

Título: Propuesta de esquema de financiamiento para el SNAP de Cuba.

Financing scheme proposal for the National System of Protected Areas of Cuba.

Tema: Economía y Medio Ambiente.

Autor: Eleny Corcho Rosales, Yusimit Betancourt Alayón, Beatriz Ubieta Fernández.

Entidad: Facultad de Economía, Universidad de La Habana.

País: La Habana, Cuba.

Correo: elenycr@gmail.com, yusimit.betancourt@fec.uh.cu, beatriz.ubieta@fec.uh.cu

Resumen

Las Áreas Protegidas constituyen una estrategia fundamental para la preservación ambiental. La iniciativa BIOFIN-CUBA detectó un grupo de problemáticas en el marco regulatorio, normativo y financiero, que generan brechas financieras y limitan la gestión efectiva del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) cubano. Por ende, se hace necesario buscar alternativas financieras para el Sistema que permitan la sostenibilidad financiera. Es así que se plantea elaborar una propuesta de diseño de esquema financiero para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Para lograrlo se sistematizan elementos conceptuales relevantes, se identifican elementos de éxito de experiencias internacionales y se desarrolla una propuesta de esquema financiero para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Los resultados hallados ratifican la necesidad de: descentralizar la estructura del Sistema en busca de mayor eficiencia en la gestión de las áreas; edificar un Marco Legal que sea acorde con los propósitos de sostenibilidad financiera; utilizar mecanismos financieros para complementar el presupuesto público; e incorporar actores privados en la gestión y financiamiento. La propuesta para Cuba se fundamenta en la concesión de autonomía a las AP, mediante la participación de actores no públicos en las funciones no esenciales de gestión y financiación, la utilización de mecanismos financieros complementarios al presupuesto, y la renovación del marco legal acorde a estas nuevas exigencias.

Palabras Claves: Sostenibilidad financiera, esquema financiero, plan de negocios, instrumentos económicos.

Abstract

Protected Areas constitute a fundamental strategy for environmental preservation. The BIOFIN-CUBA initiative detected a group of problems in the regulatory, normative and financial framework, which generate financial gaps and limit the effective management of the Cuban National System of Protected Areas (SNAP). Therefore, it is necessary to look for financial alternatives for the System that allow financial sustainability. Thus, it is proposed to prepare a proposal for the design of a financial scheme for the National System of Protected Areas. To achieve this, relevant conceptual elements are systematized, elements of success from international experiences are identified, and a proposal for a financial scheme for the National System of Protected Areas is developed. The results found ratify the need to: decentralize the structure of the System in search of greater efficiency in the management of the areas; build a Legal Framework that is consistent with the purposes of financial sustainability; use financial mechanisms to complement the public budget; and incorporate private actors in management and financing. The proposal for Cuba is based on the granting of autonomy to the PAs, through the participation of non-public actors in non-essential management and financing functions, the use of complementary financial mechanisms to the budget, and the renewal of the legal framework in accordance with these new demands.

Keywords: Financial sustainability, financial scheme, business plan, economic instruments.

Introducción

Las Áreas Protegidas (AP) constituyen una estrategia fundamental para la conservación a largo plazo de la diversidad biológica, el patrimonio cultural y servicios ecosistémicos necesarios para sustentar a la sociedad. En el marco del discurso de desarrollo sustentable que se viene generando a nivel mundial, a causa del acelerado deterioro ambiental que han provocado los patrones de consumo y esquemas de producciones actuales, las AP vienen a ser un factor determinante en las estrategias de desarrollo como herramienta para lograr los objetivos de sustentabilidad ambiental que se hacen necesarios.

Asegurar el manejo efectivo y los recursos financieros suficientes son vitales para que las AP continúen otorgando los beneficios y mantengan su rol en la conservación de la biodiversidad (Gutiérrez, 2016). El financiamiento del Sistema de Áreas Protegidas se convierte en una necesidad a escala nacional para lograr una efectiva gestión de las mismas. Aunque la cantidad de fondos recibidos por las instituciones responsables para la gestión de las áreas es importante, no es suficiente, creándose una brecha entre los recursos necesarios y los asignados. Por eso es esencial encontrar formas para aumentar la eficiencia del manejo, aprovechar al máximo los fondos disponibles y diversificar el financiamiento con el que se cuenta (Pacha, 2010).

En Cuba, a partir de un diagnóstico realizado a la situación económica del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), tomando en cuenta los resultados de La Iniciativa Finanzas para la Biodiversidad (BIOFIN) en el país y las diferentes ediciones del Plan de Sistema del SNAP, se han identificado un grupo de problemáticas a resolver que se asientan en la falta de financiamiento, en una alta dependencia del presupuesto del Estado, dificultades para la aplicación de los instrumentos económicos que se identifican mayormente en el marco institucional, entre otras.

Ante esta problemática, nace el requerimiento de un nuevo esquema financiero del SNAP que no represente una carga para el presupuesto del estado, sino una oportunidad para aprovechar eficientemente los recursos disponibles y contribuir a reducir la brecha financiera actual; para así lograr la sostenibilidad financiera del SNAP y asegurar la sostenibilidad ambiental.

El sector de la conservación: aspectos teóricos relevantes.

Las AP contribuyen a las metas de los ODS a partir del rol que juegan en la conservación, la suministración de servicios ambientales y ecosistémicos y el impacto que tiene en el desarrollo económico y cultural. Las AP avanzan en el cumplimiento de los ODS de manera sinérgica, interrelacionándose como muchos de los objetivos del programa, que apuntan hacia una gestión integrada de AP y mantenimiento de servicios ecosistémicos (Duque, 2018).

Las mismas salvaguardan las especies y la biodiversidad, son suministradores de agua, proveedor de oxígeno, eliminan el carbono del aire, abastecen de recursos comestibles. Bovarnick, y otros (2010), Duque (2018), León (2007), Marte (2006), Solórzano (2016) y Swift (2021) mencionan que brindan una variedad de diferentes beneficios fundamentales para el crecimiento de sectores productivos como la agricultura, la pesca, la silvicultura, el turismo natural, la energía y la industria maderera, por ende, crean fuentes de empleos. Estos elementos son potenciadores de la actividad turística cerca de las regiones donde se encuentran las AP, formando parte de la cadena de valor de actividades económicas mediante la recreación y el desarrollo del ecoturismo.

