos a productores, sobre todo en sitios remotos, siempre resulta difícil, por una parte, garantizar que lo que se hace tiene el impacto que se quiere y, por la otra,

mantener constante en el tiempo la motivación de los socios ejecutores. Lo que se ha observado es que el interés, la motivación y el éxito están en función inversa a la distancia. En pocas palabras, mientras más lejos física y emocionalmente se encuentran el Fondo y su equipo de trabajo, es más difícil mantener el interés de los socios ejecutores y el seguimiento a los acuerdos de trabajo.

La experiencia del Fondo Darién, en este caso, fue particularmente importante porque se decidió, en primer lugar, tener una organización ejecutora en campo con oficinas locales muy sencillas, como centro de operación lo más cercano posible de las comunidades beneficiarias, así como mantener un contacto lo más directo posible por teléfono o celular para atender emergencias y consultas frecuentes.

Estas acciones permitieron que los técnicos de la organización ejecutora en campo desarrollaran *una relación de confianza con las comunidades que difícilmente se produce cuando las visitas son periódicas o de supervisión del trabajo*. Por el contrario, la relación es continua y el técnico se transforma en un mentor que acompaña al productor o socio con ideas, comentarios y asistencia técnica; eso le permite mejorar el trabajo de manera progresiva en un proceso conjunto y de interés mutuo.

La experiencia del Fondo Darién de brindar asistencia 24/7, cuando así fue necesaria, pudo validarse como un factor clave de éxito durante las evaluaciones y sistematizaciones. Los técnicos brindaron asesoría incluso en temas relacionados indirectamente con las intervenciones del Fondo y también ayudaron a conseguir contactos con proveedores, compradores o agentes de comercialización ganadera y turismo, lo que permitió mejorar la gestión del productor y mantenerlo siempre motivado al ver el resultado de sus inversiones.



Parque Nacional Darién



Recomendaciones para las relaciones entre organizaciones ejecutoras y socios/beneficiarios directos del Fondo y/o mecanismo financiero

Al igual que cualquier tipo de proyecto que busca éxito con sus beneficiarios, los Fondos Chagres y Darién enfrentaron varios retos; algunos ejemplos incluyen consideraciones sobre los grupos beneficiarios, para lo cual se recomienda establecer una guía de acciones teniendo en cuenta aspectos como:

Explicar su intención y evaluar las condiciones en las posibles áreas antes de proponer algo

Como primera práctica debe conocerse al socio/beneficiario potencial (posible socio ejecutor), la información biológica pertinente y la justificación de las intervenciones más necesarias en las zonas priorizadas derivadas del plan de manejo del área y del plan estratégico del Fondo.

Una vez evaluadas las actividades que realizan los usuarios en el territorio y su relación con los elementos de conservación del área protegida, con sus amenazas y con el área protegida misma, hay que determinar cuáles serían las posibilidades de mejorar lo que ya se hace. Existe una tradición cultural de los usuarios naturales en el área que debe considerarse.

Evitar el ofrecimiento de algo y crear falsas expectativas

Cuando se llega a un área protegida que incluye habitantes, se debe partir de que ellos son quienes conocen mejor la realidad del área y que no necesariamente están esperando a un agente externo; para ello hay que conocer su cultura e idiosincrasia. Por esta razón, no se puede llegar ofreciendo beneficios y/o acciones que después se descubre no se podrán cumplir por cualquier razón. Lo

mejor es ser prudente y dejar claro que cualquier intervención que se realice es para mejorar y proteger el área protegida y los recursos biológicos en ella.

Pasar del paternalismo al emprendedurismo

La experiencia ha demostrado que la mejor manera de hacer sostenible las inversiones de los Fondos y de proyectos similares es “enseñarles a las personas a pescar y no sólo entregarles el pescado para comer”. De igual manera, hay que buscar alternativas no tradicionales, innovadoras y compatibles con los objetivos de conservación del área protegida, pensando en impactos más allá de la vida de un proyecto.

La lección aprendida es que si los socios/beneficiarios reciben frutos directos de la aplicación de prácticas nuevas, las continuarán realizando más allá de la presencia o la inversión del Fondo y/o del proyecto; en algunos casos, incluso las compartirán con sus vecinos, reinvertirán recursos de las ganancias obtenidas y darán sostenibilidad al proceso.

Lograr acuerdos que establezcan compromisos

En la medida que los socios/beneficiarios se comprometan y sientan como propias las inversiones que se haga con ellos, se comprometerán con el área protegida porque les beneficia y no la perciben como un obstáculo para su crecimiento social o económico.

Esto partirá por ir definiendo junto con ellos las inversiones, el nivel de prioridad de los objetivos del área protegida y las necesidades y prioridades de los socios/beneficiarios. Las inversiones y/o los proyectos deberán identificar qué tipo de instrumento se puede usar como acuerdo que, aunque sea voluntario, genere compromiso moral entre las partes para su cumplimiento.

Medir los impactos y las posibilidades de sostenibilidad

Tomando como punto de partida la experiencia de los Fondos Chagres y Darién, se identificó una serie de impactos no sólo de las inversiones directas sino también de acciones que resultaron en actividades nuevas beneficiosas para las áreas protegidas; de allí se pueden identificar algunas herramientas para medir impactos y sostenibilidad de las inversiones:

- *Mecanismos de réplica*; por ejemplo, en las capacitaciones sobre temas de interés se puede buscar apoyo de organizaciones ejecutoras, como cooperativas o grupos locales; también se puede trabajar con productores y/o personas líderes y respetadas por la población local.
- *Recursos adicionales* para promover acciones de otros proyectos en la región o bien actividades que los pobladores y socios/beneficiarios se encuentren desarrollando y que sean pertinentes o complementarias con los objetivos del área donde se esté trabajando.
- *Mecanismos y/o incentivos* para que socios/beneficiarios actuales capaciten a otros pobladores que no están convencidos, convirtiéndose, en algunos casos, en extensionistas de las prácticas.

Tener una estrategia de salida

Una importante lección y una práctica mejorada para el desarrollo de las actividades del Fondo y/o del mecanismo financiero está relacionada con los socios/beneficiarios. Al igual que se debe iniciar el diseño estableciendo prioridades para lograr resultados, de la misma manera hay que tener una visión clara de la sostenibilidad durante el proceso de salida y/o conclusión de las intervenciones. Ello permitirá garantizar dos elementos básicos: primero, conocer los logros alcanzados, para lo cual se requieren metas específicas; segundo, conocer la estrategia de salida de la asistencia directa del Fondo.

Desde su inicio, el Fondo deberá establecer sus metas, disponer de un sistema para registrar resultados y tener mecanismos de monitoreo o acompañamiento y mentoría para asegurar que las lecciones aprendidas no se pierdan con el tiempo o en el camino.

Parte de la estrategia de salida requiere:

1. *Sistemas para compartir información*

- Monitorear periódicamente el impacto alcanzado
- Identificar los factores que aceleran los resultados
- Identificar los factores que retrasan los resultados
- Tener sistemas programados para compartir información (intercambios, visitas presenciales o intercambios socios-socio, campesino-campesino, entre otros)

2. *Mecanismos para informar al público en general los resultados a través de medios establecidos para audiencias específicas como parte de una estrategia de comunicación; estos mecanismos deben asegurar que la información sea conocida y válida cuando es reciente pero que, de ser posible, permitan que continúe y crezca una vez terminada la ejecución del Fondo y/o del mecanismo financiero.*

3. En cuanto a la *sostenibilidad financiera*, la estrategia de cierre y/o de salida debe basarse en sistemas que eliminen la dependencia de los socios/beneficiarios del Fondo; también debe disponer de mecanismos externos que estimulen la réplica y la continuidad de las inversiones; en este sentido, se pueden recomendar como prácticas para el diseño de la salida:

- Iniciar con el fin en mente, manteniendo a todos los actores involucrados enfocados en las metas y los impactos esperados para cuando el Fondo y/o el mecanismo financiero concluya su papel.

