

**METODOLOGIA PARA EL DISEÑO DE UN  
FONDO PARA EL SISTEMA DE AREAS MARINAS PROTEGIDAS DE  
SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA  
(FONDO AMBIENTAL MARINO – CARIBE COLOMBIA)**

**FRANCISCO ALBERTO GALAN S.**

**Informe final**

**Diciembre 31, 2003**

## INDICE GENERAL

Lista de cuadros y gráficos .....	3
Introducción .....	4
1. Consideraciones generales.....	6
1.2. Análisis de contexto.....	6
1.2.1. Problemas regionales y compromiso nacional.....	6
1.2.2. Horizonte general de financiación.....	6
1.2.3. Experiencias con fondos ambientales en el mundo.....	11
1.2.4. Institucionalidad de SAI&OP.....	15
2. Conveniencia de crear un fondo.....	17
2.1. Magnitud de las demandas de financiación del SAMP.....	17
2.2. Opciones diferentes a un fondo ambiental.....	20
2.2.1. Presupuesto y procedimientos administrativos de CORALINA.....	20
2.2.2. Los fondos ambientales existentes como opciones.....	22
2.3. Relevancia de un fondo ambiental para áreas protegidas marinas.....	32
2.3.1. Para el SAMP.....	33
2.3.2. Para la institucionalidad oficial.....	34
2.3.3. Para las organizaciones sociales.....	35
2.3.4. Para los sectores empresariales.....	36
2.4. Tipo de fondo.....	36
2.4.1. Opciones generales de manejo de recursos.....	36
2.4.2. Características generales del fondo ambiental.....	40
3. Metodología para creación del fondo.....	45
3.1. Desarrollo de instrumentos legales y operativos básicos.....	45
3.2. Integración de órganos de gobierno.....	47
3.3. Integración del equipo técnico básico.....	49
3.4. Precisión de la estrategia programática.....	50
3.5. Definiciones para la estrategia financiera.....	51
3.6. Procedimientos para asignación de recursos.....	52
3.7. Sistema de monitoreo, acompañamiento y evaluación.....	53
3.8. Organización de aspectos administrativos y operativos.....	53
3.9. Diseño y establecimiento de canales de comunicación.....	54
4. Conclusiones.....	55
5. Anexo 1: Tipos de ingreso de CORALINA.....	60
6. Anexo 2. Fuentes secundarias consultadas.....	62
7. Anexo 3. Personas e instituciones consultadas.....	63
8. Anexo 4: Glosario.....	66
9. Anexo 5. Organigrama de la Corporación.....	68

## **Lista de cuadros y gráficos**

Cuadro No 1. UAESPNN: Balance de ingresos egresos (2002-2006)

Cuadro No 2. Resultado de gestión fiscal del departamento de San Andrés y de Providencia Años 2000-2001.

Cuadro No 3. Resultados de gestión fiscal del Departamento de San Andrés 2002.

Cuadro No 4. Coralina. Comparativo ingresos 2001-2002.

Cuadro No 5. Coralina: Ejecución presupuesto de inversión 2002.

Gráfico No 1. Esquema de ubicación del fondo para la RBS y de los Amigos de la RBS y del SAMP dentro de estructura general de Coralina.

Gráfico No 2. Ubicación del fondo ambiental dentro de la estrategia financiera de Coralina.

Gráfico No 3. Instancias directivas de Coralina, la RBS, el SAMP y el Fondo Ambiental

## Introducción

La Corporación Coralina se encuentra en el proceso de establecer un Sistema Regional de Áreas Marinas Protegidas en el archipiélago de San Andrés y Providencia. El diseño del Sistema y su montaje inicial cuentan con la financiación de recursos donados por el *Global Environmental Facility* -GEF. Uno de los aspectos centrales de la constitución y permanencia del Sistema es la consolidación de una estrategia financiera, que sea diversa, viable y consistente con la estrategia financiera general de Coralina. Como parte del desarrollo de dicha estrategia se ha considerado conveniente explorar la posibilidad de constituir un fondo ambiental destinado a garantizar componentes básicos de la financiación del Sistema. El presente informe analiza la conveniencia de ese fondo y propone una metodología para su establecimiento inicial.

El informe se divide en tres secciones generales, que tratan los siguientes puntos:

- Consideraciones generales, en las cuales se presentan observaciones sobre lo siguiente: problemas regionales en el Caribe que implican un compromiso nacional; horizonte general de la financiación ambiental en el país, en particular el de la destinada a las áreas naturales protegidas; experiencias con fondos ambientales en el mundo; y la institucionalidad en San Andrés y Providencia.
- Conveniencia de crear un fondo, en donde se discute lo siguiente: magnitud de las demandas de financiación del Sistema de Áreas Marinas Protegidas –SAMP; dos opciones diferentes a la constitución de un fondo ambiental, en que se describe y analiza el presupuesto y los procedimientos administrativos de Coralina; los fondos ambientales existentes en el país; la relevancia de un fondo ambiental para áreas marinas protegidas; y el tipo de fondo que se recomienda constituir.
- Metodología para creación de fondo, en la cual se tratan los siguientes puntos diez puntos: i. Desarrollo de instrumentos legales y operativos básicos; ii. Integración de los órganos de gobierno; iii. Integración del equipo técnico básico; iv. Precisión de la estrategia programática; v. Definiciones para la estrategia financiera; vi. Procedimientos para asignación de recursos; vii. Sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación; viii. Organización de aspectos administrativos; ix. Manejo financiero; x. Diseño y establecimiento de canales de comunicación.

El informe se elaboró con base en las fuentes secundarias citadas en el anexo No 2, en reuniones de consulta<sup>1</sup> y discusión y en la experiencia del consultor en relación con otros fondos existentes en el país.

---

<sup>1</sup> Se realizaron las siguientes reuniones: 1. Consulta a las siguientes entidades del nivel nacional: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial -MAVDT; Departamento Nacional de Planeación -DNP; Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Naturales Nacionales -UESPNN; INVEMAR; Instituto Von Humboldt -IVH; Corporación de Desarrollo Sostenible para el Archipiélago de San Andrés y

---

Providencia -Coralina;2. Reunión en San Andrés con 22 personas provenientes de diversas organizaciones oficiales y privadas, en que se hizo una primera presentación de la propuesta de constituir un Fondo Ambiental en San Andrés; 3. Reunión en San Andrés con 16 personas provenientes de diversas organizaciones oficiales y privadas, en la cual se presentó el informe para comentarios; 4. Dos reuniones con el equipo de técnicos del proyecto para la constitución del Sistema de Areas Marinas Protegidas y de profesionales de otras dependencias de Coralina.

# **1. Consideraciones generales.**

## **1.2. Análisis de contexto**

### **1.2.1. Problemas regionales y compromiso nacional.**

El mar Caribe se ve afectado por diversos factores locales, regionales y globales que vienen degradando los ecosistemas marinos y costeros de la región. Esto hace que los retos de las instituciones ambientales en cada país comprendan también factores que van más allá de sus jurisdicciones inmediatas. Como se hizo evidente en 1998 con el blanqueo y la muerte de grandes extensiones de arrecifes y corales, fenómenos naturales de escala mundial están afectando sistemas marinos como los del mar Caribe, deteriorando recursos tan importantes como éstos. El alto tráfico de transporte marítimo, en particular el relacionado con el transporte de petróleo y de otros insumos peligrosos, ha producido impactos localizados pero mantiene en permanente riesgo a las diferentes zonas de influencia de las rutas más transitadas. Otro fenómeno extendido es la sobre-explotación y el inadecuado aprovechamiento de los recursos pesqueros, en gran medida por empresas industriales, con frecuencia de origen externo a la región. De otra parte, se viene incrementando la densidad de población, en circunstancias que mantienen un inadecuado manejo de los recursos naturales en las islas y en países con costas que vierten al Caribe.

Estas circunstancias regionales y globales y el hecho de ser el sistema de arrecifes y corales de San Andrés y Providencia un recurso natural de especial importancia y valor para el país, demandan un compromiso nacional con la conservación de las áreas marinas, en particular la de los arrecifes de Colombia en el Archipiélago de San Andrés y Providencia. La iniciativa de Coralina de constituir un Sistema de Áreas Marinas Protegidas (SAMP) se logrará consolidar en la medida que este sea un propósito nacional, en torno al cual se articulen instrumentos institucionales de tipo normativo, financiero y administrativo, que evidencien el compromiso de los diferentes niveles de gobierno. En el diseño y la implementación de herramientas de gestión como es un fondo ambiental se debe asegurar el vínculo de tales instancias, procurando dar así el mayor alcance posible y la mejor consistencia a esta clase de medios de decisión, de promoción y de sostenibilidad de las iniciativas de conservación.

### **1.2.2. Horizonte general de financiación.**

En Colombia se han intensificado los problemas fiscales a nivel nacional, departamental y municipal. Diferentes causas inmediatas están en la raíz de esta crisis, que impone fuertes restricciones a la gestión de las entidades públicas. La ineficiencia en el gasto, las limitadas posibilidades de generación de recursos, el servicio de la deuda y el conflicto armado, son algunos de los principales problemas que explican la crisis actual y el horizonte de austeridad que afrontará el país por lo menos durante la próxima década.

La Ley 99 de 1993 incluye una serie de disposiciones para la financiación del Sistema Nacional Ambiental -SINA- con rentas de destinación específica que le dan a la política ambiental y a las instituciones que integran el Sistema, una situación de relativo privilegio en comparación con la existente en otros países de América Latina. Las rentas de destinación específica –principalmente la sobretasa ambiental al predial, las transferencias del sector eléctrico y diversos tipos de tasas y tarifas- aseguran una cierta estabilidad y solvencia económica para el Sistema en su conjunto. Sin embargo, el diseño de los mecanismos favorece a las regiones con economías más consolidadas, dando más margen de maniobra a las autoridades ambientales de dichas regiones. Las autoridades ambientales de amplias extensiones del territorio nacional, cuyas economías no son tan fuertes, quedaron en una situación de relativa fragilidad; esto es grave porque son autoridades con responsabilidades y retos de especial importancia para el país, como es el caso en las regiones de mayor riqueza biológica y de valiosos recursos marinos. Coralina es una de las corporaciones de desarrollo sostenible concebidas para cubrir áreas con ecosistemas particularmente estratégicos, en su caso el Archipiélago de San Andrés y Providencia, que carece de una base presupuestal acorde con sus responsabilidades.