Estas cuestiones resaltan la necesidad de lograr recursos financieros para conservación de las áreas protegidas. La tendencia actual del financiamiento del Sistema de Áreas Protegidas es el presupuesto gubernamental como pilar fundamental. Al decir de Pacha (2010) no es realista esperar que los países en vías de desarrollo con debilidades institucionales y de gobernanza, puedan absorber los costos totales de manejar las AP al mediano y corto plazo. Por ello se ha potenciado la cooperación internacional y la obtención de donaciones, así como el financiamiento de origen privado, como fuentes de financiamiento para lograr la sostenibilidad financiera.

Sin embargo, no ha sido suficiente, creándose una brecha entre los recursos necesarios y los asignados. Por eso es esencial encontrar formas para aumentar la eficiencia del manejo, aprovechar al máximo los fondos disponibles y diversificar el financiamiento con el que se cuenta (Pacha, 2010). Se necesita de planes innovadores y la utilización de mecanismos financieros para solucionar estos problemas.

La capacidad de obtener recursos financieros suficientes, estables y de largo plazo, y de asignar esos recursos de manera pertinente y en forma apropiada para cubrir las necesidades de las AP, bajo un modelo de gestión eficiente que asegure que las AP sean manejadas efectivamente y eficientemente según sus objetivos de conservación, es lo que definen como sostenibilidad

financiera Bovarnick, y otros (2010), Donosa & Vela (2015), Gutiérrez (2016), Ministerio del Ambiente de Ecuador (2015), Pacha (2010) y Valera (2017).

Valera (2017) menciona que el análisis de sostenibilidad financiera debe partir de cuatro fases importantes: análisis financiero, análisis de brechas financieras, definición de mecanismos de financiamiento y definición de una estrategia financiera. Sin embargo, el éxito de la sostenibilidad despierta en diferentes elementos, que en conjunto logran ser la clave del éxito de la sostenibilidad financiera.

La capacidad de encontrar alternativas innovadoras y poder aplicarlas en aras de satisfacer las necesidades financieras también depende de:

1. La planificación financiera, pues planea la obtención de financiamiento y su utilización, evalúa las operaciones, e identifica las brechas financieras.
2. La realización de alianzas públicas-privadas que permiten superar de alguna manera la barrera administrativa y financiera generada muchas veces por el Estado, dando paso a la flexibilización de la gestión y además generar financiación privada para este objetivo público.
3. La gestión del conocimiento como mecanismo para optimizar y aprovechar el uso de los recursos humanos.
4. El seguimiento y monitoreo pues determina los resultados de los planes financieros y el grado de efectividad en el logro de objetivos, así como las fortalezas y debilidades del sistema y si hubo fallas en el plan.
5. La estructura del sistema y el marco legal porque ambos son habilitadores de las condiciones para aplicar alternativas de financiamiento. La transparencia, flexibilización y efectiva regulación de ellos, facilitan las condiciones para temas como la movilización de recursos financieros, la adopción de principios de gestión de negocios, la búsqueda de mecanismos financieros innovadores, la autonomía financiera, personal capacitado y la modernización de los principios de gobernabilidad.

La compenetración de todos estos componentes son los que determinan que se pueda crear un esquema de financiamiento duradero, estable y suficiente que además se gestione eficazmente.

En cuanto a la planificación financiera considerarla como la base de un plan de negocios, que define el diseño de la estrategia para obtener los fondos identificados, es una alternativa novedosa para lograr la sostenibilidad financiera. Entiéndase por planes de negocios un plan que analiza e identifica la brecha de financiamiento y presenta oportunidades para reducir esa brecha por medio de generación de ingresos o reducción de costos (Bovarnick, y otros, 2010).

Al enmarcar la planificación financiera dentro de los principios de negocios se pasa de un enfoque de financiamiento tradicional, basado en el presupuesto estatal o flujos financieros internacionales, a un modelo más operativo basado en un enfoque de mercado y autogestión que garantiza la diversificación de ingresos, la optimización de recursos y el autofinanciamiento.

Pero la utilización de métodos alternativos de financiamiento necesita de un primer momento de acercamiento a las necesidades financieras. Enríquez & Makepeace (2018) plantean que el análisis de las brechas financieras consiste en la cuantificación de las necesidades de financiamiento de un AP individual o de un sistema de áreas.

La identificación de los instrumentos financieros a utilizarse para lograr la sostenibilidad depende indirectamente de la correcta cuantificación de las brechas financieras, pues los instrumentos financieros facilitan soluciones financieras a problemas ambientales en sectores clave de la economía, a partir de la movilización y redistribución de recursos financieros.

Donosa & Vela (2015), Flores (2008) y Pacha (2010) establecen como instrumentos financieros a aquellas herramientas diseñadas para captar, generar, movilizar y/o transferir recursos que financian la conservación de la biodiversidad a través de diferentes programas. Además de instrumentos que permiten la transferencia de tecnología y la generación de capacidad para la gestión financiera.

En la siguiente Tabla se presentan los instrumentos que existen para el financiamiento de las AP.

Tabla 1. instrumentos económicos para AP.