- Mantener un desarrollo de estrategia del comprador, en la cual los compradores de productos o servicios están anuentes, interesados y dispuestos a apoyar y requerir las mejores prácticas; de esta manera la comercialización se transforma en un estímulo permanente para la aplicación de mejores prácticas más allá de la terminación del Fondo o, mejor aún, independiente de él.
- Establecer sistemas formales de intercambio y multiplicación de las experiencias como, por ejemplo, el desarrollo de capacitaciones para capacitadores; esto permitiría que los socios/beneficiarios que inicien el proyecto sean los capacitadores en el futuro y brinden asesoría como mentores a nuevos productores interesados en las mejores prácticas una vez terminado el período de ejecución del Fondo y/o del mecanismo financiero.
- De ser posible crear mecanismos financieros que trasciendan la vida del Fondo y/o del mecanismo financiero, tanto a escala del sistema local como a escala del productor.

✓ En la escala del productor, se recomienda disponer de sistemas de ahorro para reponer equipos, sustituir enseres o desarrollar inversiones por parte de los socios/beneficiarios para mejorar su proyecto o para expandir y diversificar sus oportunidades para que se adapten a posibles cambios.

✓ En la escala del sistema local o del área protegida, se recomienda disponer de un mecanismo financiero no extingible que permita su funcionamiento, así como un aporte, aunque modesto, que de ser posible se prolongue a perpetuidad.

Mecanismos para la sostenibilidad de las inversiones en el campo

La revisión de las experiencias en Panamá, sus logros y sus retos, ha permitido identificar elementos relevantes destacables como medios para la sostenibilidad de las inversiones en el campo.

Réplica espontánea versus réplica planificada

En Panamá, el Fondo Darién en particular ha tenido una excelente experiencia en la réplica espontánea de sus inversiones con los socios ejecutores locales. Sin embargo, este logro visible en el campo no se ha documentado porque de hecho no se planificó explícitamente así y tampoco se incluyó como parte de un sistema de monitoreo y evaluación que permitiera visualizarlo, documentarlo y usarlo como enseñanza.

Fue evidente que el éxito en algunas de las inversiones en proyectos productivos como la ganadería en Darién y los viveros comunitarios en Chagres, tanto en el campo de la producción como de los beneficios económicos, llamó rápidamente la atención de productores no involucrados en relación con las prácticas aplicadas por los beneficiarios. Esto contribuyó en gran medida a que se generara interés por replicarlas dados sus efectos en disminuir el nivel de esfuerzo, evitar costos y tener beneficios adicionales y ventajas en la comercialización, que resultaron tan importantes como los éxitos de producción.

Por tanto, no debe descartarse un área de trabajo donde no todos los beneficiarios y/o integrantes de un grupo meta estén interesados; la inversión puede ser una forma de lograr un efecto demostrativo que despierte el interés en los escépticos. Por otra parte, si los Fondos se invierten en prácticas mejoradas, los beneficiarios que no participen se convierten en un grupo de control para el monitoreo y el seguimiento de impactos de las inversiones realizadas; con ellos se podrá comparar resultados de determinada actividad; si estas personas replican o no la experiencia serán un indicador del nivel de éxito del proyecto.

Hay elementos para destacar como prácticas que contribuyen a pasar de una réplica espontánea a una réplica planificada:





agres
Parque

COOPER



ca de Onca

Organizaciones ejecutoras

El trabajo con organizaciones ejecutoras, **asociaciones de productores, asociaciones civiles y otros grupos, por sus dinámicas naturales, permite que los productores intercambien información y vean de manera natural y sin imposiciones los retos y éxitos de sus colegas.** Esta exposición a los éxitos se puede dar por la vía de un intercambio campesino-campesino, pescador-pescador, empresario de turismo-empresario de turismo, o guardaparque-guardaparque; es, en sí mismo, un mecanismo de aprendizaje y motivación sobre la base del éxito y de cómo enfrentar retos sumamente poderosos. Estos tipos de intercambios e interacciones deben programarse y diseñarse como parte del plan y la estrategia de implementación del Fondo.

Promoción de intercambios

Otro medio **para lograr de manera organizada estas interacciones es el desarrollo de intercambios, que pueden darse en las mismas comunidades, como sucedió en el Fondo Darién entre los productores ganaderos de Garachiné, o con los intercambios sobre turismo en Garachiné y Pijibasal con miembros de la comunidad de Cerro Naipe.**

Capacitación de capacitadores

Las experiencias evaluadas se basan, en gran medida, en el desarrollo de capacitaciones para los productores directamente involucrados; sin embargo, durante la sistematización se observó gran voluntad por parte de los socios ejecutores para enseñar a **otros lo aprendido; de allí que se propusiera como práctica mejorada el desarrollo de capacitaciones donde los capacitadores fueran personas de las mismas comunidades.**

Todos los consultados en el proceso de sistematización de los Fondos, sin excepción, dijeron estar muy de acuerdo con capacitar en el futuro a los colegas que no habían logrado beneficiarse con el apoyo directo del Fondo; por lo tanto, este mecanismo se ve muy bien como medio explícito de trabajo para multiplicar los resultados, al menos una vez que se alcancen los

niveles de satisfacción que se apreciaron después de dos a tres años de implementación en Chagres y Darién.

Preparación financiera y acceso a mercados y sus efectos

Un aporte sumamente importante de la sistematización fue analizar los éxitos y los retos encontrados en los temas financieros y económicos de los sistemas de producción propuestos. Algunos elementos clave verificados fueron los siguientes:

- *Manejo de la información financiera*

En todas las visitas y entrevistas a productores o grupos de comunidades en ambos parques nacionales un factor común fue el agradecimiento a las capacitaciones sobre manejo financiero.

Los grupos y los individuos aprendieron a manejar correctamente conceptos como saber cuándo trabajan con ganancias, cuándo al costo y cuándo perdiendo dinero y claramente fueron criterios relevantes para definir una actividad como buena o mala.

Otro elemento importante fue que ya podían conocer sus costos de producción y así negociar para ellos mismos un precio justo de sus productos; las comunidades indígenas se mostraron preocupadas por el bajo precio de los productos importados versus los productos de artesanía, con lo que demostraron ser conscientes de lo que significa estar inmersos en un mercado.

Se destaca la mencionada por los entrevistados que de sus beneficios destinaron fondos para la reposición de equipos, para proyectos comunitarios y para mantener sus actividades económicas antes de repartir dividendos entre los miembros participantes.

Por todo ello, es evidente que el manejo de información financiera es una práctica mejorada que se recomienda como medio para

lograr mejor entendimiento y comprensión de los factores que harán sostenibles las inversiones del Fondo en el futuro.

- *Acceso a mercados y el mecanismo del comprador*

Un elemento muy interesante fue el aprendizaje que tuvieron los socios ejecutores sobre el funcionamiento de los mercados en los que comercializan sus productos.