Aunque se han creado mecanismos orientados a compensar los desbalances anotados, como son el Fondo Nacional Ambiental (FNA) y el Fondo de Compensación Ambiental (FCA), éstos han resultado insuficientes. En el caso de Coralina esto es particularmente cierto e inquietante, por ser una entidad situada en una región estratégica para el país y por tener una jurisdicción amplia, de alrededor de 300.000 kilómetros cuadrados, y la expectativa de contar con un sistema de áreas marinas protegidas del orden de los 40.000 kilómetros cuadrados. La base financiera de Coralina es frágil por abarcar en sus jurisdicciones territorios con economías poco dinámicas y tener instituciones departamentales y municipales con limitada capacidad de recaudo. Esta situación se ha hecho más difícil en los últimos cinco años, período en el cual se han venido presentando reducciones continuas en el presupuesto general de la nación con destino al SINA y la economía regional afronta una grave crisis.

En relación con el panorama de la financiación del Sistema de Parques Nacionales Naturales, éste se ha vuelto más incierto en los últimos años. Los aportes del Gobierno Nacional al funcionamiento y la inversión del Sistema han sido reducidos en una proporción significativa, del orden del 89% entre 1996 y el 2001, afectando fundamentalmente la inversión en parques nacionales. En precios constantes, el aporte de la nación a la inversión se redujo en un 55% en el periodo. Las proyecciones para los próximos años reflejan un desfase creciente entre las necesidades y las fuentes más firmes de financiación (ver cuadro No 1)<sup>2</sup>. Los recursos propios del Sistema, por su parte, han representado del orden del 15% del total de la financiación de éste y en su gran mayoría (90%) provienen del ecoturismo; estos recursos se incrementaron un 6,7% en términos reales entre 1998-2002.

---

<sup>2</sup> Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales. “Bases para una estrategia financiera del Sistema de Parques Nacionales de Colombia”. Pág 22 y 24. Bogotá, 2001.

**Cuadro No 1: UAESPNN: BALANCE DE INGRESOS EGRESOS (2002-2006)<sup>3</sup>**  
Miles de dólares

RUBRO	2002	2003	2004	2005	2006
<b>1. NECESIDADES FINANCIERAS (PLANES DE MANEJO)</b>	<b>\$ 15.180</b>	<b>\$ 16.394</b>	<b>\$ 17.706</b>	<b>\$ 19.122</b>	<b>\$ 20.652</b>
Inversión UAESPNN	\$ 7.618	\$ 8.227	\$ 8.886	\$ 9.596	\$ 10.364
Funcionamiento UAESPNN	\$ 7.562	\$ 8.167	\$ 8.820	\$ 9.526	\$ 10.288
<b>2. INGRESOS ESPERADOS</b>	<b>\$ 11.212</b>	<b>\$ 11.686</b>	<b>\$ 11.652</b>	<b>\$ 11.738</b>	<b>\$ 9.943</b>
Aporte de la nación	\$ 4.990	\$ 5.389	\$ 5.820	\$ 6.286	\$ 6.789
ONG	\$ 786	\$ 849	\$ 917	\$ 991	\$ 1.070
Inversión sectorial estatal	\$ 723	\$ 638	\$ -	\$ -	\$ -
Instrumentos autogeneradores	\$ 1.219	\$ 1.317	\$ 1.422	\$ 1.536	\$ 1.659
Organismos multilaterales y cooperación internacional	\$ 3.493	\$ 3.493	\$ 3.493	\$ 2.926	\$ 426
<b>3. BALANCE DEFICITARIO</b>	<b>\$ -3.968</b>	<b>\$ -4.708</b>	<b>\$ -6.053</b>	<b>\$ -7.385</b>	<b>\$ -10.709</b>

Fuente: Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales UAESPNN. “Bases para una estrategia financiera del Sistema de Parques Nacionales de Colombia”. Bogotá, 2001

A nivel de la financiación de la política para las áreas marinas y costeras el panorama también es incierto, en particular en lo que tiene que ver con las áreas protegidas. En diciembre de 2000 fue aprobado por el Consejo Nacional Ambiental la “Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia” y en el 2002 el Consejo Nacional de Política Económica y Social- CONPES- aprobó el “Plan de Acción 2002-2004” de dicha política. A pesar de estas políticas, los instrumentos de financiación son inciertos o insuficientes. En este plan de acción se incluye una sección sobre su financiación, en la que se estiman inversiones para el período por \$75.000 millones<sup>4</sup>, las cuales se esperaba financiar con \$34.513 millones del Presupuesto General de la Nación<sup>5</sup> y con recursos que se debían gestionar con las corporaciones autónomas regionales, gobiernos municipales y departamentales, aportes de otros sectores y cooperación técnica internacional. De estas inversiones tan solo dos mil millones estaban previstos con destino al Programa de Conservación de Áreas Marinas y Costeras Protegidas.

En el departamento de San Andrés y Providencia el panorama es también crítico, ya que la crisis fiscal ha sido agudizada por la precaria situación de la economía. Desde cuando se estableció la política de apertura económica en el país, la economía del archipiélago entró en un período de retroceso generalizado, creciente desempleo y empobrecimiento de amplios sectores de la población. Los sectores empresariales y gubernamentales de las islas no han logrado dinamizar la economía, de manera que se logre superar la fuerte dependencia del turismo asociado con un comercio favorecido en impuestos, frente al del continente.

<sup>3</sup> UAESPNN. Op cit Págs. 24, 55, 57, 64. Bogotá, 2001.

<sup>4</sup> Precios constantes de 2001. Se subraya que de este presupuesto el Plan estima una inversión de \$37.000 millones para el Programa de Ordenamiento Ambiental Territorial de los Espacios Oceánicos y Zonas Costeras e Insulares.

<sup>5</sup> Un 46% de éstos, \$15.772 millones, estaban representados por el presupuesto de inversión de INVEMAR, el instituto de investigación especializado en temas marinos y costeros.

**CUADRO No 2**  
**RESULTADO DE GESTIÓN FISCAL DEL DEPARTAMENTO DE SAN ANDRÉS Y DE**  
**PROVIDENCIA. AÑOS 2000 Y 2001.**

INDICADOR FISCAL	San Andrés 2000	San Andrés 2001	OP 2000	OP 2001	Máximo nacional 2001	Mínimo nacional 2001
Porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento 1]	59.80	67.02	150.2	125.4	104.02	39.39
Magnitud de la deuda 2]	102.87	99.89	1.5	1.2	109.87	0.25
Porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias 3]	44.06	52.10	23.1	23.0	88.50	3.33
Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios 4]	33.44	27.38	3.6	3.6	40.12	1.60
Porcentaje del gasto total destinado a inversión 5]	60.35	56.45	20.9	20.7	93.71	19.98
Capacidad de ahorro 6]	29.39	20.25	-1.058.3	-991.8	67.09	-20.12
Indicador de desempeño fiscal 7]	44.29	39.83	51.3	51.4	66.98	34.53
Lugar que ocupa a nivel nacional por su desempeño fiscal 8]		31		688		

1] Autofinanciación del funcionamiento = Gasto de funcionamiento/ ingresos corrientes de libre destinación 100%

2] Magnitud de la deuda = Saldo deuda / ingresos totales 100%

3] Dependencia de las transferencias = Transferencias/ ingresos totales 100%

4] Dependencia de los recursos propios = Ingresos tributarios/ ingresos totales 100%

5] Magnitud de la inversión = inversión / gasto total 100%

6] Capacidad de ahorro = Ahorro corriente / ingresos corrientes.

7] Variable que resume los 6 indicadores anteriores en una sola medida, con escala de 0 a 100.

8] El lugar para el Departamento de San Andrés entre 32. El lugar para Providencia como municipio. San Andrés como municipio ocupó el lugar 994 entre 1003 con información disponible en ese año.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Informe del DNP sobre los resultados de la gestión fiscal de los departamentos y municipios, año 2001 y comparativo con 2000.

La crisis fiscal en el departamento es evidente. Los informes del DNP sobre los resultados de la gestión fiscal de los departamentos y municipios muestran claros indicios de la precaria situación de las finanzas de San Andrés. En los cuadros No 2 y 3 se resume la situación de San Andrés y Providencia en los años 2000, 2001 y 2002, que destaca la alta y creciente dependencia del departamento de las transferencias nacionales, llegando en el 2001 al 52% de los ingresos, con solo el 27.4% de ingresos provenientes de recursos propios. Teniendo en cuenta que algo más del 55% del gasto total se destinó a inversión, es claro que ésta depende en medida definitiva de las transferencias nacionales. Un 67% de los ingresos corrientes de ese año se destinaron a funcionamiento. En cuanto a la capacidad de ahorro, como consecuencia de lo anterior, el indicador respecto a los ingresos corrientes es limitado (20.2%). En el conjunto de los departamentos, en el 2001 el departamento de San Andrés solo logró superar al de Putumayo en desempeño fiscal y en el 2002 a Putumayo y Vaupés. San Andrés Isla estuvo entre los 20 municipios peor clasificados por su desempeño fiscal en el país y Providencia tuvo un modesto 688 lugar.

En el 2002 San Andrés fue clasificado entre las ciudades capitales en el último lugar<sup>6</sup> y quedó en el lugar 1002 de todos los municipios del país.

Estos indicadores de desempeño permiten concluir que las opciones consideradas en la estrategia financiera de Coralina y del SAMP dependientes de ingresos provenientes del departamento o el municipio, que no sean rentas de destinación específica, resultan improbables o inciertas, por lo menos en los próximos años. Se justifica por ello, aún más, la búsqueda de recursos de otras fuentes y el diseño de mecanismos que faciliten la captación de tales recursos, como puede ser un fondo ambiental de características particulares.

**CUADRO No 3**  
**RESULTADO DE GESTIÓN FISCAL DEL DEPARTAMENTO DE SAN ANDRES 2002.**

INDICADOR FISCAL	Lugar a nivel nacional	Resultado 2002 (%)
Porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento	26	77.29
Magnitud de la deuda	32	83.32
Porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias	3	41.75
Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	12	21.33
Porcentaje del gasto total destinado a inversión	32	59.30
Capacidad de ahorro	5	31.25
Indicador de desempeño fiscal		45.58
Lugar que ocupa a nivel nacional por su desempeño fiscal	30	

Fuente: DNP. Informe del DNP de los resultados del desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2002.

Coralina, por su parte, a pesar de los ingentes esfuerzos hechos para diversificar sus fuentes de financiación, en especial para captar recursos internacionales que ayuden a superar las restricciones del presupuesto nacional y de las rentas propias, mantiene una apreciable dependencia del presupuesto general de la nación, de los mecanismos establecidos por la Ley 99/1993 y de un mecanismo de balance existente entre los presupuestos de las corporaciones -el Fondo de Compensación Ambiental -FCA. En el cuadro No 4, donde se presentan los ingresos de la corporación según fuentes en los años 2001 y 2002, se aprecia que el presupuesto general de la nación mantuvo una participación de cerca del 40%, aunque en el 2002 bajó su porcentaje en 6.5 puntos porcentuales. El FCA incrementó su participación de 14.1 a 19% e igualmente las cuatro rentas propias principales pasaron de 16.9% a 18.5%. Los organismos multilaterales mantuvieron su participación de un año a otro e igualmente las restantes fuentes de financiación, incluida la ayuda bilateral de los gobiernos (mínima) y de organizaciones no gubernamentales.