Mecanismo	Definición	Quién puede utilizarlos	Ventajas	Desventajas
Mecanismos de conservación				
Impuestos, gravámenes y sobrecargas	Imposición de cuotas y gravámenes para ciertas clases de actividades, ventas o compras.	Los puede imponer en gobierno nacional o seccional, según sus competencias.	Ingresos recurrentes de uso no restringido Se obtienen beneficios económicos de otros usos de los recursos (turismo, consumo de agua, caza/pesca, etc.).	Puede incentivar a la práctica de actividades inadecuadas para obtener ingresos. Requiere de una legislación especial. Genera conflictos con los grupos que pagarían los impuestos por lo que requiere procesos de educación y difusión.
Cuotas (por concepto de entrada, concesiones, uso de espacios)	Cobro de tasas por concepto de visita o uso de las áreas, pueden ser estacionales o anuales.	La entidad con jurisdicción sobre el AP o la misma área de acuerdo a la normativa establecida.	Ingresos regulares y recurrentes, uso generalmente no restringido. Aplica el principio de "pago por uso" Se puede usar para regular el acceso y evitar uso excesivo. De fácil aplicación por los puntos de acceso para a cuota de entrada. Las concesiones permiten brindar servicios adicionales sin inversión del área. Brinda oportunidad a empresarios locales.	No es apropiado para áreas poco visitadas. Puede limitar el acceso para locales que no puedan pagar (se puede establecer un día de entrada gratis para ellos en la semana). La introducción de cuotas para áreas cuyo acceso es gratis puede generar controversias y requiere un trabajo previo. Los concesionarios pueden no compartir los principios de conservación del área. El estimado de la tasa suele ser complicado.
Venta y alquiler de bienes y servicios. Puede incluir bienes intangibles como "adopte un árbol"	Tiendas de regalos y objetos que sirvan como recuerdo, venta de artículos permitidos para servicios del área, alquiler de equipos, alquiler de sitios de acampada o picnic, entrada a las exposiciones, etc.	La entidad a cargo del manejo de las áreas, ONG, concesionarias.	Los bienes y servicios pueden apoyar como generadores de ingresos y educación al visitante. Generalmente no se requiere de autorización legal adicional. Fácil de mantener las ganancias dentro del área.	Se requiere de una inversión inicial para el inventario de los bienes y búsqueda de proveedores de servicios. Los bienes y servicios se deben limitar a aquellos relacionados con los objetivos del área protegida. Potencial competencia con otros proveedores locales de bienes y servicios.
Investigación y prospección de diversidad biológica	Contrato con una persona o una compañía (ej. farmacéutica) para el uso de los recursos materiales vegetales recolectados y procesados para el análisis) a cambio de pagos en efectivo y/o regalías por cualquier medicina/producto que pueda desarrollarse.	Suele ser estatal para recursos genéticos, local para investigaciones.	El costo inicial es mínimo. Oportunidad de capacitar y emplear a los investigadores locales en la recolección y el procesamiento inicial. Permite recopilar información no existente en las áreas.	Imposible conocer los beneficios financieros potenciales con antelación. Complicado establecer el valor a cobrarse.
Implementación de un sistema de sello verde	Creación de un sello que permita el aporte de empresas u organizaciones al financiamiento de las AP a cambio de poder usarlo para promover sus productos y/o servicios.	Gobierno local o seccional.	Permite la captación de nuevos donadores que antes no intervenían. Recursos para uso menos restringido.	Requiere revisión de la normativa.

Fondos

Generación de un fondo de

La entidad con

Permite generar mayor participación de las

Normalmente no sirven para gastos recurrentes.

corporativos empresas y organizaciones que apoyen en temas específicos para la conservación del área protegida (letreros, senderos, eventos, capacitaciones). jurisdicción sobre el AP o la misma área, de acuerdo a la normativa establecida. empresas en la conservación. Apoya en gastos emergentes. Se debe revisar la normativa para ver la factibilidad en las áreas.

Cuota por uso de servicios ambientales	Este mecanismo se basa en los esquemas de pagos por servicios ambientales y considera el pago de los demandantes del servicio hacia quienes lo ofrecen, de manera que estos puedan asegurar su provisión en el futuro mediante el desarrollo de actividades de conservación.	Entidad a cargo del sistema de AP que proveen el servicio.	Permite aplicar el pago por uso a los servicios que proveen el sistema. Genera incentivo para la conservación. Se puede utilizar en programas específicos de conservación habitantes de las áreas.	Es complicado establecer el valor por determinada unidad de uso. Al ser algo nuevo, genera resistencia al pago en un inicio.
Fondos fiduciarios de conservación	Creación de un fondo fiduciario con un aporte inicial o a través de una actividad o cobro determinado.	En función de la creación del fondo, puede ser para un área específica o el sistema total.	Una vez establecido, genera fondos recurrentes. Permite cubrir costos básicos no considerados. Una unidad externa genera mayor eficiencia en el manejo. Objetivos y metas establecidos a largo plazo.	Suelen estar definidos de gasto sin mayor flexibilidad. El aporte inicial es elevado.
Mecanismos de uso sustentable				
Manejo de flora y fauna	Permite el uso de ciertas especies de flora y fauna en cosechas y criaderos controlados con fines de aprovechamiento.	Manejo privado con autorización y control de la entidad con jurisdicción sobre el AP.	Genera medios de subsistencia para habitantes de las áreas. Desincentiva la caza o recolección ilegal de las especies manejadas. El cobro por la autorización genera recursos recurrentes al área.	Mal controlado puede motivar la caza o recolección al existir un mercado regulado. Requiere una inversión inicial elevada para un adecuado manejo. Se debe seleccionar con cuidado las especies a ser manejadas. Requiere colaboración del gobierno nacional para el control.
Aprovechamiento forestal	Permite obtener productos del bosque, principalmente madera de manera planificada y controlada.	Manejo privado con autorización y control de la entidad con jurisdicción sobre el AP	Genera medios de subsistencia para habitantes de las áreas. Desincentiva la tala ilegal. Desencadena un monitoreo forestal.	Sin un buen control puede incentivar tala de especies no autorizadas. Requiere colaboración del gobierno nacional para el control.
Actividades agrícolas y agropecuarias	Permite actividades a pequeña escala y controladas.	Manejo privado con autorización y control de la entidad con jurisdicción sobre el AP	Genera medios de subsistencia para habitantes de las áreas. Desincentiva el consumo de las especies silvestres.	Requiere un control exhaustivo para que no se genere presión sobre el área.

Fuente: Donosa & Vela, 20

Luego de identificar las brechas financieras existentes para lograr la conservación y manejo efectivo de las AP y entender los instrumentos financieros existentes, se pasa a la búsqueda de opciones para solucionar los problemas de insuficiencia financiera. La definición de una estrategia financiera y los planes de negocios, como ya se mencionó, aseguran un nivel adecuado de financiamiento proveniente de fuentes diversificadas.

Experiencias Internacionales

Se realizó la selección de países según las tres zonas geográficas en las que se divide el continente, y se eligieron las experiencias de cada zona que resultaban provechosas para el caso cubano según las características y los resultados obtenidos. De América del Norte se eligió Estados Unidos, de América Central se escogió a Costa Rica y de América del Sur se eligieron a Colombia y Perú, la primera de la zona más septentrional y el segundo de la zona meridional.

Los aspectos a analizar en cada país son estructura del sistema, marco legal, fuentes de financiamiento y alianzas pública-privadas. Fueron elegidos estos elementos porque resultan clave para lograr la sostenibilidad financiera de las AP y a su vez son elementos deficientes en el SNAP cubano actual.

A continuación, se observa en la tabla 2 el análisis comparativo de las experiencias internacionales.