Las comunidades indígenas en Chagres quedaron muy impresionadas al aprender, en una gira por el Canal de Panamá, acerca de la importancia económica que tiene el agua del Parque Nacional Chagres para la economía panameña así como su papel en ese contexto; también aprendieron el funcionamiento de los tour-operadores y cómo establecer con ellos relaciones, negocios y contratos justos y adecuados a sus necesidades y realidades culturales.

En este momento ya la relación comercial existe más allá de la presencia o no del Fondo y su apoyo; por tanto, mientras un negocio prospere la sostenibilidad está garantizada. Esto es importante porque muchas comunidades afirman hoy vivir exclusivamente del turismo y no explotando recursos en el Parque Nacional Chagres.

Los ganaderos de Garachiné son ejemplo de la importancia de la relación con el comprador ya que duplicaron sus ingresos al entrar en contacto directo con la subasta ganadera y al decidir asociarse para trasladar el ganado por su cuenta, aumentando sus riesgos pero duplicando sus ganancias.

Ejemplo contrario se da en el caso de la producción de café; los productores tienen incertidumbre sobre cómo disponer de sus productos pues no conocen el mercado, en particular en las regiones del Darién que tradicionalmente no son productoras de café, cacao y otros productos agrícolas.

Con base en estas experiencias se recomienda como una buena práctica de manejo hacer estudios de mercado y de cadenas de producción y comercialización de los productos que se estén desarrollando en la zona con los recursos del Fondo y evaluar siempre su impacto en el área protegida para evitar que los éxitos financieros de los productores se puedan convertir en incentivos perversos contra la integridad del área protegida y el logro de sus metas.

Asociada a esta práctica mejorada se recomienda usar el *mecanismo del comprador*; éste permite que el propio comprador de los productos exija condiciones de calidad, incluida la contribución con el área protegida y sus metas, así como la aplicación de las mejores prácticas de manejo y producción promovidas por el Fondo. Esta relación es básica y esencial; si el mercado tiene esas exigencias es seguro que mientras haya un negocio basado en estos principios la sostenibilidad de la aplicación de las prácticas se garantiza y será impulsada por el propio mercado.

El concepto del mecanismo del comprador ofrece una oportunidad muy importante para el desarrollo de mecanismos de financiamiento mixto, no sólo de donantes o de donante y socio/beneficiario sino, también y en particular, de compradores que disponen de programas de responsabilidad social; estos programas juegan un papel importante en mejorar la competitividad de los socios/beneficiarios para lograr éxito de largo plazo a través de la comercialización exitosa de sus productos; por tanto, se genera una situación ganar-ganar que favorece a todos los participantes en el negocio.

Establecimiento de beneficios directos e indirectos

Uno de los grandes retos de las relaciones de los Fondos con sus socios beneficiarios y ejecutores es distinguir y documentar apropiadamente los beneficios de sus actividades económicas y los impactos de sus inversiones para contribuir con, o alcanzar, los objetivos de conservación de largo plazo de las áreas protegidas.

Un esfuerzo por registrar esos beneficios podría incluir al menos los siguientes elementos:

Identificación de beneficios directos (BD)

Los productores que tienen un conocimiento básico de contabilidad y han establecido sus costos de operación conocen los datos de venta de bienes o servicios directos y pueden desarrollar fácilmente una comparación y un balance de beneficios de sus negocios o emprendimientos.

Costos de producción evitados (CPE)

Los costos evitados son un elemento frecuentemente olvidado o pobremente registrado. En muchos casos estos costos representan un ahorro lo suficientemente importante como para no sólo cubrir los costos de aplicar prácticas mejoradas. Disponer de agua y pastos en el verano, de mejoras en procesos que ahorran recursos y del propio tiempo de los socios/beneficiarios representan oportunidades financieras que raramente se valoran porque el productor los considera productos disponibles y, por tanto, libres de costo.

Beneficios por servicios ambientales (BSA)

Uno de los elementos difíciles de cuantificar son los beneficios que no se derivan directamente de la producción de los socios/beneficiarios, sino de aquellos beneficios sociales asociados con la protección de los bienes y servicios ambientales; por ejemplo, los beneficios de conservar los bosques y/o los servicios ambientales que involucran la conservación de suelos, la estabilidad del clima y el mantenimiento del agua o la biodiversidad.

Hay países que tienen datos en relación con los beneficios económicos anuales que rinde una hectárea de bosques, o donde se sabe lo que produce una hectárea de manglares u otros humedales por año. En tales casos, si las prácticas mejoradas de manejo pueden demostrar que han evitado la deforestación o la degradación de un ecosistema en particular se puede tomar ese dato y disponer de una aproximación muy aceptable. Un efecto similar podría pasar con los beneficios por captura de carbono de ecosistemas estables, ya sean arrecifes de coral, manglares, pastos marinos o bosques tropicales, por mencionar algunos.

Estos elementos en ningún momento pretenden valorar el área protegida; es una práctica que sólo propone registrar de manera amplia los beneficios de las intervenciones del Fondo y/o del mecanismo financiero.

Una fórmula que permitiría estimar los beneficios totales (BTI) de las intervenciones del Fondo con las condiciones arriba indicadas puede definirse de manera conceptual de la siguiente manera:

$$BTI = BD + CPE + BAS$$

Es decir, los *beneficios totales de las intervenciones = beneficios directos + costos de producción evitados + beneficios por servicios ambientales*.

Otros beneficios frecuentemente no valorados

Hay una serie de beneficios no registrados pero citados por los socios/beneficiarios de los Fondos, como la presencia de animales silvestres (aves, anfibios, mamíferos) que tenían muchos años de no ver en sus fincas, lo que indica que los corredores biológicos y la conservación de bosques y aguas están recuperándose y funcionando de manera efectiva.

Otro ejemplo son los beneficios no consuntivos (beneficios no físicos), que difícilmente pueden valorarse con mecanismos de mercado pero que representan valores espirituales de comunidades rurales e indígenas.

Debe tenerse presente igualmente, que las oportunidades para la investigación científica y las oportunidades futuras para productos medicinales que son difícilmente valorados pero, sin duda, representan beneficios tangibles para las comunidades en las áreas protegidas y en las zonas de intervención de los Fondos y/o de los mecanismos financieros donde se mantienen los recursos naturales; estas oportunidades futuras, aunque no se valoren financieramente, deben considerarse y destacarse.

Beneficio neto de las inversiones (BNI) del Fondo

Establecer un beneficio neto de las inversiones del Fondo requeriría un análisis más sofisticado y amplio que implicaría determinar y considerar al menos:

- *Costos de producción en las inversiones directas (Cpdi)*: Son los costos de producción en las inversiones directas con base en las inversiones tanto de los socios/beneficiarios como de los recursos provistos por el Fondo y/o el mecanismo financiero para establecer las prácticas mejoradas.
- *Costos de administración y manejo del Fondo (Camf)*: Representan todas las

inversiones del Fondo para hacer llegar los recursos financieros a los socios/beneficiarios que aplican las prácticas mejoradas de manejo.