<sup>6</sup> Santa Marta no suministró información en el 2002, pero en los años 2000 y 2001 superó ampliamente a San Andrés en su indicador general de desempeño fiscal.

#### Cuadro No 4. CORALINA. Comparativo ingresos 2001 - 2002

Fuente	Recaudo 2001	%	Recaudo 2002	%
Nación	1,461,565,992	46.0	1,311,941,193	39.5
Fondo de Compensación Ambiental	448,219,000	14.1	631,736,000	19.0
Predial, Corelca, tasas, multas	533,733,279	16.9	612,724,649	18.5
Banco Mundial –GEF, BID, Unep, UNESCO	397,851,910	12.5	409,242,584	12.4
Otras fuentes 1]	324,232,487	10.5	355,393,907	10.6
<b>TOTALES</b>	<b>3,165,602,668</b>	<b>100.0</b>	<b>3,321,038,333</b>	<b>100.0</b>

1] Incluye: Bienes y servicios, H.W.U., CMC-TOC, Embajada Británica, FONADE, UE-Residuos sólidos, Microp. Agricultura, Iniciativa Darwin Cangrejo Negro, Embajada de Holanda.

Fuente: Elaborada por el autor con base en información de CORALINA. 2003. Informe de gestión 2002.

### 1.2.3. Experiencias con fondos ambientales en el mundo<sup>7</sup>.

A nivel mundial la sostenibilidad financiera de diversos tipos de iniciativas en el campo ambiental, se ha tratado de garantizar a través de la constitución de los denominados fondos ambientales. La creación de estos fondos se intensificó durante la década pasada, en gran medida como resultado de las expectativas de acción generadas por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo, en Río de Janeiro en 1992. Entre 1994 y 1997 el número de fondos aumentó de 21 a 46. En el informe de Bayón et.al., se alude a otros 56 fondos, once en proceso de constitución y a cuarenta y cinco propuestos; es decir, más de cien fondos ambientales y con tendencia a su crecimiento en número y alcances.

Los principales argumentos en favor de los fondos subrayan los siguientes aspectos: su potencial para servir de mecanismos estables de financiación de las políticas ambientales de largo plazo; las condiciones que crean para jalonar recursos adicionales; la efectividad de éstos para administrar recursos; y las posibilidades que le abren a las organizaciones ciudadanas para emprender proyectos. Las reservas frente a los fondos principalmente se centran en la relativa inflexibilidad que establecen al congelar una gran cantidad de capital para utilizar montos reducidos de los recursos generados; el aparente desgaste que implican al aumentar las instancias de decisión y administración; y su autonomía que reduce el control sobre los recursos.

Los fondos existentes tienen una variedad de estructuras, de campos de actividad y de procedimientos, conforme a las particularidades de cada país, al horizonte de gestión que se establece para ellos y a los procesos mismos de negociación entre sus gestores y los organismos donantes que apoyan su constitución. La variedad de fondos se puede

<sup>7</sup> Sección basadas en Ricardo Bayón, et.al. Environmental Funds: Lessons Learned and Future Prospects. 1999.

clasificar en tres categorías generales, siendo algunos de éstos fondos una combinación de tales categorías: fondos ambientales nacionales con agendas amplias; fondos de áreas protegidas, particulares o del conjunto de estas áreas a nivel nacional; y fondos que otorgan donaciones o subvenciones a organizaciones ciudadanas (ONG o comunitarias de base). La mayoría de los fondos son de los dos últimos tipos.

En balance las experiencias de los fondos han sido tan variadas como sus orígenes y los sistemas institucionales, políticos y financieros que les dan contexto y los determinan. A través de los fondos algunos países han logrado asegurar una mayor estabilidad en la financiación de sus áreas protegidas; otros han logrado captar nuevos recursos para el diseño y el desarrollo general de sus agendas o políticas nacionales; los intereses y las necesidades de comunidades locales han recibido mayor atención; los niveles de participación de las organizaciones ciudadanas se han ampliado, fortaleciendo grupos e incrementando los niveles de apropiación de la gestión ambiental en general; y en ocasiones algunas políticas y líneas de acción más amplias del orden nacional han sido influenciadas por propuestas derivadas y afianzadas por los fondos.

Las principales lecciones derivadas de los fondos se resumen en los siguientes puntos, de acuerdo con el artículo de Ricardo Bayón et. al., que resume los hallazgos de un estudio promovido por el *Global Environmental Facility* -GEF acerca de los fondos:

**Los fondos son más que mecanismos de financiación:** Además de asegurar que los fondos se constituyan en un canal efectivo para la administración financiera de los recursos canalizados a través de ellos, el éxito de éstos depende de hacer de los fondos una instituciones en capacidad de asumir en forma simultánea una variedad de funciones. Los fondos deben cumplir funciones en los siguientes sentidos: desarrollar la capacidad institucional de los beneficiarios; propiciar mejores relaciones entre los sectores públicos y privados; desarrollar enfoques administrativos ágiles; apoyar a las organizaciones en su vinculación con los temas ambientales; y contribuir al establecimiento y a la articulación de las prioridades ambientales. Diferentes fondos han tenido dificultades para cumplir tales funciones al no contar con órganos directivos representativos o plurales en su perfil técnico, carecer de equipos técnicos adecuados y afrontar una falta de recursos de los donantes<sup>8</sup>.

**Los fondos tienen restricciones y tienen que focalizarse a nivel programático:** A pesar de los logros de algunos de estos fondos, luego de una década de experiencia, se aprecian restricciones en un buen número de ellos. Varios fondos existentes no han logrado captar financiación adicional a la disponible al inicio. Otros han distribuido sus limitados recursos en un elevado número de iniciativas, cuyo impacto acumulado no es claro. Algunos fondos han logrado acumular un capital apreciable, pero los rendimientos

---

<sup>8</sup> En reunión de fondos ambientales de América Latina en 1997 se destacó la necesidad de fortalecer los fondos en los siguientes aspectos: capacidad para definir y desarrollar estrategias de recaudación de fondos; la integración y el manejo de las juntas directivas; el desarrollo de una estrategia de manejo del portafolio de recursos disponibles y la vinculación de especialistas en manejo de tales portafolios; la capacidad para relacionarse con organismos internacionales; la capacidad para la planificación estratégica; y el desarrollo de capacidad para el seguimiento y la evaluación de los proyectos financiados y la gestión del fondo en general, particularmente en el diseño de indicadores apropiados requeridos con tales fines.

de éste representa un porcentaje bastante limitado de la financiación existente en sus respectivos países para los programas ambientales. En ocasiones los fondos han funcionado sin contar con una estrategia general nacional, con prioridades para la asignación de los recursos, hasta el punto que algunos se han visto obligados a contribuir en la definición de tales prioridades.

En el caso de los fondos de parques, su impacto ha sido bastante limitado, en el mejor de los casos asegurando la cobertura de costos básicos de unos pocos parques pero no la financiación requerida para asegurar el manejo efectivo de las áreas protegidas individuales, menos aún el de los sistemas de parques más amplios. Estos fondos tienen que afianzarse mediante su articulación a estrategias nacionales de áreas protegidas y su capacidad para jalonar recursos complementarios de otras fuentes.

Los fondos especializados en otorgar subvenciones a organizaciones ciudadanas, o con un áreas importante con estos fines, tienen un reto mayor que los fondos de parques para focalizar sus acciones. Algunos fondos han delimitado su alcance, mientras otros han sido menos efectivo por mantener un espectro demasiado amplio de campos de acción.

Dos retos grandes de los fondos han sido el de mantener sus gastos operativos dentro de ciertos límites considerados aceptables para estándares internacionales (20-25%) y asegurar los recursos para financiar esta clase de gastos. Algunos que lo han logrado lo han hecho a costa de su capacidad para brindar asesoría y asistencia técnica. La magnitud del capital disponible para el fondo es determinante de su capacidad de cubrir tales gastos.

Finalmente, con frecuencia los fondos han tenido dificultades para asignar los recursos captados, debido a las fuertes restricciones en la capacidad de los beneficiarios potenciales para formular propuestas o elaborar proyectos. Aún en los casos en los que se ha planteado un elevado número de perfiles de proyecto, a los fondos les ha tocado dedicar una buena parte de sus esfuerzos a apoyar a las organizaciones en la formulación de las propuestas.

En Colombia, las experiencias de fondos se han analizado parcialmente, pero en general sin suficientes elementos de sistematización y evaluación en forma que se pueda sustentar con el debido rigor planteamientos articulados y estratégicos para el conjunto de los fondos existentes en el país. (Ver para mayor detalle la sección 2.2.2. de este informe)

**Gobernabilidad:** Los principales dilemas de los fondos en materia de sus órganos de gobierno han sido las decisiones sobre su carácter público o privado y acerca de la composición de sus directivas. Los análisis del GEF indican un balance más favorable a la integración de fondos privados, en los que, consecuentemente, los organismos directivos tienen una representación minoritaria de las agencias oficiales. Esta ha sido una tendencia favorecida por las fuentes donantes, por encontrarla más confiable a la hora de garantizar la transparencia en la distribución de los recursos y la continuidad en las líneas programáticas. Sin embargo, algunos donantes y la experiencia misma, subrayan

limitaciones de estos fondos en su capacidad de articular los proyectos financiados a desarrollos programáticos de mayor envergadura.

Un factor importante a tener en cuenta en la composición de los órganos directivos ha sido el carácter institucional o individual de la participación de los miembros de tales órganos. Los representantes de las instituciones oficiales tienden a ser delegados por el cargo que ocupan. Los representantes de la ciudadanía tienden a ser escogidos por sus perfiles individuales. Las experiencias de los fondos favorecen la opción de una participación individual, según las especialidades necesarias en las instancias de dirección. El bagaje de los miembros se ha complementado en ocasiones con la integración de comités técnicos coordinados por algunos de los miembros de las juntas o consejos directivos, siendo importante la debida formalización de las acciones de estos comités, mediante la formalización de la relación con las instancias directivas. También ha sido importante una significativa participación de personas con experiencia a nivel empresarial, por el aporte de una visión de negocios y las relaciones de éstos con sectores de la sociedad que conviene vincular o hacia los cuales es deseable proyectar al fondo respectivo. Una necesidad frecuente de los fondos ha sido el fortalecimiento de los órganos directivos.