Países/Aspectos	Colombia	Costa Rica	Perú	Estados Unidos
Estructura del Sistema	<ul style="list-style-type: none"> - Estructura vertical pero que posibilita la autonomía de las áreas. - Administración de las AP: administradas públicamente mediante las Cooperaciones Autónomas Regionales (son la máxima autoridad ambiental) dotadas de autonomía administrativa. Exceptuando las áreas privadas que son administradas por privados. - Participación activa de otros actores en las actividades de gestión y conservación. -- Propiedad de las AP: propiedad pública, exceptuando las Reserva Natural de la Sociedad Civil de propiedad privada. 	<ul style="list-style-type: none"> - La estructura organizativa y administrativa vertical pero facilitadora de la autonomía de las áreas. - Administración de las AP: pública, privada y mixta. - Sistema de gestión institucional desconcentrado y participativo. - Propiedad de las AP: públicas, privadas y mixtas, pero en su mayoría públicas 	<ul style="list-style-type: none"> - Estructura vertical pero descentralizada. - Administración de las AP: a cargo de los gobiernos regionales, locales y privados (en las AP privadas - Trabajo conjunto entre instituciones público-privada en la gestión de las áreas. - Propiedad de las AP: públicas excepto las Áreas de Conservación Privadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Compuesta por cuatro Sistemas de AP fundamentales, que organizan AP a fines, como organismo rector y pertenecen a un departamento gubernamental. - Administración de las AP: pública encargada del gobierno federal a escala nacional, estatal o local. - Las AP son gestionadas según la autorización legislativa individual. Por tanto, existe autonomía y flexibilización en su gestión. - Propiedad de las AP: públicas.
Marco Legal	<ul style="list-style-type: none"> - Leyes que establecen la conservación medioambiental. - Promoción y participación del sector privado en la conservación. - Reglamentación administrativa que garantiza la autonomía de las áreas. 	<ul style="list-style-type: none"> - El Marco Legal promueve la conservación ambiental. - Promoción y participación de terceros en la generación y administración de ingresos, y gestión. - Facilita el desarrollado de mecanismos para financiamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Promueve la conservación ambiental. - Crea las condiciones habilitantes para la utilización de mecanismos financieros y da seguridad para inversiones. - Mecanismos coactivos por afectación a las AP. - Se incentiva la participación del sector privado en la generación de ingresos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Promueve la conservación ambiental. - Facilita y promueve actividades productivas dentro de las áreas. - Leyes tributarias que garantizan la generación de fondos. - Creación de mecanismos legales que promueven las alianzas público-privadas y la aplicación de mecanismos financieros.

Fuentes de Financiamiento	<p>Ingresos Nacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Presupuesto estatal. - Fondos ambientales. - PSA. - Ecoturismo y concesiones de servicios. - Arrendamientos para instalación de infraestructura. - Canje de deuda ambiental <p>Ingresos Internacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Donaciones y ayudas de cooperación. - Fondos ambientales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración de una estrategia financiera. - Implementación de Planes de Negocios. <p>Fuentes de ingresos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Presupuesto estatal. - Fondos ambientales. - Donaciones. - PSA. - Ecoturismo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Presupuesto Público. - Fondos patrimoniales del PROFONANPE. - Pagos por derechos de uso. - PSA. - Donaciones internacionales. - Canjes de deudas. - Otros proyectos de inversión. - Turismo de paisaje. 	<ul style="list-style-type: none"> - Financiación directa del gobierno. - Tarifas de usuarios y donaciones. - Ingresos autogenerados. - Los Pagos de Compensación Voluntarios y Obligatorios. - Banca de Mitigación y Compensaciones de Biodiversidad. - Mercado de Carbono. - Multas, impuestos y contribuciones.
Alianzas Público-Privadas	<ul style="list-style-type: none"> - Se apoya en alianzas y cooperaciones formales e informales con disímiles actores, tanto para la investigación, la financiación, la oferta de servicios y la gestión. - Alianza público-privada “Naturalmente Colombia” (2013). - Alianza público-privada “Iniciativa Biodiversidad y Desarrollo” (2016). 	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Voluntario. - Manejo Compartido. - Alianzas Estratégicas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Articulación de aliados públicos y privados en busca de contribuir a la conservación, desarrollo económico e inclusión de las comunidades del Perú. - Logra la inclusión de más donantes y otras fuentes de ingreso. - Patrimonio Natural del Perú (PnP). 	<ul style="list-style-type: none"> - Alianzas con empresas privadas para que ofrezcan los servicios y realicen actividades productivas dentro de las AP. - Se realizan mediante contratos de concesiones y autorizaciones de uso comercial, arrendamientos y permisos para usos especiales del parque y filmaciones comerciales a privado.

Fuente: Elaboración propia

De estas experiencias se pueden obtener, como lecciones más relevantes, las siguientes:

- La estructura vertical no limita la toma de decisiones de las AP.
- La participación de otros actores en las actividades de gestión y financiamiento permiten un sistema de gestión desconcentrado.
- La complementariedad entre el Marco Legal y el propósito de sostenibilidad financiera facilitan la generación de ingresos.
- El presupuesto estatal como la principal vía de financiamiento, pero reconocen la necesidad de utilizar mecanismos financieros.
- Los mecanismos más utilizados son los PSA, Fondos Ambientales, el Ecoturismo y servicios recreativos.
- Utilización de Planes de Negocios como instrumento para lograr la sostenibilidad financiera.

Cuba: Retos para la Sostenibilidad Financiera y Propuesta de Esquema de Financiamiento.

Caracterización del SNAP

Se define AP según el Decreto Ley 201 de Áreas Protegidas de la República de Cuba (1999) como: “partes determinadas del territorio nacional, declaradas con arreglo a la legislación vigente, e incorporadas al ordenamiento territorial, de relevancia ecológica, social e histórico-cultural para la nación y en algunos casos de relevancia internacional, especialmente consagradas, mediante un manejo eficaz, a la protección y mantenimiento de la diversidad biológica y los recursos naturales, históricos y culturales asociados, a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación y uso sostenible.”

Muchas definiciones coinciden en que el sistema incluye áreas privadas y públicas, sin embargo, en Cuba las áreas y terrenos protegidos son de propiedad pública. Cuba al igual que el resto de los países que poseen AP tiene un sistema propio de clasificación y gestión constituido por 8 categorías que se corresponden con las 6 propuestas por UICN y se encuentra definido en el capítulo II y IV del Decreto - 9 Ley 201 del SNAP. Siguiendo la clasificación de la UICN, se definen las categorías de manejo del Sistema de Áreas Protegidas, estas aparecen en el Anexo 1, tomadas del Decreto-Ley 201 el sistema de clasificación de AP y SNAP.