Con esta perspectiva, una fórmula que permitiría hacer un primer cálculo de los beneficios netos de las inversiones podría representarse conceptualmente de la siguiente manera:

$$\text{BNI} = (\text{BD} - \text{Cpdi}) + \text{CPE} + \text{BSA} - \text{Camf}$$

Es decir, *beneficios netos de las inversiones = (beneficios directos – costos de producción en las inversiones directas) + costos de producción evitados + beneficios por servicios ambientales – costos de administración y manejo del Fondo.*

Una recomendación específica es hacer los cálculos de los beneficios totales y, de ser posible, de los beneficios netos de las inversiones, así como explorar las posibilidades de ir más allá e identificar de la manera más amplia posible los impactos de las inversiones de los Fondos y/o de los mecanismos financieros establecidos para áreas protegidas o su zona de influencia.







Mejores prácticas en los procesos y las herramientas de priorización de actividades a financiar por el Fondo y/o el mecanismo financiero

Definición de los temas y los destinos de inversión del Fondo en el área protegida

Debe considerarse con gran seriedad que *el mecanismo financiero es un medio y no un fin*. Cuando decide usarse un Fondo u otro mecanismo financiero para la conservación del área protegida, debe quedar claro que la meta final es lograr que el Fondo contribuya al éxito del manejo del área protegida en cuestión.

La primera guía de trabajo en un área protegida es el correspondiente plan de manejo del área que esté vigente; en él se explica el contexto de la zona en que está ubicada y los elementos de carácter legal y administrativos de su constitución y manejo; además, establece en ese contexto los objetivos de su declaratoria y los objetivos del plan para el período de implementación; junto con la zonificación y los planes de uso debería ser una

herramienta útil para orientar la implementación de otros planes que se desarrollan dentro del área protegida o en su entorno.

A pesar de que lo anterior es correcto en forma y fondo, la experiencia demuestra que, en muchos casos, los planes de manejo están desactualizados y, en situaciones excepcionales, no existen, lo cual deja un vacío importante para poder desarrollar cualquier iniciativa. Además, hay que considerar que hay casos en que las zonas de influencia de las áreas protegidas no están incluidas legalmente dentro del territorio protegido por ley; en estos casos, la estrategia debe ser de incidencia.

Las intervenciones en territorios muy grandes requieren de estrategias que eviten que las inversiones se vean dispersas y sus resultados e impactos se vuelvan imperceptibles. La concentración en áreas estratégicas permitirá que los resultados sean evidentes; junto con la

concentración se requiere entonces de prácticas que aseguren mecanismos de multiplicación y escalamiento.

En este sentido los Fondos Darién y Chagres desarrollaron dos procesos que se consideran muy buenas prácticas para orientar la gestión y la inversión de recursos:

- El desarrollo de planes de conservación de sitios con sus objetos de conservación
- El desarrollo de planes estratégicos y sus planes de acción para la implementación de los recursos del Fondo

A continuación, se describe brevemente el contenido de ambos instrumentos de planificación.



Planes de conservación de sitio

Los Planes de Conservación de Sitio (PCS, como fue llamado originalmente), o Planes de Conservación de Áreas (PCA) son métodos de planificación para determinar prioridades de conservación y están orientados a identificar acciones para su efectiva implementación.

El método como tal tiene una serie de pasos establecidos que priorizan en cada nivel los elementos más relevantes para obtener los impactos deseados. La metodología fue desarrollada originalmente en la década de los 80 por TNC y validada en la década de los 90 por un

consorcio de organizaciones internacionales de conservación como Conservación Internacional y World Wildlife Fund (WWF). Existen otros criterios y modificaciones metodológicas al diseño original; sin embargo, la esencia se conserva aún hoy en día.

Diferentes grupos interesados han continuado el desarrollo de la metodología, entre ellos Fundación Natura, que se ha perfeccionado y tecnificado mucho. Por otra parte, hay instituciones o personas que la han usado como base para valorar recursos culturales, mientras que otros han tratado de simplificarla para usarla en la planificación mediante procesos participativos con comunidades locales en áreas protegidas.



Para la aplicación concreta de la metodología en áreas protegidas, cualquiera que sea el formato, hay una guía relevante que explica paso a paso los procedimientos a seguir dentro del marco de la Planificación para la Conservación de Áreas (PCA)¹. Básicamente analiza cuáles son los mejores representantes de la biodiversidad y cuáles son aquellos que sirven de “paraguas” y permiten recoger la representación más amplia de la biodiversidad dentro del área protegida para seleccionarlos como elementos de conservación.

Una vez definidos los representantes, se realizan consultas e intercambios con expertos profesionales o de campo sobre estas especies o ecosistemas y se analiza su viabilidad desde el punto de vista de (a) tamaño, (b) condición y (c) contexto del paisaje.

El análisis continúa con la revisión de las amenazas para los elementos de conservación evaluados desde la perspectiva de los criterios establecidos; las amenazas para cada elemento de conservación se analizan y califican de acuerdo con presiones y fuentes de presión. Las *presiones* se califican con criterios de severidad o intensidad y alcance geográfico. Las *fuentes de presión* se clasifican en función de grado de contribución relativa e irreversibilidad, que refleja el costo o nivel de dificultad para eliminarlas.

Una vez determinadas la viabilidad y las amenazas se realiza un *análisis de situación*, que incluye causas y consecuencias de las acciones que contribuyen a mantener el estado actual de la viabilidad, sean positivas o negativas, así como las amenazas existentes y su nivel de importancia relativa. Por ejemplo, este análisis de situación permite establecer las condiciones necesarias para iniciar proyectos de zonificación en el área protegida, así como insumos para identificar cuáles serían las posibles intervenciones para mantener el sistema ecológico o el área protegida en cuestión.

Es importante mencionar que muchas metodologías pasan por el proceso de un análisis de situación; la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) la ha estado impulsando en varios canjes de deuda por naturaleza como mecanismo previo para determinar el destino de las inversiones.

Ya sea a través de los planes de manejo de las áreas protegidas, los planes de conservación de áreas u otros mecanismos de planificación, es muy importante tener un instrumento que oriente y enfoque las principales prioridades de intervención; ello permitirá lograr los objetivos de conservación de las áreas protegidas, tanto desde el punto de vista de la conservación de su biodiversidad como para la promoción del aprovechamiento sostenible de sus bienes y servicios ambientales.

El uso de estos instrumentos es una excelente práctica para orientar los mecanismos financieros, pero se comprende igualmente que pueden existir condiciones particulares de los mecanismos financieros que requieran de atención particular para el logro de sus objetivos y que también deben considerarse.

Planes estratégicos de implementación

En aquellos casos en los que se encuentren planes de manejo de las áreas protegidas desactualizados, y teniendo en cuenta los rápidos cambios del contexto nacional o territorial donde se trabajará, se ha encontrado como buena práctica revisar cada cierto tiempo los impactos de la ejecución durante los primeros años para analizar si los mecanismos aplicados están siendo efectivos y para introducir mejoras en procesos e intervenciones con base en el contexto.

Para elaborar planes estratégicos de implementación de los Fondos y/o de los mecanismos financieros se identificaron las siguientes necesidades:

¹ Granizo, Tarsicio et al. 2006. Manual de Planificación para la Conservación de Áreas, PCA. Quito: TNC y USAID. 2016.