**Manejo financiero:** Los fondos exitosos en el manejo financiero presentan claramente un balance favorable para su continuidad y solidez en el tiempo. Las principales lecciones en este sentido son las siguientes, de acuerdo con los informes del GEF: es indispensable establecer reglas de gasto que garanticen la preservación del capital ante la inflación y el incremento del *endowment* cuando la rentabilidad es favorable; mantener una estrategia conservadora de manejo de riesgos y diversificación del portafolio; seleccionar administradores del portafolio de alto nivel a través de procedimientos competitivos; y asegurar una oportuna supervisión de los órganos de gobierno del fondo de los manejos financieros, si es necesario con el apoyo de un especialista en la materia.

**Evaluación de impactos:** Este es el campo en el cual los fondos en su mayoría tienen el mayor trabajo por desarrollar. Desde la definición de metas claras de impactos esperados hasta el montaje de procedimientos y sistemas de seguimiento y evaluación, el análisis de impacto requiere de los fondos un esfuerzo especial si su desempeño de largo plazo se quiere asegurar.

**Condiciones para establecer un fondo exitoso:** Los análisis de Ricardo Bayón et.al., basados en el estudio del GEF, destacan diferentes condiciones para el establecimiento y el funcionamiento exitoso de los fondos ambientales. De estas se subrayan los siguientes para su consideración en el diseño de instrumentos que complementen los actuales recursos de la estrategia financiera de Coralina para la Reserva de la Biosfera y el Sistema de Areas Marinas Protegidas:

- El tema ambiental que se aborda exige un compromiso de largo plazo.
- Existe un respaldo gubernamental para un mecanismo que funcionará de manera autónoma.

- Hay una masa crítica de personas dispuestas a trabajar juntas a pesar de sus diversos enfoques e intereses en relación con la conservación.
- Existen mecanismos para involucrar una variedad de intereses en el diseño y montaje del fondo y una voluntad de parte de éstos para utilizar tales mecanismos.
- Hay perspectivas realistas de captar recursos de capital suficientes para financiar en forma significativa el tema ambiental y los gastos operativos del fondo.
- Se cuenta con una estrategia que tiene metas claras, una cultura de gestión orientada a resultados, flexibilidad para aprender de las experiencias y coherencia programática que evita la fragmentación en medio del debido pluralismo en las relaciones con los intereses asociados al tema ambiental en cuestión.
- Se tienen unas instancias de gobierno con rigurosos sistemas de control, manejo de conflictos de interés, compromiso y liderazgo, que se relaciona adecuadamente con un equipo técnico competente.
- Se dispone de una sólida red de relaciones con agencias del gobierno e intermediarios con capacidad de proveer servicios al fondo y a sus beneficiarios, en forma que se evite convertir al fondo en ejecutor directo de proyectos.
- Se garantiza una disciplina administrativa y financiera y procedimientos.

Un campo de las lecciones aprendidas al que se debe dar particular atención es el de la estructura financiera de los fondos. Las tendencias de la década pasada a una menor ayuda externa al desarrollo, con reducciones drásticas de los recursos aportados por los países donantes, representan un panorama incierto a la mayor capitalización de los fondos existentes y a la de los nuevos fondos. Resulta recomendable para los fondos o, en general, para las estrategias de financiación de los programas ambientales, explorar fuentes de financiación diferentes a las donaciones, que sean más autónomas y estables en el tiempo; seguramente fuentes nacionales, en las que deben mediar acuerdos con las autoridades. En el caso particular de Coralina y su estrategia financiera para la Reserva de la Biosfera y el SAMP, como se verá más adelante, es importante tener en cuenta las restricciones que se puedan dar en este sentido a nivel de disposiciones presupuestales, la conveniencia de procurar la máxima articulación de los componentes de dicha estrategia y la necesidad de reducir el riesgo de dinámicas de desinstitucionalización contraproducentes.

#### **1.2.4. Institucionalidad de SAI&OP.**

En esta sección se presentan consideraciones generales sobre la institucionalidad existente en la región del Archipiélago o relacionada con ésta. Con estas apreciaciones se hace claridad básica sobre el papel de las instituciones, para determinar las posibilidades

y restricciones que en este sentido tendría un mecanismo como el de un fondo ambiental en la región.

En la región del Archipiélago la existencia de un SAMP se tiene que interpretar en el contexto del concepto de la Reserva de Biosfera Seaflower y entendiendo que dicho Sistema es una función central e indelegable de Coralina. El concepto de Reserva de Biosfera, con el doble propósito de conservar y permitir un uso sostenible de la naturaleza, es un concepto asociado con lo que debería ser una institucionalidad propicia a los esfuerzos interinstitucionales, sin los cuales es muy difícil o imposible lograr los dos propósitos a la vez. Se requiere en consecuencia propiciar una activa y efectiva participación de los diversos estamentos sociales e institucionales del Archipiélago, a través de sus instancias organizadas.

La Corporación es responsable de consolidar la Reserva de la Biosfera y el sistema de áreas marinas y costeras protegidas. En esta medida, Coralina tiene una responsabilidad central en asegurar una adecuada coordinación entre las funciones y responsabilidades que tiene en relación con estos dos instrumentos de gestión. En esta medida, es fundamental que la Corporación revise su organigrama general, de manera que lo adecue y haga lo suficientemente explícita la importancia relativa que se le pretende dar a la Reserva de la Biosfera y al SAMP, en el caso de este último superando el carácter de proyecto que tiene en la actualidad (Ver anexo 5. Organigrama de la Corporación) . En la actualidad, la Corporación contempla una reestructuración que está en discusión.

En términos generales básicos, actores de los restantes sectores públicos y privados están en condiciones de participar en el desarrollo de una estrategia financiera para la Reserva de la Biosfera y el SAMP. Las otras instituciones oficiales cuentan con suficiente capacidad para brindar apoyo al surgimiento de un fondo. La situación económica del Archipiélago hace que los empresarios sean más receptivos a la creación de mecanismos alternativos de gestión pública, con la participación de sectores ciudadanos incluidos ellos mismos. A nivel de instituciones financieras, por otra parte, en el país existe amplia experiencia para garantizar los manejos financieros propios de un fondo; de hecho, los manejos fiduciarios son una figura que ha tomado fuerza en Colombia, pero requiere interlocución adecuada de parte de las entidades no financieras a las que se les prestan los servicios.

En relación con las ONG y las organizaciones de base, se parte de reconocer la necesidad de un creciente sentido de apropiación de las comunidades de conceptos como el de Reserva de Biosfera o Areas Protegidas. En el archipiélago existen diversas organizaciones comunitarias de base y ONGs, con las cuales Coralina ha establecido contactos, las ha consultado e incluso ha apoyado. A nivel nacional existe una gran cantidad de organizaciones de esta clase, pero pocas tienen experiencia en temas asociados con el mar, evidenciando una indiferencia generalizada en el país frente a estos temas. De las organizaciones un alto número son frágiles. El Archipiélago no es la excepción, ya que existen organizaciones en su mayoría de una significativa debilidad. De alguna manera, el número de proyectos financiados por el ECOFONDO y el Fondo para la Acción Ambiental (seis en diez años), da indicios de esa debilidad e sugiere la

conveniencia de una institución o una instancia que abra oportunidades o facilite el fortalecimiento de estas organizaciones.

En síntesis, existe en el archipiélago una institucionalidad pública y privada que facilita la convergencia de esfuerzos en torno a una iniciativa como un fondo ambiental que contribuya a dar flexibilidad a la gestión de Coralina en función de las áreas marinas protegidas. No obstante, como en otras regiones del país, se requiere fortalecer los mecanismos de coordinación entre las instituciones o crear mecanismos que hagan más efectivo el trabajo a favor de objetivos comunes de conservación y manejo sostenible.

## **2. Conveniencia de crear un fondo.**

La conveniencia de crear un fondo ambiental en el archipiélago de San Andrés se analiza teniendo en cuenta los aspectos de contexto señalados en la sección anterior y los siguientes puntos: Magnitud de las demandas de financiación del SAMP, las posibilidades de manejo de recursos a través de mecanismos existentes, la relevancia de un fondo para áreas marinas protegidas y el tipo de fondo que sería recomendable crear.

### **2.1. Magnitud de las demandas de financiación del SAMP**

Las necesidades de gasto e inversión del SAMP se plantean en un contexto de restricciones presupuestales para este campo de gestión. La Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia (PNAOCI), aprobado por el Consejo Nacional Ambiental, y el plan de acción 2002-2004 de esta política, aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES 3164- en mayo de 2002, se derivan de pautas establecidas en la Ley 99 de 1993 y resultan de un proceso de concertación emprendido en 1996 por el entonces Ministerio de Medio Ambiente. El diagnóstico y las pautas contenidas en la política y en el plan de acción reflejan la relativa desatención en que se encuentran estas áreas en el país y los requerimientos a todo nivel en las zonas marinas y costeras implícitos en esta situación.

Del plan de acción conviene destacar dos programas en cuyos objetivos se evidencia el amplio camino por recorrer en el país en los temas oceánicos y costeros: el programa de ordenamiento ambiental territorial de los espacios oceánicos y zonas costeras e insulares; y el programa de áreas marinas y costeras protegidas. El CONPES 3164 prevé un presupuesto para el período 2002-2004 de \$37.000 millones para el programa de zonificación y de solo \$2.000 millones para el de conservación de las áreas marinas y costeras, dentro de un presupuesto de \$75.000 millones para el conjunto del Plan de Acción<sup>9</sup>, de los cuales solo estaba clara la financiación de \$34.513 millones<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> En pesos constantes de 2001.

<sup>10</sup> Con recursos provenientes del Ministerio de Medio Ambiente, de las CAR, de los institutos de investigación del SINA (principalmente el INVEMAR), del Fondo Nacional de Regalías y de otros sectores. En su alto porcentaje estos recursos estaban constituidos por el presupuesto de los institutos de investigación (INVEMAR) - \$15.772 millones.

El objetivo del primer programa es el de “*incluir los ecosistemas marinos y costeros dentro del ordenamiento territorial de la nación y de las regiones, reconociéndolos como parte integral y estratégica del territorio*”. El objetivo del segundo programa es el establecimiento del Subsistema de Áreas Marinas Protegidas como parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), compuesto por áreas marinas y costeras de particular importancia ecológica y socioeconómica. Los términos en que están planteados estos objetivos indican el punto en que se encuentra el tratamiento de las áreas marinas y costeras en Colombia, en temas tan básicos a nivel ambiental como son la zonificación territorial y la protección de áreas de importancia ecológica. Por lo mismo, la creación de un área protegida como la prevista por Coralina para el Archipiélago de San Andrés y Providencia y el diseño de su estrategia de financiación, es una de las primeras iniciativas en este sentido en el país y sucede en un contexto de amplias necesidades en estas materias.