Actualmente la Isla cuenta, según Enrique Hernández (s/f), con un sistema de AP que cubre aproximadamente el 22 % del territorio nacional en todas sus variantes y categorías. El 9,72 % se consideran áreas de categorías más estrictas y/o de significación nacional. El potencial de 263 áreas reconoce 80 de significación nacional y el resto de significación local. La superficie de las AP de significación nacional constituye el 87 % de la superficie total propuesta para el SNAP. En el Anexo 1 se pueden observar cómo está estructurado el SNAP en Cuba por categorías de manejo.

Propuestas para Sostenibilidad financiera del SNAP

A continuación, se proporcionan algunas propuestas para Cuba, analizando por parámetros: estructura del sistema, marco legal, fuentes de financiamiento y las características del sistema cubano y proponiendo alternativas para solucionar sus limitantes o mejorar su situación actual, según las lecciones aprendidas.

Estructura del Sistema

La coordinación del sistema es una responsabilidad del Centro Nacional de Áreas Protegidas (CNAP), que pertenece al Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), a través de la Junta Coordinadora del SNAP, que está integrada por los máximos representantes de las entidades miembros de diferentes entidades. Predomina la gobernanza estatal a través del Ministerio de Agricultura (MINAG) y el CITMA fundamentalmente (CNAP, 2012).

Todo esto refleja una estructura vertical en el sistema, conformada por diferentes entidades, tanto presupuestadas como empresariales, subordinadas a diversos organismos. La forma de gestión y administración del SNAP ha sido históricamente centralizada, aunque el esquema se ha descentralizado a través de la creación de las Juntas Coordinadoras provinciales de AP y de otras juntas especiales (Goldberg, y otros, 2016). En el Anexo 2 se observa la estructura del sistema según sus componentes más importantes. Llama la atención como en los últimos años la implementación de los planes estratégicos ha necesitado de administración y realización de actividades de forma descentralizada y participativa.

Sin embargo, según la Ley No. 81 de Medio Ambiente (1997): es el CITMA¹ el organismo encargado de proponer la política ambiental y dirigir su ejecución al igual que controlar y evaluar su realización. Pero siempre le corresponde al Consejo de Ministros aprobar y evaluar la Estrategia Ambiental Nacional y todos los planes. Los programas y proyectos de desarrollo económico y social ambientales ya sean de alcance nacional, regional o local deben elaborarse o adecuarse en concordancia con las autoridades rectoras antes mencionadas. Y las personas jurídicas o naturales que tengan bajo su administración AP deben ejecutar las acciones aprobadas en las normas de manejos para cada área en específico.

Aunque El Plan del SNAP es elaborado mediante el principio de la planificación participativa y el Plan de Manejo² es realizado por la administración de cada área protegida (DL-201, 1999) no se puede hablar de una autonomía dentro del sistema, porque cada Plan de Manejo debe ser aprobado por el CITMA, y esta entidad a su vez es la que presupuesta los fondos estatales para cada AP según el plan y controla el cumplimiento de los planes (DL-201, 1999).

Las experiencias analizadas han demostrado que una verticalización del sistema no impide la autonomía, por ende, la propuesta de la autora se fundamenta en lograr la flexibilización del Sistema manteniendo la verticalización. Que la utilización del presupuesto en todo momento deba ser aprobado limita en momentos coyunturales la flexibilización de los planes. Por ende, en primer lugar, se propone la participación activa de otros actores en la elaboración de los planes y la gestión participativa³.

A otros actores se refiere a comunidades rurales, universidades, centros de estudios e incluso las nuevas empresas privadas que están surgiendo y estén interesadas en colaborar, porque en general la estructura del sistema ha limitado la participación de entidades no estatales en estas labores. En segundo lugar, la autora propone la autonomía de las AP de decidir sobre el presupuesto asignado, sobre todo en momentos coyunturales. Por tanto, se trata de la flexibilización de los planes de las AP sin necesidad de recurrir a su aprobación por los órganos rectores en todo momento. Que las AP tengan un control sobre el presupuesto asignado, cómo gestionarlo, a dónde asignarlo y cómo obtener nuevas fuentes de ingresos, sin necesidad de llevar

¹ Se establecen dichas funciones y atribuciones mediante el CNAP.

² Son los planes que contienen la estrategia de las AP e incluye los correspondientes estudios económicos.

³ Este tipo de iniciativas ya se está llevando a cabo en algunas regiones, pero aún no se concreta en todo el sistema.

la estrategia para su autorización al órgano rector en etapas fuera de las correspondientes a la aprobación de los planes. Pues esto limita la capacidad de actuar de las AP ante contingencias o en momentos que se requiere flexibilización. En tercer lugar, establecer mecanismos de coordinación interinstitucional, dada la variedad de estructuras con que cuenta el SNAP actualmente. Si se quiere mantener la verticalización se precisa de interconexión entre las diferentes instituciones del sistema de forma tal que se mejore la articulación de la toma de decisiones, para minimizar inconsistencias que perjudican a los intereses de cada AP. Se debe continuar con el propósito de descentralizar la toma de decisiones y permitir la autonomía de las entidades que forman parte de la estructura del sistema y son determinantes para lograr la sostenibilidad del SNAP⁴. Para esto por supuesto que se necesita de un Marco Legal acorde a las necesidades, actualizado y moderno.