- Mayor información sobre los elementos de conservación y las amenazas
- Resultados de los proyectos iniciales que, si bien se consideraron positivos, parecían estar dispersos y en escalas que no permitían visualizar impactos en las escalas geográficas y la dimensión de los problemas
- Determinación de dónde invertir, en qué hacer las inversiones de impacto y cómo obtener los resultados deseados
- Metas planteadas por el Fondo y/o el mecanismo financiero

Los Fondos, al igual que cualquier asunto financiero o de inversión, no escapan al problema esencial de la economía que consiste en determinar *¿cuál es el mejor uso de los recursos financieros entre todos los usos alternativos?*

Para contestar la pregunta se decidió usar la información recabada de los PCS, los planes de manejo, las metas propuestas y la implementación práctica y experiencias de los Fondos en sus primeros años. Con esa información se elaboraron planes estratégicos y planes de acción con estrategias operativas priorizadas para orientar las inversiones atendiendo presiones en el territorio durante un período definido.

Sin entrar en detalles sobre estos planes, se recomienda considerar los siguientes aspectos para implementarlos:

- Procurar concentrar la implementación en áreas críticas por su importancia para la conservación (conectividad, ecosistemas vulnerables, presencia de especies importantes, entre otros) y por las posibilidades de lograr los impactos positivos deseados o evitar el avance de las presiones y amenazas en el territorio
- Enfocar el trabajo con socios ejecutores convencidos y dispuestos a trabajar con las iniciativas promovidas por el Fondo

• Procurar trabajar con asociaciones locales que permitan y faciliten la multiplicación y réplica en campo de las prácticas mejoradas

• Limitar las áreas de intervención para procurar medir un impacto más evidente y evitar la dilución en múltiples inversiones pequeñas que resultan invisibles en el territorio

• Enfocar la gestión en temas prioritarios en los cuales se pueda lograr mayores resultados y hacer más efectiva la asistencia técnica provista y evitar la tentación de actuar en múltiples temas con limitado impacto.

Una práctica que se recomienda tener en cuenta es establecer métodos de monitoreo de los proyectos financiados y de sus impactos progresivos, contrastando la escala y la diversidad de temas a tratar con los recursos disponibles y el tiempo estimado para el proceso.

La investigación como herramienta para la priorizar acciones

Algunos de los principales resultados de los Fondos Darién y Chagres se dan en términos de aportes a la ciencia. Esto es de particular relevancia en países como Panamá, país donde las limitaciones financieras difícilmente permiten orientar recursos financieros suficientes para la investigación científica.

Las experiencias en el uso de los recursos de los Fondos Darién y Chagres con base en los planes de manejo de los parques y planes de implementación de los fondos, demostraron ser un aporte importante para la ciencia y una contribución al manejo del área protegida. Financiar los PCS permitió disponer de información actualizada y priorizada sobre el estado de la biodiversidad, lo que permitió medir cambios ambientales en las áreas estudiadas, lo que resulta esencial para su monitoreo.



Por ejemplo, algunas de las investigaciones sobre el jaguar o el águila arpía mostraron su importancia y las relaciones predador-presas y permitieron ampliar y modificar las estrategias de conservación para lograr un trabajo más integral.

Por otro lado, las investigaciones sobre insectos muestran la importancia potencial de las posibilidades de polinización dentro y fuera del área protegida. Esta información ha cambiado la visión de los pobladores del área de amortiguamiento que ahora ven a la fauna silvestre y al parque nacional como “*un amigo*” o “*un buen vecino*”; se alegran de volver a ver especies que antaño aparecían en sus fincas y cultivos; hoy, la visita de estas especies es una buena noticia y no las perciben como plagas, como en el pasado.

Por otra parte, **los datos recopilados se usaron** en numerosas actividades de educación ambiental y sensibilización, tanto con productores como en escuelas y centros de capacitación, **para divulgar los resultados de la investigación.**

El ejemplo más notorio es la exhibición nacional de *Tierra de Jaguares*, que destaca a Panamá y sus áreas protegidas a través de esta especie carismática. La información llegó al menos a 1,679,486 personas en tres provincias con el apoyo de cuatro empresas aliadas; se llegó a 40 mil personas a través de publicaciones en redes sociales; más de 10 mil personas participaron en el llamado “Rally del Jaguar”; más de 2500 personas participaron en Banistmo y al menos 1,326,986 vieron la exhibición durante el período que estuvo instalada en el Aeropuerto Internacional de Tocumen. Estos impresionantes resultados llaman la atención sobre la importancia de registrar y documentar adecuadamente acciones de difusión para evaluar sus impactos.

Más allá de las variables de sensibilización y planificación, hay aportes importantes de los Fondos para la ciencia; en los parques nacionales de Darién y Chagres se han descubierto y descrito 10 especies nuevas: dos registros nuevos de

especies de aves para el Parque Nacional Darién; tres nuevas especies de flora del género *Escheweilera*; una nueva especie de anfibio y tres nuevas especies de reptiles. Además, se ha ampliado el rango de distribución para 10 especies conocidas de aves y una especie de reptil antes desconocida en estas localidades.

Estos resultados muestran la relevancia de la investigación científica que difícilmente podría realizarse sin el apoyo extraordinario que puede ofrecer un mecanismo financiero como los Fondos. Así como la oportunidad que crea de abrir espacios para difusión y concienciación de la población.

¿Dónde hacer las inversiones?

Este es un tema importante pero no por eso está libre de polémica. La asignación de recursos financieros siempre se enfrenta a la decisión en términos de en qué invertir los recursos escasos cuando todo tiene importancia; se trata, entonces, de un problema básico de la economía: “decidir qué inversiones seleccionar entre varios proyectos alternativos para poner recursos escasos”.

La pregunta más básica es si invertir dentro o fuera del área protegida. Hay muchas visiones posibles respecto de este asunto particular que oscilan entre dos extremos.

• Inversiones fuera del área protegida

Hay opiniones muy fuertes que indican que invertir en la implementación del plan de manejo dentro del área protegida es responsabilidad del Estado y debe ser el Gobierno quien lo haga, sobre todo siempre que se habla de gastos recurrentes que incluyen salarios, equipamiento y mantenimiento básico para la operación.

En este contexto, los Fondos de un canje de deuda u otro mecanismo financiero deben enfocarse preferentemente para invertir fuera del área protegida y contribuir a mitigar las amenazas y presiones que generan los procesos de desarrollo sobre el área protegida y su zona de amortiguamiento; de esta manera, los Fondos complementarían las inversiones del Gobierno y no las sustituirían.

- **Inversiones dentro del área protegida**

Por otra parte, está la posición que reconoce que el sector ambiental es débil y que las áreas protegidas son aún más débiles; por tanto, el financiamiento para el manejo del área protegida es siempre insuficiente.

Aceptando esta realidad como un hecho, la recomendación es que sí debe invertirse en el área protegida y su manejo interno. La pregunta es hasta qué nivel hacerlo y cómo evitar que el Fondo se transforme en lo que algunos entrevistados en evaluaciones y sistematizaciones llaman “una caja chica para el Estado o para el área protegida”.

Los más conservadores reconocen esta realidad y sugieren como práctica mejorada hacer inversiones tanto fuera como dentro de las áreas protegidas, tomando en cuenta aspectos importantes que garanticen que los Fondos no sustituyen las obligaciones del Estado, pero que sí contribuyen en la difícil tarea de lograr un manejo sostenible que es complejo y costoso que muy raras veces se financia totalmente con recursos gubernamentales.

La propuesta entonces no es “blanco y negro”; dependerá de una serie de análisis y de condiciones que variarán con el contexto del país y del área protegida en cuestión.