En el momento se puede afirmar que existen aproximaciones a la estimación de las necesidades de financiación de un Sistema de Áreas Marinas Protegidas, pero falta contar con un ejercicio exhaustivo de cálculo, a 3 o 5 años, de los gastos y las inversiones requeridas para el establecimiento y la consolidación de dicho sistema. A continuación se presentan algunas consideraciones que buscan ilustrar acerca de la magnitud de las necesidades y los vacíos que existen al respecto.

**Cuadro No 5. Coralina: Ejecución presupuesto de inversión 2002**

PROYECTOS	TOTAL	%Total
<i>Plan manejo Aguas Subterráneas</i>	334,025,000	12.3%
<i>Restauración Microcuencas</i>	74,500,000	2.7%
<i>Manejo Sostenible Residuos Sólidos</i>	150,219,717	5.5%
<i>Microproyectos en Agricultura</i>	30,102,400	1.1%
<i>Manejo sostenible del Cangrejo Negro Terrestre</i>	67,688,041	2.5%
<i>Formulación Plan de Acción integral Ecoturismo</i>	76,883,214	2.8%
<i>Estructuración y Fortalecimiento institucional</i>	32,636,000	1.2%
<i>Estructuración y Fortalecimiento Institucional</i>	243,965,000	9.0%
<i>Adquisición, dotación Infraestructura Física Edificio</i>	17,640,550	0.7%
Control, Seguimiento y Monitoreo Recursos Naturales y Medio Ambiente	339,899,450	12.6%
Educación Ambiental	351,589,330	13.0%
Control y Regulación Ambiental en el Archipiélago	154,000,000	5.7%
<b>Conservación Integral Zonas Costeras y Marinas</b>	125,087,589	4.6%
<b>Sistema Regional de Aguas Marinas Protegidas</b>	624,343,730	23.0%
<b>Estudios y recuperación de Arrecifes Naturales</b>	69,828,260	2.6%
<b>Boyas de Amarre Arrecifes</b>	18,720,000	0.7%
<b>TOTALES</b>	<b>2,711,128,281</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: CORALINA. Informe de gestión 2002.

El Cuadro No 5 indica los niveles de inversión para el conjunto de la Corporación en el 2002 y el peso relativo que en ésta tiene la inversión en proyectos para las áreas marinas. El 26.6% del presupuesto de inversión de ese año fue destinado a proyectos en las islas;

el 10.9% se destinó a proyectos de fortalecimiento institucional o de dotación general de la Corporación; un 31.3% de la inversión estuvo orientada a proyectos cuya aplicación se pudo dar en las islas o en las áreas marinas, pero que por los referentes dados por los profesionales entrevistados, se tendió a dar en las primeras; y el 31.1% del presupuesto de inversión, algo más de \$820 millones, se dedicó a las áreas marinas y costeras, en gran medida para el proyecto de diseño y montaje inicial del sistema de áreas marinas protegidas, en lo que representó un año excepcional de inversión en estas áreas.

El ejercicio de Tom Van't Hof y Ernesto Connolly en que explora la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas del archipiélago, estima un monto de US\$350 mil anuales necesarios para cubrir los gastos recurrentes propios del manejo de tales áreas<sup>11</sup>. Como estos costos recurrentes fueron estimados asumiendo un manejo independiente del sistema de áreas marinas protegidas, los cálculos serán menores cuando se efectúe un ejercicio de estimación que asigne ciertas actividades a las dependencias de Coralina en condiciones de realizarlas, como es recomendable hacerlo. Sin embargo, las necesidades seguramente son mayores, teniendo en cuenta que la amplitud del sistema de áreas marinas protegidas y las múltiples relaciones de estas áreas con las actividades de las islas permiten prever la necesidad de diversas acciones adicionales a los gastos operativos básicos requeridos para la conservación de las áreas protegidas.

Es muy difícil diferenciar o delimitar en forma precisa las acciones necesarias para la protección de las áreas marinas y las de las áreas terrestres en la Reserva de Biosfera. Esto dificulta cualquier ejercicio dirigido a estimar la magnitud de las necesidades de inversión específicas para las áreas marinas protegidas y constituye un argumento para considerar más conveniente el diseño de mecanismos de financiación para el conjunto de la Reserva de Biosfera.

En el informe de gestión del 2002 se puede apreciar la variedad de líneas de acción relacionadas con el SAMP, que se refieren a los proyectos en ejecución, sin aludir a posibles acciones adicionales requeridas para la conservación de estas áreas. Como se señaló en párrafos anteriores, algunas líneas de trabajo abarcan el archipiélago en general, mientras otras son específicas de las áreas protegidas. A manera de ilustración de la variedad de acciones que requieren presupuesto, más allá de la cobertura de los costos recurrentes necesarios para el manejo básico del Sistema, se listan a continuación las líneas de proyectos con mayor relación con estos temas, subrayando que en el campo de la investigación se presume que hay mucho por plantear y realizar y, por lo mismo, demandas significativas de financiación sin precisar aún:

- Estudios y acciones para propiciar la recuperación y/o regeneración natural de los arrecifes coralinos en las aguas costeras de las Islas de San Andrés y Providencia.

---

<sup>11</sup> Incluye: gastos de personal, incluidos dos administradores, dos biólogos, dos técnicos, dos asistentes administrativos, dos contadores, dos promotores sociales, dos auxiliares de campo, y seis vigilantes (US\$182.952); materiales y abastecimiento (US\$57.960); dotación de oficina (US\$27.000); mantenimiento (US\$12.680); depreciación (US\$11.715); educación (US\$20.000); viajes (US\$6.850); y costos de generación de ingresos (US\$31.916).

- Análisis de las amenazas y la condición de vulnerabilidad propia y generada por causas naturales y/o por actividades antrópicas sobre los arrecifes
- Sistemas de monitoreo de los arrecifes coralinos.
- Plan de Manejo Ambiental de Johnny Cay Regional Park – PMAJCRP.
- Planes de manejo Old Point Mangrove Regional Park, Rose y Haines Cay.
- Plan de acción integrado de ecoturismo para Old Providence y Santa Catalina.
- Programas para concientizar a la comunidad y los visitantes sobre la importancia de los arrecifes coralinos.
- Intercambio de experiencias sobre conservación de arrecifes coralinos y apoyo técnico y financiero para el desarrollo de programas específicos.
- Programa boyas de amarre para la conservación de arrecifes coralinos.
- La Zona de Reserva Nacional de San Andrés como modelo de área protegida.
- Redes de monitoreo, control y seguimiento de la calidad ambiental del archipiélago.
- Diagnóstico de la calidad del recurso hídrico.
- Formación de los actores en el manejo de los recursos y métodos para reducir las amenazas humanas a los ecosistemas marinos y costeros.
- Estudios de las aguas costeras de las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
- Conservación integral de las zonas costeras y marinas del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
- Reducción de los riesgos de erosión en las playas del Archipiélago.
- Resolución de conflictos en ecosistemas insulares.
- Manejo sostenible de recursos pesqueros en zonas de manglares.
- Mantenimiento y recuperación de la infraestructura informática de la Corporación
- Educación ambiental como estrategia de Desarrollo Sostenible en el Archipiélago, en particular que promueva el Desarrollo Sostenible en la Reserva de Biosfera Seaflower.
- Estructuras organizativas de las comisiones comunitarias de San Andrés y Providencia.

## **2.2. Opciones diferentes a un fondo ambiental.**

En esta sección se analiza la posibilidad de financiar las actividades del sistema de áreas marinas protegidas del Archipiélago, a través de dos mecanismos generales: los mecanismos presupuestales ordinarios existentes en Coralina y los diversos fondos ambientales existentes en el país.

### **2.2.1. Presupuesto y procedimientos administrativos de CORALINA.**

Coralina cuenta con procedimientos presupuestales y administrativos organizados, regulados y controlados. El Manual de Procedimiento del Presupuesto de Coralina contempla para la planificación y el presupuesto de la Corporación el objetivo de compatibilizar las políticas nacionales, regionales y locales, lo que implica tener en

cuenta los objetivos de los planes y programas de desarrollo de la política ambiental del país. Con tal fin integra el Sistema Presupuestal de la Corporación con el Plan de Acción, el Plan Financiero, el Plan General de Actividades y el Presupuesto anual.

Los ingresos de la Corporación para cada año fiscal, están constituidos por las rentas propias, los aportes del presupuesto nacional o transferencias y los recursos de capital. Las rentas propias incluyen los ingresos tributarios (directos e indirectos) y los no tributarios (venta de bienes y servicios, rentas contractuales, operaciones comerciales, aportes de otras entidades, indemnizaciones, multas y otros ingresos). Los recursos de capital comprenden los créditos externos e internos, los recursos del balance (ventas de activos, excedentes financieros, cancelación de reservas, recuperación de cartera vencida), los diferenciales cambiarios, los contratos y convenios con entidades internacionales, las donaciones y los rendimientos de inversiones financieras. Los aportes del Presupuesto Nacional o Transferencias son los recursos del Presupuesto Nacional aportados por el Gobierno a la Corporación o a través del Ministerio del Medio Ambiente y las transferencias de sectores como el eléctrico. (ver detalle en Anexo No 1)

Entre los principios que orientan el régimen presupuestal merecen destacarse para el presente informe los principios de anualidad, de unidad de caja y de especialización. El principio de anualidad estipula que *“el año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción”*. Este principio dificulta la constitución de un *endowment* en Coralina. De otra parte, de acuerdo con el principio de unidad de caja, *“con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de todas las obligaciones”*<sup>12</sup>. Este principio plantea serios interrogantes en la expectativa de garantizar la captación de unos recursos con destino específico al Sistema de Áreas Marinas Protegidas”. Sin embargo, el principio de especialización prevé que en *“la Corporación las apropiaciones deben hacer referencia a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas”*.

El Manual, por otra parte, establece los procedimientos presupuestales de la Corporación y describe los componentes de la ejecución presupuestal que comprenden el plan anual de caja, los registros, las modificaciones, el manejo de vigencias futuras y los procedimientos para la definición y la elaboración del presupuesto.