Marco Legal

Lo primero que resalta del Marco Legal vigente es que está cimentado en la Ley No 81 de Medio Ambiente y el Decreto-Ley No 201, de los años 1997 y 1999 respectivamente, por tanto, estamos hablando de un marco legal desactualizado. El desarrollo y consolidación del SNAP ha superado el marco legal vigente aplicable al mismo. Se han creado instrumentos técnicos-metodológicos, de planificación y control, coordinación y participación que quedan fuera de le marco legal actual; así como la creación de nuevos actores que no existían antes. Por eso la primera propuesta de la autora es renovar el marco legal vigente, actualizarlo con leyes que faciliten la participación activa de otros actores y que garanticen la utilización de mecanismos financieros modernos, armonizado con otros cuerpos legales y que genere mayor autonomía al sistema. Aunque se debe mencionar que en el presente año se aprobó la Ley 150⁵ sobre recursos naturales y medio ambiente. Se trata de una norma más moderna, que actualiza conceptos y busca ordenar y fortalecer la institucionalidad y el marco jurídico para la Implementación de la Estrategia Ambiental Nacional (Agencia Cubana de Noticias, 2022). La nueva Ley establece una mayor participación multidisciplinaria, intersectorial y ciudadana en la implementación de otras políticas vinculadas a los recursos naturales o que se relacionan con la gestión y calidad ambiental. La Ley 81 (1997) establece la coherencia entre el Ministerio de Finanzas y Precios,

⁴ Con la aplicación de los Planes estratégicos a partir del 2003 se dio inicio a un sistema más descentralizado y participativo, pero que aún le queda por perfeccionar.

⁵ La ley está aprobada desde mayo, pero hasta la fecha presente no se ha publicado oficialmente.

otras instituciones económicas pertinentes y el CITMA para establecer las regulaciones económicas. Incluye un régimen de sanciones administrativas hacia personas jurídicas y naturales que incumplan con lo establecido en la ley. Así como establece la creación del Fondo Nacional de Medio Ambiente orientado a cumplir los objetivos del SNAP mediante la financiación total o parcial de proyectos.

En cuanto al DL-201 (1999), instauro el presupuesto como principal fuente de financiamiento, aunque reconoce la obtención de financiamiento por otras vías. Según BIOFIN (2019) existe un sistema tributario, pero donde la implementación gradual de los impuestos ambientales, contenidos en la Ley Tributaria vigente, presenta una baja dinámica en los últimos años. Además, en la implementación del Decreto Ley No. 201 no se ha podido avanzar lo suficiente en lo relacionado con el mecanismo de sostenibilidad financiera de dichas áreas, uno de los objetivos a que BIOFIN se encamina. Otra limitante del marco legal es que no se dispone de la descentralización del uso de ingresos generados por otras vías, sino que queda a disposición de la decisión del CITMA; como tampoco crea las condiciones para aplicar mecanismos financieros novedosos.

Aunque se puede decir que la nueva ley aprobada es un paso de avance en la modernización del marco institucional porque incluye mayor participación en la gestión de recursos naturales, y amplía los regímenes de responsabilidad administrativa, civil y penal, y establece nuevas herramientas para la preservación de los recursos naturales. No obstante, no es suficiente para lograr la sostenibilidad financiera de las AP. Se propone crear escenarios legales para aplicar nuevos instrumentos financieros; posibilitar el aumento de la inversión no estatal en las áreas mediante mecanismos que generen seguridad a los inversionistas e incentiven la participación de otros actores en la generación de recursos para la conservación; generar autonomía en las AP sobre los ingresos generados; dar mayor apertura al co-manejo y la participación activa de actores no estatales en la conservación; y considerar la elaboración de una disposición para normar que los ingresos, totales o parciales, de multas, tarifas, certificados, licencias y permisos ambientales tengan un destino específico ambiental.

Fuentes de financiamiento

Las principales fuentes de financiamiento establecidas por ley son el presupuesto del Estado, a través del Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FONADEF) y del Ministerio de la

Agricultura. Otros fondos que también contribuyen son el Fondo de Medio Ambiente y los Programas Territoriales, Nacionales y Ramales de Investigación y Desarrollo. Sin embargo, en Cuba el financiamiento internacional constituye una valiosa fuente adicional de recursos que fortalece la gestión y permite atender algunas necesidades puntuales. Algunas de las organizaciones internacionales que han tenido mayor participación en financiamiento son: WWFCanadá, Programa de Pequeñas Donaciones, del Programa de las Naciones Unidas (PPD/PNUD); Fondo Mundial para el Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas (GEF/PNUD) (Goldberg, y otros, 2016).

BIOFIN (2019) identifica como otras fuentes de financiamiento: bonificación arancelaria; cánones y regalías por explotación minera, cobro de licencias ambientales; extensión de los impuestos ambientales⁶; y contribución territorial para el desarrollo local. Aunque ellas contribuyen en menor medida al financiamiento. Los mecanismos económicos actuales, no satisfacen el autofinanciamiento de la gestión de las AP ni la sostenibilidad económica del SNAP, por lo que se identifica la necesidad de promover la creación de mecanismos financieros para lograr una planificación, protección y manejo adecuados y efectivos (CNAP, 2012).

La presente autora propone hacer más extensivo el uso de los mecanismos identificados por BIOFIN que actualmente se utilizan para complementar el presupuesto estatal y los fondos ambientales. Además, cobrar por derechos de escalada, buceo, campismo, filmación y fotografía; concesiones de actividades no principales dentro de las áreas a agentes privados, utilización de PSA, seguros contra riesgos ambientales y mecanismos financieros como la Banca Verde⁷.

Estas propuestas nacen de la mirada a las experiencias internacionales de la región. Todos los países latinoamericanos analizados utilizan PSA, algunos en mayor medida que otros, porque es cierto que su aplicación necesita de un consolidado sistema de valoración económica, pero es de los mecanismos más efectivos para adquirir fuentes de financiamiento. Al igual que las concesiones de actividades comerciales y recreativas no principales a empresas privadas, las cuales están muy vinculadas al ecoturismo. El turismo ecológico en Cuba no aprovecha al máximo las potenciales naturales que existen en el país. La experiencia cubana, según Nello (2004) consiste sobre todo en actividades de senderos, recorridos e instalaciones de alojamiento,

⁶Por uso o explotación de playas, bahías y por vertimiento aprobado de residuales en cuencas hidrográficas.

⁷ Se están realizando talleres para su implementación gradual en estos momentos en Cuba.

pero no se promocionan en todas las áreas, sino en zonas potenciales, donde se seleccionan un reducido grupo de espacios. Además, recae en empresas estatales que ofrecen servicios de bajos estándares de calidad. El modelo de desarrollo ecoturístico que ha primado ha sido básicamente: “primero se promociona y después ya se verá”, limitándose la planificación, gestión y promoción especializadas. Y una de las peculiaridades ha sido la explotación de la interpretación ambiental⁸.