También debe considerarse que el mecanismo financiero puede determinar algunas condiciones; por ejemplo, el canje de deuda por conservación por Ley TFCA establece que el Gobierno, salvo condiciones excepcionales, no será el beneficiario o ejecutor de los Fondos, pero que las ONG pueden hacerlo mediante acuerdos consistentes con el acuerdo de canje particular.

La presente guía no pretende establecer si las inversiones deben limitarse a hacerse dentro o fuera del área protegida. Se considera que ambas son necesarias y que las condiciones variarán entre áreas protegidas o países.

Como una práctica mejorada se recomiendan criterios para determinar dónde y bajo qué condiciones las inversiones son más estratégicas, teniendo en cuenta los siguientes elementos en cada caso:

- **Fuera de las áreas protegidas**

- Enfocar en inversiones para aumentar la viabilidad de los objetos o los elementos de conservación
- Enfocar en mitigar las amenazas para los objetos de conservación ya sea que estén dentro o fuera del área protegida



Estabilizar las condiciones económicas en la zona de amortiguamiento a través de métodos de producción mejorada asociados a la conservación y acompañados de mecanismos que aseguren su sostenibilidad, así como contener o detener el avance de las amenazas y presiones

Promover acciones de educación ambiental y capacitación que permitan el desarrollo de capacidades entre los grupos de interés para lograr el mejoramiento de la viabilidad de los objetos de conservación, la mitigación de las amenazas y reducción de presiones que les aquejan y la sostenibilidad financiera de los socios ejecutores en la zona de influencia

- **Dentro de las áreas protegidas**

Apoyar el desarrollo de acciones orientadas a generar información de ciencia y monitoreo que permita mejorar las condiciones de manejo en función de los elementos de conservación y los bienes y servicios provistos por las áreas protegidas

Apoyar en aspectos de manejo del área protegida como complemento a las inversiones gubernamentales tomando en cuenta que:

- Los Fondos de los mecanismos financieros no deben usarse para gastos básicos recurrentes.
- Los fondos de los mecanismos financieros no deben usarse para pagar personal.

Establecer o contribuir al equipamiento e infraestructuras clave para el manejo de manera compartida con la autoridad responsable


Capacitar a funcionarios de las áreas protegidas en temas directamente relacionados con la gestión del área de acuerdo con las prioridades establecidas en el plan de manejo

Criterios para que las inversiones tengan mayor impacto positivo en el manejo del área protegida

La mejor práctica es trabajar con un *presupuesto por resultados*; es una estrategia de gestión pública que permite vincular la asignación de recursos presupuestales a bienes y servicios (productos) y a resultados medibles en favor de la población; para llegar a él es necesario lograr compromiso de las entidades, definir responsables, generar información y rendir cuentas.







El presupuesto por resultados permite:

- Definir resultados vinculados con cambios que permitan solucionar problemas que afectan a la población y generar el compromiso para alcanzarlos
- Presupuestar productos (bienes y servicios) que inciden en el logro de los resultados y las metas y que contribuyan a lograr los impactos deseados para el área
- Determinar responsables en el logro de los resultados, en la implementación de los instrumentos del presupuesto por resultados y en la rendición de cuentas del gasto
- Establecer mecanismos para generar información sobre los productos (bienes y servicios), los resultados y la gestión realizada para su logro
- Evaluar si se están logrando los resultados establecidos en la estrategia de intervención.
Usar la información para decidir en qué y cómo se van a emplear los recursos, así como para rendir cuentas
- Introducir incentivos para promover que las entidades públicas se esfuercen para lograr los resultados deseados
- Buscar socios estratégicos para trabajar y explorar posibles mecanismos de financiamiento mixto

Importancia del presupuesto por resultados

Es importante porque contribuye a mejorar la calidad del gasto permitiendo:

- Hacer un uso más eficiente y eficaz de los recursos, porque se prioriza el gasto en la provisión de productos (bienes y servicios) que, según la evidencia, contribuyen al logro de resultados vinculados con el bienestar de la población y/o a indicadores de bienestar de los ecosistemas que se quiere proteger**
- Tomar mejores decisiones con más información útil en materia presupuestaria y de gestión para lograr resultados en favor de la población y del área protegida**





Mejores prácticas para la implementación del mecanismo financiero y para el monitoreo de sus actividades

Tomando como base la experiencia de los Fondos Chagres y Darién, así como de otros instrumentos financieros similares, se propone tener en cuenta las siguientes consideraciones:

Ejecutar los recursos de “más a menos” o de “menos a más”

No hay una receta ganadora ya que cada mecanismo es efectivo en un contexto particular; el secreto está en alinear los requerimientos de un

plan estratégico priorizado con los desembolsos y la asignación de recursos financieros. Además, hay que tener en cuenta la estructura propia del Fondo y del canje que será, sin duda, el elemento principal para determinar cómo hacer uso de los recursos.

A continuación se presentan algunas condiciones en favor y en contra del uso de cada una de las modalidades de acuerdo con la experiencia de la sistematización y de otras experiencias citadas.

Fondos de inversión o Fondos no extinguidos

Lógica de intervención

En un mecanismo financiero, la lógica de los Fondos no extinguidos o Fondos de inversión es poder invertirlos a través de mecanismos de mercado que permitan lograr beneficios para mantener el capital. Los retornos obtenidos de las inversiones pueden usarse con varios propósitos: (1) hacer crecer el capital no extinguido; (2) ejecutar a través de la implementación de socios implementadores en el campo. En el caso de Panamá los canjes de deuda usan una combinación de ambos (extinguidos y no extinguidos); hay que determinar al final de su gestión (acumulado en el fondo de capital el monto de la deuda) cuál sería el destino de los recursos, que finalmente se puso como una subcuenta patrimonial para el área protegida correspondiente dentro del fideicomiso ya existente FIDECO.

Cuando se tienen fondos de inversión, será muy importante evaluar periódicamente las condiciones de los mercados y los portafolios, con asesoría de expertos en el tema financiero para maximizar los posibles beneficios y minimizar los riesgos sobre el capital.

Condiciones favorables

Incluyen:

- ✓ El uso de un portafolio mixto balanceado de inversión
- ✓ Un crecimiento del mercado que permita esperar beneficios de las inversiones
- ✓ Tener un portafolio que minimiza en lo posible los niveles de riesgo de las inversiones

Presentes

De ser posible se recomienda iniciar con la mayor cantidad posible de capital y hacer crecer lo más rápido posible, siempre procurando minimizar los riesgos

No presentes

En estos casos se recomienda no hacer grandes inversiones y seleccionar portafolios más bien conservadores donde se arriesgue lo menos posible el capital aunque los dividendos sean menores

La sugerencia, en general, es ser prudentes e ir de menos a más, considerando siempre los objetivos de manejo de área protegida y los objetivos del Fondo. Esto quiere decir que se debe contar con un análisis previo sobre la viabilidad de

las inversiones y de los impactos buscados. El Capítulo 1 describe esos preparativos previos a la implementación de los Fondos para garantizar el cumplimiento de los objetivos y una ejecución financiera eficiente.