Como se aprecia, las opciones de captación y manejo de Coralina son amplias, por ser una institución creada bajo principios de autonomía. Las normas presupuestales generales que rigen los ingresos y gastos de la corporación, así como los reglamentos internos de ésta le brindan posibilidades de canalizar recursos y de administrar la mayoría de las fuentes analizadas en el estudio de Van't Hof y Connolly como fuentes potenciales de la

---

<sup>12</sup> “Bajo este principio es posible utilizar los recursos administrados para cancelar compromisos financiados con aportes del Presupuesto Nacional siempre y cuando desarrollen el objeto de la apropiación y hasta por el límite de esta pero no se podrán utilizar recursos del Presupuesto Nacional para atender obligaciones contraídas con recursos administrados”.

estrategia de financiación y de contrapartida de un eventual fondo ambiental para las áreas marinas protegidas.

Una excepción a esta variedad de posibilidades de captación de fondos por Coralina, son los recursos de capital propios de un *endowment*. De acuerdo con el Manual “*las apropiaciones incluidas en el presupuesto expirarán el 31 de diciembre de cada año. Después de dicha fecha, las apropiaciones de ese año no podrán adicionarse, transferirse ni contracreditarse. Por lo tanto, para atender el pago de las obligaciones y compromisos legalmente contraídos antes del 31 de diciembre con cargo a las apropiaciones correspondientes al año fiscal que termina, la Corporación constituirá las respectivas Reservas Presupuestales y Cuentas por Pagar*”. De otra parte, dice el Manual, “*cuando la Corporación requiera celebrar compromisos que cubran varias vigencias fiscales, deberá tener un previo análisis financiero. Los recursos necesarios para desarrollar estas actividades deberán ser incorporados en los proyectos de presupuesto de la vigencia fiscal correspondiente*”.

Lo anterior implica las siguientes reflexiones sobre la posibilidad de optar por una estrategia financiera que **no contemple un fondo ambiental** y tampoco un *endowment*, pero asegure la estabilidad en la provisión de recursos para cubrir costos recurrentes del SAMP:

Se pueden destacar las siguientes ventajas de esta opción:

- Da mayores condiciones para la unificación de los diversos planos de gestión de Coralina,
- Facilita la articulación de las acciones contempladas para el SAMP, con las que se dispongan para el conjunto de la Reserva de la Biosfera.
- En unos sentidos puede facilitar la interlocución con los organismos cooperantes o donantes, y con otros fondos ambientales existentes o que se creen.

Las restricciones de esta opción tienen relación con los siguientes puntos:

- En algunos sentidos puede limitar la captación de recursos de cooperantes que tengan mayor confianza en instancias privadas para la administración de sus aportes.
- No favorece que se creen condiciones propicias a la coordinación con estrategias nacionales en materia de áreas protegidas y con los diversos fondos existentes en el país.
- Impide la constitución de un *endowment*.

## **2.2.2. Los fondos ambientales existentes como opciones.**

### **Los fondos existentes:**

En Colombia se tiene una variada experiencia en la constitución de fondos ambientales, tanto públicos como privados. En el país se han creado o se han propuesto los siguientes

fondos ambientales de diverso orden y carácter legal: Fondo Nacional Ambiental (FONAM), Fondo de Inversiones Ambientales, Fondo de Compensación Ambiental, Fondo Ambiental Sierra Nevada de Santa Marta, Fondo Ambiental Privado para la Sierra Nevada de Santa Marta, Corporación Ecofondo, Fondo para la Acción Ambiental -FPAA, Fondo GEF –Andes Instituto Von Humboldt, y Fondo Nacional para Areas Protegidas.

### **Fondo Nacional Ambiental (FONAM) (público):**

El **FONAM**, creado por la Ley 99 de 1993, financia la ejecución de la política ambiental y de manejo de recursos naturales renovables. Sus beneficiarios son entidades públicas o privadas. El representante legal y el ordenador del gasto del Fondo es el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, quien lo administra y dirige, de acuerdo con las pautas del Consejo de Gabinete.

Los recursos del FONAM pueden ser constituidos por las siguientes fuentes: las partidas asignadas en la ley de apropiaciones; los rendimientos obtenidos por los créditos; los rendimientos financieros obtenidos sobre los excesos transitorios de liquidez provenientes de los recursos consignados en el Fondo; los recursos derivados del canje de la deuda externa por actividades o proyectos sobre protección, mejoramiento y recuperación del medio ambiente y adecuado manejo de los recursos naturales renovables; y los recursos que, por donación o a cualquier título, reciba de las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras

En el FONAM se pueden constituir sub-cuentas, incluidas en principio las siguientes: la del sistema de parques nacionales naturales; la constituida con recursos de licencias, permisos, concesiones o autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental; la constituida como resultado de administrar la expedición de permisos de importación y exportación cites o no cites y de la fabricación y distribución de sistemas de marcaje; la derivada de la sobretasa ambiental de los peajes; y la de apoyo a la gestión ambiental del ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial.

Se destacan además dos sub-cuentas por haberse concebido como fondos: El **Fondo Ambiental de la Amazonía**, que no ha sido efectiva; y el **Fondo de Inversiones Ambientales**, que funcionó como mecanismo para la canalización de recursos provenientes de un crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

### **Fondo de Compensación Ambiental –FCA (público):**

El Fondo de Compensación Ambiental es un instrumento financiero de redistribución de ingresos de las Corporaciones, con el cual se apoya la financiación de la Gestión Ambiental a las 15 corporaciones de menores ingresos, según dispone el reglamento operativo del Fondo. El FCA fue creado por iniciativa del Gobierno Nacional a finales de la década pasada, con la finalidad de favorecer a las regiones donde se encuentran corporaciones que por la actividad económica existente en sus jurisdicciones disponen de limitados recursos propios, pero deben asumir un papel fundamental en el cumplimiento

de una política ambiental adecuada para el conjunto del territorio nacional y sus áreas marinas y submarinas.

Los ingresos del Fondo están constituidos por el 20% de los ingresos percibido por las corporaciones de transferencias del sector eléctrico y por un 10 % de las demás rentas propias, con excepción de la sobretasa al predial y de relaciones contractuales inter-administrativas.

El órgano de decisión del Fondo, responsable de distribuir los recursos recaudados, es el Comité del FCA, el cual está integrado por el siguiente número de representantes según instituciones participantes: dos del Ministerio de Medio Ambiente -MMA (Preside el Ministro o Viceministro), uno del Departamento Nacional de Planeación –Dirección de Política Ambiental -DNP-DPA, uno de las CAR, y uno de las CAR de Desarrollo Sostenible. El Comité establece prioridades entre las Corporaciones beneficiarias, teniendo en cuenta las siguientes variables : el indicador de NBI consolidado para cada CAR; el aporte Nacional / Total de presupuesto de cada CAR durante la vigencia; los ingresos propios de cada CAR; el nivel de ejecución presupuestal de la vigencia anterior; y el nivel de ejecución de los recursos del FCA asignados con anterioridad.

Los proyectos susceptibles de ser financiados por el Fondo deben responder a los siguientes criterios: guardar coherencia con el componente ambiental del Plan Nacional de Desarrollo; desarrollar el Plan de Gestión Ambiental Regional y el Plan de Acción de la Corporación; afianzar a las Corporaciones como articuladores de la inversión ambiental regional; estar dirigidos a ecorregiones estratégicas de carácter nacional, regional y local; y ser proyectos de interés regional

Las corporaciones beneficiadas han contado con una alternativa de financiación significativa y las que han transferido recursos en mayor medida al fondo no han visto afectados sus presupuestos en forma que genere incertidumbres o impactos contraproducentes en ellas.

**Fondo Ambiental Sierra Nevada de Santa Marta (público)** Este fondo fue propuesto como un mecanismo alternativo a la creación de una corporación para la Sierra Nevada de Santa Marta. Por el momento no ha operado.

**Fondo Ambiental Sierra Nevada de Santa Marta (privado) (GEF):** La propuesta del Fondo surge como parte de las estrategias de financiación que dentro de la fase preparatoria del proyecto GEF para la Sierra Nevada se exploraron para asegurar la continuidad de las acciones previstas por el Plan de Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta. Debido a planteamientos de los grupos indígenas existentes en la Sierra frente al proyecto GEF, este proyecto no se ha iniciado y, por lo mismo, el fondo privado tampoco, ya que se preveía su inicio con recursos del GEF para financiar el establecimiento de un *endowment*.

### **Ecofondo**<sup>13</sup> (mixto, régimen privado):

El Ecofondo es una corporación ambiental sin ánimo de lucro, de derecho privado y de interés público, creada en 1993. Está integrada por organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias de base, instituciones de investigación, centros universitarios y organismos gubernamentales, que desarrollan trabajo ambiental en el país. La definición de sus políticas y la administración, gestión y asignación de sus recursos es responsabilidad ciudadana en interacción con el gobierno nacional. El Ecofondo cuenta en su junta directiva con la presencia de entidades oficiales (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial) y de representantes de ONG elegidos por su asamblea

Los objetivos específicos del ECOFONDO tienen relación con los siguientes campos:

- El encuentro y comunicación entre organizaciones ambientales colombianas.
- El diseño y gestión de la política ambiental colombiana.
- El desarrollo y el fortalecimiento de la conciencia ambiental en Colombia.
- La captación de recursos financieros para la solución de problemas ambientales.
- La cooperación y el intercambio entre las ONGs y el gobierno colombiano.
- La interacción y solidaridad con organizaciones ambientales de América Latina y otras partes del mundo.

El ECOFONDO capta financiación para proyectos relacionados con los siguientes ejes temáticos: gestión ambiental de áreas silvestres y conservación de la biodiversidad; gestión ambiental de agroecosistemas; y gestión ambiental urbana. Los proyectos pueden estar relacionados con las siguientes áreas de gestión ambiental: planeación y ordenamiento, fortalecimiento institucional, educación, comunicación, investigación básica y aplicada, apropiación de tecnologías y manejo de ecosistemas específicos.

La reducción de deuda externa negociada entre el gobierno colombiano y los países acreedores ha sido la principal fuente de recursos financieros administrados por el ECOFONDO. Desde 1993, ECOFONDO ha recibido recursos de cesión de deuda de Canadá (US\$13 millones) y los Estados Unidos (inicialmente US\$40 millones<sup>14</sup>). También ha recibido apoyo humano, logístico y financiero de varias organizaciones nacionales y de algunas entidades internacionales. El 31 de octubre de 2000, ECOFONDO firmó con el Ministerio de Cooperación Holandés un contrato para la cofinanciación de proyectos en el Chocó Biogeográfico, con base en el cual para el 2002 se han financiado proyectos por un monto de \$ 5.262 millones<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Información tomada de la página [www.ecofondo.org.co](http://www.ecofondo.org.co)

<sup>14</sup> En agosto del 2000 se creó el Fondo para la Acción Ambiental, entidad a través de la cual se vienen administrando cerca de US\$50 millones que se habían acumulado bajo la gestión del ECOFONDO y que luego de compromisos adquiridos durante el 2002 se ubican en el orden de los US\$40 millones. Durante la administración del FPAA el ECOFONDO ha operado como una de las unidades técnicas encargadas del análisis de las propuestas de proyectos y de acompañamiento a los proponentes y beneficiarios.