Muchos países basan sus ofertas en la belleza escénica y ofrecen servicios de baja complejidad, todo en manos de actores privados. La autora propone la participación activa de actores no estatales en la oferta de servicios recreativos, turísticos y de comercio no esenciales dentro de las áreas, de forma tal que las empresas estatales se encarguen de los servicios más estratégicos y gestionen las infraestructuras de mayor calidad. Por ende, las empresas estatales se encargarían de la creación y gestión de complejos hoteleros y balnearios; mientras que la recreación, restaurantes, actividades de baja complejidad como buceo, senderismo, etc., alojamiento de bajos estándares y otras actividades comerciales serían a cargo de empresas privadas o cuentapropistas. Igualmente se debería incorporar más AP a esta actividad. Lo último a resaltar es la necesidad de crear Planes de Negocios utilizando un enfoque de mercado con el ecoturismo como propuesta de valor, de forma tal que se realicen estudios de mercados y se cree una propuesta y una estrategia que logre posicionarse en el mercado del área, y así atraer turismo internacional de forma sostenida. Esto solucionaría los problemas de gestión y promoción existentes.

Alianza pública-privada

El DL-201 (1999) reconoce en su artículo 59 la administración de algunas categorías de manejo de las AP de forma coordinada mediante la designación de varias personas naturales o jurídicas con grandes intereses en el área para que de conjunto la administren. Aunque en sí no es algo que se ha puesto en marcha continuamente. La participación de las comunidades y actores locales en los procesos de planificación, así como en el manejo y gestión de los recursos naturales y culturales existentes, tienen en la actualidad una importancia fundamental. Hoy es muy complejo lograr los objetivos de conservación sin la participación de instituciones científicas, comunidades y actores locales que forman parte de estas o que se involucren en su manejo y gestión (Martínez, Hidalgo Díaz, & Castro, 2017).

⁸ Es el conjunto de técnicas y modalidades en interés de la comunicación del visitante con los recursos.

Ya se ha mencionado que el sistema está intentando lograr una estrategia de planificación participativa, que sea flexible y dinámica. La experiencia cubana de participación de otros actores en la gestión de las AP es la del Parque Nacional Viñales. En el caso colaboraron actores externos como: Circuito de Guardabosques (CGB), especialistas del Servicio Estatal Forestal (SEF), Dirección Municipal de Planificación Física (DMPF), Ministerio de Turismo (MINTUR) y representantes de las comunidades locales. Los resultados han sido satisfactorios, el AP ha alcanzado los objetivos de manejo identificados en su proyección estratégica, contribuyendo al mantenimiento y recuperación de la diversidad biológica y a la vinculación de las comunidades rurales en el manejo y gestión del Parque Nacional Viñales (Martínez, Hidalgo Díaz, & Castro, 2017).

Sin embargo, se les concedió mayor participación a entidades estatales, y aunque participaron comunidades rurales y propietarios locales, no se realizaron alianzas público-privadas para el manejo y financiamiento del área. Por ende, la propuesta de la autora es precisamente conceder mayor relevancia al papel de los nuevos actores económicos privados en el manejo compartido y la financiación de las AP. Ya sea mediante concesiones de servicios no estratégicos dentro de las áreas a privados, como colaboraciones de gestión y financiamiento. Al igual que se debe permitir la participación de entidades extranjeras en este tipo de alianzas, por supuesto que para esto se necesita de una transformación en el marco regulatorio. La importancia de la vinculación de los mismos en el manejo y planificación recae en que se consigue una gestión y adquisición de ingresos con una mirada más empresarial, optimizando los recursos económicos y el capital humano en función del cumplimiento de los objetivos de manejo del área; y se logran avances en la conservación e investigación ambiental dentro de las áreas.

Conclusiones

De la situación actual cubana del SNAP se puede decir y proponer:

- La estructura es vertical, conformada por diferentes entidades, tanto presupuestadas como empresariales, subordinadas a diversos organismos. La forma de gestión es centralizada y con poca autonomía. La principal propuesta se basa en lograr una descentralización del sistema mediante la participación activa de otros actores en la gestión; la autonomía de las AP sobre el presupuesto asignado y sobre la forma de adquirir financiamiento; y el establecimiento de mecanismos de coordinación interinstitucional.

- Marco Legal desactualizado, que no facilita las condiciones para la aplicación de mecanismos financieros y centraliza el sistema. La propuesta se encamina a continuar renovando el marco legal para que se adapte a las condiciones actuales, y facilite la participación de otros actores en la gestión y financiamiento de las áreas, cree condiciones habilitadoras para aplicar mecanismos financieros y proporcione autonomía a las AP.
- La principal fuente de financiamiento es el presupuesto estatal y las donaciones internacionales, pero es insuficiente y existen limitadas fuentes de financiamiento y de cobertura de necesidades. La propuesta de la autora es enfatizada en utilizar mecanismos financieros como son los PSA, fondos ambientales, seguros contra riesgo, Banca Verde y sobre todo potenciar el Ecoturismo.
- Se han realizado pocas colaboraciones entre actores privados y las AP, aunque se está encaminando hacia una estrategia de planificación participativa, que sea flexible y dinámica. La propuesta fundamental es precisamente conceder mayor relevancia al papel de los nuevos actores económicos privados en el manejo compartido y la financiación de las AP. Ya sea mediante concesiones de servicios no estratégicos dentro de las áreas a privados, como con colaboraciones de gestión y financiamiento.

Referencias bibliográficas

(1997). *Ley No. 81 de Medio Ambiente*.

Agencia Cubana de Noticias . (14 de mayo de 2022). Obtenido de <http://www.acn.cu>

BIOFIN. (2019). *La iniciativa BIOFIN-Cuba*.

Bovarnick, A., Fernández-Baca, J., Galindo, J., & Negret, H. (2010). *Sostenibilidad financiera de las áreas protegidas en América Latina y el Caribe: Guía para la política de inversión*.

CNAP. (2012). *Plan de Acción para la implementación del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas de la Convención sobre la Diversidad Biológica*.

DL-201. (1999). La Habana.

Donosa, C., & Vela, S. (2015). *Plan de sostenibilidad financiera del subsistema metropolitanos de áreas protegidas*.

Duque, J. C. (2018). *Contribución de las áreas protegidas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Bogotá.

Enríquez, C., & Makepeace, J. M. (2018). *Proyecto de conservación recursos marinos en Centroamérica Fase I*.