La ejecución de los recursos financieros y la experiencia de los canjes de deuda de Panamá en relación con los procesos de inversión

Algunas de las buenas prácticas recomendadas para los procesos de inversión y que deben replicarse en el futuro son:

- Disponer de una combinación de fondos extinguidos y no extinguidos que permita hacer posible continuar la implementación en el largo plazo en términos de:
 - Elegir portafolios de inversión para los fondos no extinguidos que, sin implicar riesgos muy altos, permitan obtener buenos márgenes de beneficios o retornos
 - Trabajar desde el inicio en apalancar recursos adicionales para aumentar los fondos no extinguidos y dar mayor sostenibilidad a las actividades
 - Asegurar que el mecanismo que se use para la continuidad de los fondos no extinguidos es consistente con las políticas y compromisos de TFCA o de cualquier otro mecanismo financiero
- Lograr un balance entre los fondos invertidos dentro del área protegida y los fondos invertidos en el área de influencia para estabilizar y mitigar las amenazas que opte por atender el Fondo en los sitios priorizados del área protegida
- Asegurar las contrapartidas de los socios/beneficiarios y de las instituciones como un mecanismo para garantizar la sostenibilidad de largo plazo de los fondos y maximizar los impactos de las inversiones realizadas con Fondos extinguidos
- Explorar apalancamiento financiero a través de terceros donantes durante la implementación del Fondo que permita que, en el momento de detener la

inversión de Fondos extinguidos, el monto disponible de Fondos no extinguidos sea considerablemente más alto y los beneficios de las inversiones representen un nivel de inversión adecuado, sin grandes variaciones respecto del uso de fondos no extinguidos

- Procurar mecanismos de financiamiento mixto y el involucramiento de compradores en el proceso, lo que puede ofrecer mayores oportunidades de éxito en el mediano y largo plazo.

Opciones para la sostenibilidad de las inversiones del mecanismo financiero

Es importante recordar que un canje de deuda por naturaleza con base en el TFCA es un acuerdo mediante el cual un país en vías de desarrollo que tiene una deuda con otro país se compromete a crear un fondo en moneda local para financiar proyectos que ayuden a conservar sus bosques tropicales, a cambio de la cancelación de una parte de esta deuda..

Otros mecanismos posibles podrían tener objetivos diferentes o complementarios que deberían estudiarse con detenimiento durante su diseño.

Una experiencia exitosa ha sido combinar el canje de deuda con otros posibles mecanismos financieros pensando en la sostenibilidad a largo plazo; por tanto, resulta importante tomar en cuenta diferentes posibles fuentes de movilización y optimización de recursos adicionales como las que se mencionan a continuación.

Fuentes internacionales

En esta categoría están aquellos mecanismos financieros cuya fuente de recursos proviene de una entidad internacional, tales como organismos multilaterales, agencias de cooperación bilateral, fundaciones y corporaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales internacionales y otras entidades similares.

Fuentes nacionales

Los fondos asociados a este tipo de fuentes de financiamiento tienen su origen en los presupuestos del gobierno central y/o de los gobiernos locales, fundaciones, academia, sector privado, corporaciones y organizaciones no gubernamentales que operan en el ámbito nacional.

Ingresos derivados de la autogestión

Como fuente confiable de recursos, los ingresos producidos en el contexto local o *in-situ* favorecen la autonomía financiera de las áreas protegidas, alientan la autogestión comunitaria y dan reconocimiento por servicios ambientales; sin embargo, su representatividad en las experiencias actuales no es significativa.

Alianzas público-privadas (APP)

Estas alianzas son una de las formas más directas de participación del sector privado en proyectos; ellas pueden adoptar diversas formas (acuerdos de cogestión, tercerización, concesiones, “leasing”, cooperativas, etc.) y suelen utilizar como instrumento vinculante contratos de largo plazo para el desarrollo de un proyecto determinado. Aunque no es un mecanismo que se use con frecuencia para financiar actividades, existe una creciente tendencia para asociar instituciones nacionales o locales y organizaciones privadas, instituciones académicas y/o empresas.

Cargos y tarifas a usuarios

Un tipo de ingresos originados *in-situ* es el pago por servicios, que se traduce en el cobro de cargos o tarifas a los usuarios de esos servicios. Usualmente este pago se destina a la recuperación total o parcial de los costos de operación implicados en la prestación del servicio. Ofrece notables beneficios en términos de gestión y diversificación de la estructura de ingresos de distintos tipos de presupuestos y su recaudación puede ser directa o por medio de un tercero.

Pago por servicios ambientales (PSA)

Este mecanismo se deriva de la categoría de cargos y tarifas a usuarios. Se basa en el reconocimiento de que los ecosistemas proporcionan bienes

y servicios económicos, razón por la cual se requiere identificar a los beneficiarios (directos e indirectos) y valorar los bienes y servicios producidos por el ecosistema. Permite la configuración de esquemas de financiamiento en varios niveles (internacional, nacional y local), tanto para su recaudación como para su administración.

Con esta figura los desarrolladores deben compensar cualquier efecto negativo no mitigable mediante el apoyo a la restauración y/o actividades equivalentes de conservación. En la actualidad, la mayoría de las compensaciones proviene de las industrias extractivas (petróleo, gas y minerales) y de infraestructura (carreteras, represas, etc.).

En el marco de una clasificación general, se pueden identificar los siguientes tipos de PSA:

- Protección de la biodiversidad (por ejemplo, compensación por biodiversidad)
- Servicios de cuencas (por ejemplo, pagos por servicios hidrológicos, mercados de calidad de agua)
- Regulación del clima y servicios de secuestro de carbono
- Protección marina y costera

Global Environmental Facility (GEF)

El GEF es un mecanismo financiero creado específicamente para brindar apoyo al cumplimiento de los objetivos de cinco convenciones internacionales, entre ellas la Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB) y la Convención Marco sobre Cambio Climático (CMCC).

Presta asistencia a países en desarrollo y economías en transición. Las agencias ejecutoras de los programas y proyectos financiados por el GEF pueden ser organizaciones gubernamentales o de la sociedad civil y/o entidades del sector privado, de investigación o entidades de Naciones Unidas.

Esta facilidad administra distintos fondos fiduciarios cuyos recursos provienen de diversos países donantes; los principales son:



Hospedaje
Mi
Lindo Sueño

- Special Climate Change Fund (SCCF)
- Least Developed Countries Fund (LDCF)
- Nagoya Protocol Implementation Fund (NPIF)
- Adaptation Fund

Son agencias ejecutoras del GEF el Banco Mundial, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Fondos Fiduciarios de Conservación (CFT)

También se denominan Fondos Fiduciarios Ambientales (FFA) o Fondos Ambientales (FA) y tienen como función proveer financiamiento para la conservación de la biodiversidad. Algunos se consideran alianzas público-privadas en la medida en que sus socios incluyen entidades de ambos sectores y de diferentes niveles (internacional, nacional, local).

Sus fuentes de financiamiento suelen ser diversificadas (cooperación internacional, canje de deuda, etc.). Pueden cubrir parte de los costos administrativos o de operación de las áreas protegidas en el largo plazo. Sus funciones están centradas principalmente en canalizar recursos de terceros, recaudando e invirtiendo para otorgar donaciones a ONG, OBC y organismos gubernamentales (como los sistemas nacionales de parques públicos).

Programas de Financiamiento para la Permanencia de las Áreas Protegidas (PFP)

Estos programas han sido creados para ayudar a establecer las condiciones necesarias que aseguren la sostenibilidad ecológica, financiera, organizacional, política y social de lugares de importancia global.

Más allá de ser un mecanismo, se consideran como una estrategia de conservación integral basada en los principios de *'project finance'*; se enfoca en proyectos de gran escala e impacto (por ejemplo, reformas políticas), involucra diferentes fuentes de financiamiento actores (públicos, privados, nacionales, internacionales, etc.) y requiere constituir un fondo para recaudar y administrar los recursos.