<sup>15</sup> Las cifras sobre montos asignados por el Ecofondo fueron suministradas por la Dirección de Política Ambiental del DNP.

Entre 1994 y 2002, ECOFONDO cofinanció un total de 357 proyectos, por un valor total de \$46.779.746.479.

Cuatro organizaciones del archipiélago de San Andrés y Providencia han sido beneficiadas con recursos administrados por el ECOFONDO, para financiar seis proyectos (tres con fondos de Canadá y tres con fondos de los Estados Unidos); cinco de estos proyectos se han ejecutado en Providencia y Santa Catalina<sup>16</sup>.

### **Fondo para la Acción Ambiental – FPAA (mixto, régimen privado):**

El FPAA fue creado en el 2000, pero su origen se remonta a 1993, año en el cual se suscribió el acuerdo bilateral entre los gobiernos de los Estados Unidos de América y de la República de Colombia. La finalidad del acuerdo fue desarrollar la “Iniciativa para las Américas” en Colombia, mediante la destinación de recursos económicos provenientes de una operación de pago de deuda por naturaleza. Con este fin se constituyó la “Cuenta de las Américas”.

El objeto del Fondo es la cofinanciación no reembolsable de proyectos orientados a preservar, proteger o manejar los recursos naturales de la República de Colombia, de manera sostenible y ecológicamente viable, así como fomentar la supervivencia y el desarrollo de la niñez.

La estructura organizativa del Fondo está compuesta por los siguientes componentes: el acuerdo para la “Iniciativa de las Américas – Cuenta de las Américas”; el Consejo Directivo denominado Consejos de las Américas, integrado por ocho miembros, uno de la USAID, otro del Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, otro del Departamento Nacional de Planeación y cinco de organizaciones ciudadanas que participan a título personal; la Secretaría Ejecutiva; y 16 unidades técnicas especializadas cuya función bajo contrato es la promoción del Fondo, brindar apoyo a las organizaciones en la formulación de los proyectos, el acompañamiento y la evaluación de desempeño e impacto.

Los criterios fundamentales considerados en el análisis de los proyectos para la asignación de recursos son los siguientes: Que generen impacto significativo medible a través de indicadores; que garanticen su sostenibilidad; que propendan por el fortalecimiento institucional y de la capacidad de gestión de las organizaciones de base y ONG ambientales y de niñez; que beneficien a la niñez y la juventud como participantes

---

<sup>16</sup> Las organizaciones beneficiadas han sido Asociación Ecológica Turística de la Vieja Providencia y Santa Catalina ECOASTUR (tres proyectos de turismo ecológico); Foundation for the Integral Development of Old Providence and Santa Catalina FINDEPA (un proyecto de planificación ambiental, reserva natural y biocomercio); Arboles y Arrecifes (un proyecto de iguanas) y Old Providence and Santa Catalina Fishing and Farming Cooperative Enterprise Fish And Farm Coop (un proyecto de diagnóstico ambiental de pesquería).

activos; y que articulen iniciativas y propuestas colectivas, favorables a los vínculos entre la sociedad civil y las entidades responsables de la gestión territorial y ambiental.

Las áreas temáticas co-financiables por el Fondo son: Conservación de bienes y servicios ambientales; gestión ambiental en agro-ecosistemas; mercados verdes; medio ambiente urbano; y niñez y medio ambiente.

El funcionamiento del FPAA se resume en la siguiente información:

La Cuenta de las Américas ha asignado la siguientes sumas a través del ECOFONDO y del FPAA (a precios corrientes de cada año):

<b>Año</b>	<b>Fondos desembolsados Monto (millones \$COL)</b>
1996	12
1997	799
1998-2000	2.136
2001	1.839
2002	11.948
2003	13.584

Fuente: Tomado de presentación de Jhon Bejarano, DNP-DPA, 2003.

Una de las figuras de gestión que merece particular mención en el caso del FPAA son los fondos conjuntos que ha establecido y proyecta establecer con diferentes tipos de entidades, en un esquema que amplía la base de financiación del *endowment* básico del Fondo. El primer acuerdo logrado bajo este esquema fue el adelantado con la CVC, mediante el cual se constituyó el **Fondo Vallecaucano para la Acción Ambiental**. La CVC y el FPAA reservaron cada uno \$5.000 millones con destino a este fondo, para la financiación de proyectos de organizaciones del Valle del Cauca ejecutados en la región bajo jurisdicción de la CVC. La totalidad de estos recursos ya fue asignada, beneficiando 35 organizaciones, con base en los procesos de selección del FPAA, en sus convocatorias y en decisiones adoptadas por el Consejo de las Américas, para estas sesiones se invita a participar con voz pero sin voto al director de la CVC. En la actualidad se adelanta la formalización de una segunda fase, bajo el mismo esquema. Esta experiencia dio base a la exploración de arreglos similares, existiendo en el momento procesos de concertación con 18 corporaciones en un proceso de convocatoria abierta para la participación de las comunidades.

#### **Fondo GEF-Andes Instituto Von Humboldt:**

El Instituto Von Humboldt viene coordinando la ejecución del proyecto Andes, financiado con recursos del GEF y de los Países Bajos. Este proyecto tiene como

finalidad general el cumplimiento de la Política Nacional de Biodiversidad, a través del cumplimiento del Plan de Acción en Biodiversidad del Instituto y de iniciativas de otras entidades. Los beneficiarios inmediatos del proyecto son las entidades del SINA, entidades con funciones asociadas a la Biodiversidad, las Corporaciones Autónomas Regionales, ONG y las universidades y comunidad científica en general.

Uno de los campos de acción del proyecto es el de la promoción del denominado bio-comercio. Con esta finalidad, el proyecto estableció un fondo ambiental dirigido a facilitar el establecimiento de esta clase de líneas productivas y de comercialización, con una perspectiva de exportación. El Fondo se encuentra en una fase inicial de montaje.

**Fondo Nacional para Areas Protegidas (mixto, régimen privado; en discusión) (GEF):**

La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales – UAESPNN, afronta desde su constitución el reto de conseguir opciones de financiamiento que complementen los recursos transferidos del Presupuesto General de la Nación y las rentas propias que genera el Sistema con la oferta de servicios de turismo. En la actualidad se estima un déficit del 60% de los recursos necesarios en inversión y funcionamiento para la administración (control, monitoreo, conservación y atención a visitantes, entre otras) del Sistema de Parques Nacionales Naturales -SPNN que comprende el 10% del territorio nacional) (ver Cuadro No 1). A estas necesidades del Sistema de Parques Nacionales, se suman las de los sistemas regionales integrados también con las áreas protegidas de los departamentos, de los municipios, de las corporaciones y de las iniciativas privadas.

El FONAM y la Corporación para la Protección Ambiental son los dos mecanismos principales con los cuales se ha buscado explorar opciones de financiación complementaria. El nivel señalado de déficit evidencia las limitaciones que estos dos mecanismos han tenido para cumplir este cometido. Por tal motivo, la Unidad de Parques Nacionales, junto con ONG internacionales<sup>17</sup> y el aval del MAVDT, encontraron recomendable constituir un Fondo Ambiental para el Sistema Nacional de Areas Protegidas, públicas y privadas.

En consecuencia, la UAESPNN, las ONG internacionales y el MAVDT han emprendido un esfuerzo dirigido a constituir el fondo especializado en apoyar el sistema nacional de áreas protegidas. Esta iniciativa cuenta con el apoyo de la cooperación Holandesa y del GEF. El avance logrado hasta ahora con este fin ha tenido en cuenta los siguientes antecedentes:

- La experiencia de los Fondos para la Conservación de Áreas Protegidas existentes en Latinoamérica, entre los que se destacan los de México, Perú, Brasil y Bolivia.

---

<sup>17</sup> The Nature Conservancy (TNC) y World Wildlife Fund (WWF)

- La estrategia financiera diseñada para la UAESPNN, con el apoyo del World Wildlife Fund -WWF, The Nature Conservancy -TNC y la Cooperación Holandesa.
- La disponibilidad de recursos de canje de deuda externa provenientes del Gobierno de los Estados Unidos de América, para conservación de bosques tropicales (Tropical Forest Conservation Act-TFCA). Esta fuente tiene contemplada para Colombia la suma de US\$8.4 millones, la cual se está negociando. Uno de los puntos de la negociación consiste en determinar si la totalidad o solo parte del monto mencionado se destina al Fondo de Areas Protegidas en proceso de ser creado.
- La formulación de un proyecto PDF bloque B para el GEF, con el cual se apoyaría la constitución de un *endowment* para el Fondo. En el momento, el Banco Mundial está revisando una primera propuesta del proyecto PDF-B.
- El diseño de una propuesta técnica preliminar para la constitución del Fondo, que incluye un análisis jurídico de posibles esquemas de funcionamiento, las áreas de inversión, los criterios y los principios generales

Entre los aspectos considerados para el diseño y la conformación del Fondo se destacan: estructura diversa y participativa que involucre un amplio rango de actores; financiación de los Planes de Manejo y, por lo mismo, una estrecha relación con la UAESPNN; mecanismo con autonomía política y financiera relacionada con las prioridades nacionales ambientales; fondo articulador de recursos; fondo privado independiente de carácter mixto, con participación de entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales; administración de recursos bajo la modalidad del encargo fiduciario o fideicomiso; y capacidad de manejar recursos provenientes de diversas fuentes como donaciones directas, cooperación internacional, entidades multilaterales y gobierno local. Los técnicos de la UAESPNN estiman necesario lograr en el corto plazo un Fondo de US\$56 millones y proyectan una primera etapa de duración a 10 años.

Los trámites ante el GEF para el proyecto bloque B y para la eventual financiación de US\$15 millones pueden tomar como mínimo un año a partir del momento en que se presenten oficialmente la solicitud del PDF. Sin embargo, la Unidad tiene la expectativa de establecer el Fondo en el primer semestre del 2004, a partir de los recursos del TFCA. Esto requeriría un proceso muy efectivo e intenso de obtención de los recursos PDF-GEF, diseño del Fondo con estos recursos y negociación paralela con los Estados Unidos para disponer de los fondos TFCA.