- Flores, M., Rivero, G., Jiménez, S., Chan, G., Suárez, I., León, F., y otros. (2008). *Plan financiero y principios de negocios para sistemas nacionales de áreas protegidas: Métodos, guías y lecciones aprendidas*.
- Goldberg, N., Ferro, H., Espinoza, A., Ortega, A., Mesa, A., & Barba, E. (2016). Protected Natural Areas National Systems in Latin America; the case of Cuba, Uruguay, and México.
- Gutiérrez, R. (2016). *Análisis de la brecha financiera del Área Protegida del Sur de la Isla de la Juventud*.
- Hernández, E. (s/f). *SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS*.
- León, F. (2007). *El Aporte de las Áreas Naturales Protegidas a la Economía Nacional*. Lima.
- Marte, D. (2006). Áreas protegidas y desarrollo humano. En R. Cañete, & M. Silva, *Áreas protegidas y Desarrollo Humano*.
- Martínez, Y., Hidalgo Díaz, I., & Castro, A. M. (2017). *Diseño y validación de una nueva metodología de efectividad de manejo mediante la gestión participativa de las comunidades rurales en el Parque Nacional Viñales, Cuba*.
- Ministerio del Ambiente, d. E., PNUD, & GEF. (2015). *Estrategia de Sostenibilidad Financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas*.
- Nello, M. (2004). *El ecoturismo como estrategia turística. El caso de Cuba*.
- Pacha, M. J. (2010). *Manual de Capacitación sobre Sostenibilidad Financiera para Áreas Protegidas en Latinoamérica*.
- Pacha, M. J. (2010). *Sostenibilidad Financiera para Áreas Protegidas en América Latina*.
- Solórzano, J. (2016). Obtenido de UICN Sitio Web: <https://www.iucn.org/>
- Swift, B. (2021). Obtenido de <https://www.infobae.com/>
- Valera, V. (2017). *Guía para elaboración y monitoreo de planes de sostenibilidad financiera en áreas protegidas*.

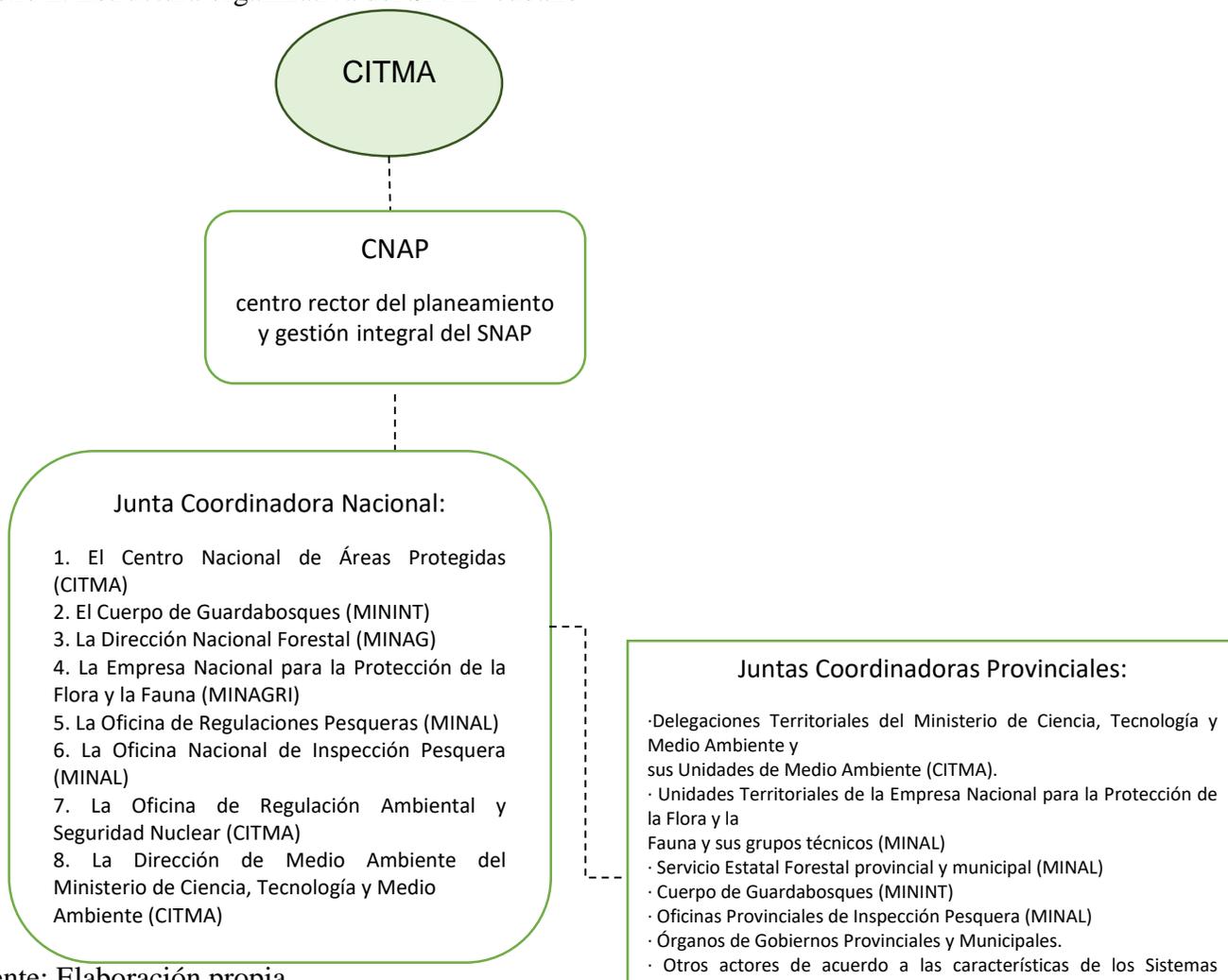
Anexos

Anexo 1: Categorías de manejo del sistema de áreas protegidas en Cuba

SNAP	Categoría UICN	
Reserva Natural (RN)	I	Reserva Natural Estricta
Parque Nacional (PN)	II	Parque Nacional
Reserva cológica (RE)	II	Parque Nacional
Elemento Natural Destacado (END)	III	Monumento Natural
Reserva florística manejada (RFM)	IV	Área de Manejo de Hábitat / Especies
Refugio de Fauna (RF)	IV	Área de Manejo de Hábitat / Especies
Paisaje Natural Protegido (PNP)	V	Paisajes Terrestres y Marinos Protegidos

Fuente: (DL-201, 1999).

Anexo 2: Estructura organizativa del SNAP cubano



Fuente: Elaboración propia.