En términos generales, la estrategia comprende las siguientes fases:

- Preparación y diseño del programa
- Cumplimiento de los prerrequisitos
- Recaudación de fondos
- Cierre financiero e inicio de la implementación; el cierre financiero del PFP está condicionado a la ejecución de un plan de negocios previamente acordado, el establecimiento/cumplimiento de todas las precondiciones necesarias para el éxito del proyecto y el compromiso de todos los fondos necesarios.

Uno de los principales factores de éxito de este tipo de iniciativas radica en asegurar buenas prácticas en la gestión de proyectos.

Un ejemplo de transformación de un mecanismo financiero en otro para su sostenibilidad en el largo plazo: la experiencia panameña

Con los Fondos hay que trabajar desde el inicio en una estrategia para la sostenibilidad financiera de las organizaciones acompañantes, a fin de aumentar los recursos y garantizar sostenibilidad una vez agotado el proceso de financiamiento extinguido de los Fondos.

La mejor práctica observada es que todo el proceso financiero y de ejecución tuvo como base la estructuración de un contrato de fideicomiso.

Este contrato se entiende como el acto jurídico en virtud del cual una persona (*el fideicomitente*) transfiere, a título de confianza, a otra persona (*el fiduciario*) uno o más bienes (*el patrimonio fideicomitado*) para que, al vencimiento de un plazo o al cumplimiento de una condición, el fiduciario transmita la finalidad o el resultado establecido por el fideicomitente a su favor o a favor de un tercero (*el beneficiario o fideicomisario*).

Las cuatro figuras que intervienen en un fideicomiso son:

Fideicomitente

Es quien constituye el fideicomiso, transmitiendo la propiedad del bien o de los bienes al fiduciario para que cumpla la finalidad específica del fideicomiso.

Fiduciario

En general puede serlo cualquier persona (físicas o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, etc.). Sin embargo, en el caso del fideicomiso financiero sólo podrán ofrecer sus servicios como fiduciarios las entidades financieras sujetas a la ley respectiva o bien personas jurídicas expresamente autorizadas para tal fin.

Fideicomisario

Es quien recibe los bienes fideicomitados una vez extinguido el fideicomiso por cumplimiento del plazo o la condición.

Beneficiario

Es aquel en cuyo favor se ejerce la administración de los bienes fideicomitados. Puede ser una persona física o jurídica que puede no existir al tiempo del contrato, siempre que consten los datos que permitan su individualización futura. Se puede designar más de un beneficiario o beneficiarios sustitutos. Si el beneficiario no llegara a existir, no acepta, o renuncia, el beneficiario será el fideicomisario.



Resultados positivos

Las experiencias revisadas en Panamá han mostrado un camino muy claro para la sostenibilidad financiera de largo plazo. Los Fondos Chagres y Darién establecieron desde su conformación la posibilidad de tomar una decisión sobre el futuro de los fondos acumulados como recursos no extinguidos una vez completados los pagos correspondientes a la deuda.

Según la conformación de los canjes de deuda, en ese momento sería autoridad del Comité de Vigilancia la decisión de cómo manejar los fondos acumulados de la deuda, que podrían haber sido gastados o invertidos en diferentes maneras.

Luego de múltiples consultas y análisis el Comité de Vigilancia y los actores involucrados decidieron dos cosas importantes para el futuro de los recursos:

- Incorporar estos fondos en un mecanismo financiero existente y de probada utilidad para las áreas protegidas en Panamá como lo es FIDECO
- Establecer ventanas o sub-cuentas patrimoniales en FIDECO para cada una de las áreas protegidas y garantizar que los fondos contribuirán con el manejo de estas áreas protegidas específicamente, tal y como se concibió en el diseño original del mecanismo de canje de deuda

Esta experiencia adquirida, su relación con el tema ambiental y su exclusividad en el mercado panameño permiten pensar que la escogencia de FIDECO para continuar la gestión financiera de los recursos remanentes de los Fondos Chagres y Darién ha sido una buena decisión.

Por lo anterior, el Comité de Vigilancia de los Fondos decidió trasladar los recursos remanentes a FIDECO; como resultado, el proceso de transferencia de los recursos de los Fondos TFCA (Chagres y Darién) a FIDECO concluyó con la firma de un acuerdo de donación, cuyo objetivo principal es:

Proporcionar fondos a FIDECO para que pueda crear un capital que le permita generar retornos para continuar con los objetivos del TFCA a través de FIDECO, en sus diferentes procesos y actividades, en apoyo de la conservación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente de los Parques Nacionales Chagres y Darién.

A close-up photograph of a person's hands, wearing a dark blue long-sleeved shirt, holding a large quantity of dark brown, cracked coffee beans. The beans are piled high and appear to be freshly processed. The background is blurred, showing a colorful pattern, possibly a traditional textile.

Conclusiones generales y pasos a seguir

Después de analizar la sistematización de los canjes de deuda por naturaleza para los porqués y preparar el presente documento se puede elaborar una lista muy útil de recomendaciones específicas que puede ser usada por cualquier entidad que quisiera y pudiera desarrollar un mecanismo financiero de largo plazo para apoyar financieramente el manejo de una o más áreas protegidas.

Además de la recopilación exitosa de esta serie de recomendaciones útiles se reconoce que existen muchas otras necesidades que podrían tenerse en cuenta para que este producto tenga un uso más amplio y generalizado como, por ejemplo:



1

Presentar los presentes resultados ante múltiples líderes en el manejo de áreas protegidas y de recursos financieros como, por ejemplo, la Comisión de Áreas Protegidas de la UICN, al menos para América Latina, y a los miembros de la Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe (REDLAC)

2

Estudiar o sistematizar otros fondos ambientales destinados a áreas protegidas para ampliar la gama de mecanismos más allá de los canjes de deuda

3

Estudiar otros fondos o mecanismos para áreas protegidas con categorías de uso diferentes para identificar prácticas específicas

4

Considerar posibles diferencias relacionadas con aspectos sociales y culturales de poblaciones indígenas o grupos sociales en particular, si existieran

5

Aprovechar los éxitos no planificados de las experiencias de Panamá con mecanismos incipientes de financiamiento mixto para explorar las posibilidades de desarrollar un modelo de financiamiento y sus aplicaciones potenciales en conservación y manejo de áreas protegidas

6

Considerar ejemplos de mecanismos financieros en que el sector privado pudiera participar e impulsar sistemas de concesiones, manejo compartido u otros para incorporarlos a mecanismos financieros de largo plazo mediante fondos ambientales que brinden apoyo a una o más áreas protegidas

Disponer de mayor información y de aspectos más novedosos ayudará a afinar y ampliar las recomendaciones sobre mejores prácticas aquí propuestas. Se espera con gran expectación que este producto sea ampliamente usado para mejorar el desempeño en el manejo de las áreas protegidas y se expanda el uso de mecanismos financieros que garanticen estos resultados en el largo plazo, reduciendo la incertidumbre financiera para el logro de un desarrollo sostenible que se base firmemente en la mayor de las riquezas de América Latina, su capital natural.





Fundación para la Conservación de los Recursos
Naturales -Fundación Natura-

Panamá 2019



Sistematización de Fondos de canje de deuda por naturaleza, Fondo Chagres y Fondo Darién, identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas.
Fundación Natura.