### **Consideraciones sobre las posibles relaciones con estos fondos.**

Coralina necesariamente tiene que tener en cuenta la variedad de fondos ambientales existentes en el país al elaborar y desarrollar su estrategia financiera general y las específicas de la Reserva de Biosfera y del SAMP; en particular, debe tenerla presente al considerar la creación de un fondo ambiental, bien sea para el sistema de áreas marinas o

para la Reserva de Biosfera en su conjunto. Entre las diversas razones por las cuales es recomendable que Coralina proceda en esta forma se destacan las siguientes: los fondos abren oportunidades para Coralina y para las comunidades y demás interesados en la conservación de las áreas marinas y costeras en el Archipiélago; los fondos cuentan con experiencias que han dejado múltiples lecciones a nivel administrativo, de captación de recursos y del manejo financiero de éstos; y algo muy importante, los fondos representan una fuerte competencia al tratar de captar donaciones y aportes de fuentes nacionales e internacionales.

Lamentablemente se carece de un documento consolidado que reúna ejercicios de evaluación exhaustivos y sistemáticos acerca de las experiencias representadas por estos fondos y por las relaciones entre el conjunto de fondos. Sin embargo, referentes informales y la experiencia del consultor permiten hacer apreciaciones del siguiente orden, de manera preliminar y contingente a análisis y evaluaciones detallados:

- El nivel de experiencia acumulada por los fondos que han funcionado y por las instituciones que se han planteado fondos sin todavía establecerlos, representa un conocimiento importante del cual se derivan lecciones significativas para ser consideradas por quienes sean responsables de establecer el eventual fondo de Coralina.
- Los fondos han tendido a carecer de estrategias de mediano y largo plazo. Aunque existen áreas temáticas definidas para cada fondo y algunos de ellos tienen diagnósticos de contexto y criterios que sustentan sus procesos de toma de decisión, sería algo extremo y apresurado afirmar que alguno de ellos dispone de una estrategia estructurada, con metas claras y evaluables.
- Se ha tendido a financiar iniciativas independientes de organizaciones -públicas y privadas- de acuerdo con el tipo de fondo y sus beneficiarios potenciales. En algunos casos se han financiado segundas e incluso terceras etapas de proyectos, pero la tendencia dominante ha sido el apoyo a proyectos aislados cuya continuidad no está garantizada, a pesar de ser ésta una condición para su aprobación.
- En general se han hecho evaluaciones de proceso o máximo de resultado de las inversiones realizadas a través de los proyectos, pero no se ha llegado al nivel de evaluaciones detalladas de impactos, ni de los proyectos, ni de las instituciones beneficiadas y tampoco de las líneas programáticas en las que formalmente se coloca a las iniciativas financiadas. El ejercicio más avanzado en este sentido es el realizado por el ECOFONDO y el Gobierno de Canadá, para el análisis de los proyectos financiados con recursos de esta fuente. En dicho informe ante todo se presenta la síntesis de indicadores de resultado para el conjunto de los proyectos y referencias asociadas con los indicadores planteados por los ejecutores.
- En la mayoría de los casos la financiación a ONG o comunidades de base ha requerido un fuerte acompañamiento a los procesos de elaboración de los

proyectos. Más allá de la posible complejidad de las metodologías exigidas para la formulación de las propuestas, en la mayoría de los casos las organizaciones han requerido asesoría para el adecuado diseño de las ideas o propuestas presentadas a nivel de perfil de proyecto. Esta situación confirma la necesidad de incluir en el diseño de esta clase de fondos provisiones que aseguren una línea de trabajo en el cumplimiento de este tipo de función de acompañamiento y asesoría.

- Las instituciones responsables de administrar los fondos cuentan con valiosas experiencias e instrumentos, que son de gran utilidad a la hora de establecer los procedimientos necesarios para asignar recursos propendiendo por la debida transparencia.

Reconociendo las limitaciones en el análisis disponible acerca de las experiencias representadas por los fondos, con base en las descripciones presentadas sobre las características y alcances de éstos es posible plantear algunas apreciaciones sobre el tipo de relación que Coralina podría establecer con algunos de ellos, en función de estructurar y adelantar sus estrategias financieras:

- **FONAM:** La limitada operatividad de este Fondo debido a las restricciones presupuestales en el nivel nacional no hacen recomendable generar mayores expectativas sobre los aportes de éste a la estrategia de áreas protegidas. Su carácter público, además, restringe la posibilidad de captar recursos de diversas fuentes, pero en especial de algunas fuentes internacionales. Con el FONAM, sin embargo, se pueden establecer acuerdos para la destinación de recursos de este fondo a la atención de prioridades de la política nacional en áreas marinas en general y para las protegidas en particular.
- **Fondo de Compensación Ambiental -FCA:** El FCA tiene un alcance muy específico, de acuerdo con lo estipulado por las normas que le dieron origen y lo reglamentaron. Como fondo de compensación de apoyo mutuo entre las corporaciones, en la medida que Coralina precise su propuesta de conservación de áreas marinas, se pueden buscar de éste aportes complementarios a las necesidades básicas de inversión de la Corporación, por tratarse de temas prioritarios de la política nacional para áreas marinas en general y para las protegidas en particular a los cuales no se les ha dado la debida atención.
- **ECOFONDO:** La relación entre el ECOFONDO y la estrategia de financiación de Coralina, en particular la de financiación del Sistema de Áreas Protegidas, se puede dar en diferentes niveles, tales como los siguientes: i. la financiación de proyectos de ONG interesados en la protección de las áreas marinas del Archipiélago, con recursos canalizados por otros agentes a través del Ecofondo; ii. la asesoría por parte del Ecofondo a Coralina en actividades relacionadas con el establecimiento del fondo privado; iii. el apoyo del Ecofondo a la formulación de proyectos por organizaciones o comunidades de base; iv. el fortalecimiento de otros aspectos del desarrollo institucional de estas organizaciones; v. la articulación de proyectos financiados a las organizaciones comunitarias o a las

ONG con las acciones institucionales de Coralina adelantadas para la protección de las áreas marinas y la Reserva de Biosfera, buscando potenciar al máximo el alcance e impacto de las iniciativas ciudadanas; y vi. la utilización de un fondo ambiental privado de la región para cumplir las funciones de unidad técnica en el archipiélago e incluso en el Caribe colombiano en general.

- **Fondo para la Acción Ambiental (FPAA):** El FPAA ambiental es un fondo especializado en administrar los procesos de asignación de recursos de donación de los Estados Unidos. En esa medida tiene evidentes restricciones para captar recursos de otras fuentes y por eso no sería el canal más indicado para establecer y administrar esquemas tipo *endowment* específico para San Andrés y Providencia. Sin embargo, las relaciones entre el FPAA y la estrategia de financiación de Coralina pueden ser diversas, como las descritas para el caso del Ecofondo.
- **Fondo Nacional para el Sistema de Áreas Protegidas:** Este fondo está en proceso de diseño y por eso no son claros los alcances que tendrá y las posibles relaciones que se podrían dar entre este eventual fondo y el fondo de Coralina. Es importante coordinar con la UAESPNN acciones para el diseño de este fondo y de los mecanismos de financiación del SAMP, dentro del contexto del establecimiento de los sistemas regionales de áreas protegidas.
- **Fondo Ambiental de la Sierra Nevada:** En la medida que este fondo puede llegar a financiar proyectos y acciones de fortalecimiento organizativo de entidades con iniciativas en las costas y áreas marinas de la zona de influencia de la Sierra Nevada de Santa Marta, sería conveniente que Coralina y la Fundación Pro-Sierra Nevada de Santa Marta se relacionen en función de promover y propiciar políticas y estrategias de financiación en las áreas costeras y marítimas del país. En el momento la Fundación, el Departamento Nacional de Planeación y el Banco Mundial, han acordado la financiación directa de las organizaciones de base, sin mediar la intervención de este Fondo. En otras palabras, en la actualidad no se contempla su creación.

### **2.3. Relevancia de un fondo ambiental para áreas protegidas marinas.**

Los vacíos o las limitantes anotadas para los otros posibles mecanismos de financiación para la Reserva de la Biosfera y el SMAP, justifican considerar el establecimiento de un fondo ambiental regional para complementar los otros instrumentos de financiación y de fortalecimiento institucional que se plantean para la Reserva y para el SAMP. Entre las ventajas potenciales generales de constituir un fondo para el caso particular del Archipiélago de San Andrés y Providencia se pueden destacar las siguientes:

- Puede brindar mayores garantías de estabilidad en los procesos de toma de decisión en torno a las áreas protegidas, siempre y cuando se asegure una

apropiada relación entre los órganos de gobierno de Coralina, la Reserva de la Biosfera, el Sistema de Áreas Marinas Protegidas y el Fondo.

- Facilita la captación de recursos de fuentes internacionales y un manejo presupuestal más flexible de tales recursos.
- Facilita las negociaciones y la concertación con las fuentes de financiación. Sin embargo, es indispensable una adecuada coordinación del fondo con las iniciativas de Coralina dirigidas a captar recursos a nivel internacional.
- Puede favorecer e inducir el establecimiento de procesos de asignación de recursos más transparentes, si bien los procedimientos existentes en Coralina son claros y dan base a un nivel de control apropiado. Este punto es crucial en caso de lograr la utilización del fondo para servir de mecanismo de apalancamiento de recursos hacia proyectos de organizaciones ciudadanas; función que en este informe se recomienda acordar con los fondos existentes especializados en asignar subvenciones o donaciones (ECOFONDO, por ejemplo)
- Puede favorecer estabilidad y un trabajo más sistemático en los procesos de concertación y de apoyo a iniciativas ciudadanas, fundamentales para el desarrollo de un sentido de apropiación que facilite y le den mayor viabilidad al manejo de las áreas protegidas. La formación de este sentido de apropiación hace justificable centrar el fondo en cubrir los gastos recurrentes y las investigaciones necesarias para el mantenimiento de las áreas protegidas y, como se señaló, promover a través de acuerdos con otros fondos la financiación de las organizaciones ciudadanas.
- Se puede constituir en un medio para promover y propiciar la participación de un amplio espectro de agentes sociales relacionados con la conservación y el manejo de las áreas marinas protegidas y en general con el establecimiento efectivo de la Reserva de la Biosfera.

En adición a las anteriores consideraciones, en esta sección se argumenta la pertinencia y la relevancia de constituir un fondo ambiental regional en el archipiélago de San Andrés y Providencia, según las posibles implicaciones para los diferentes actores o instancias relacionadas con un Sistema de Áreas Marinas Protegidas en el departamento. Las observaciones se hacen en relación con el SAMP, la institucionalidad oficial, las organizaciones sociales y los empresarios.

### **2.3.1. Para el SAMP.**

El Sistema Nacional de Parques Naturales es un patrimonio invaluable del país. Es a la vez un ejemplo de los problemas y restricciones derivados de establecer un sistema de esta índole sin la debida provisión de mecanismos de financiación que brinden garantías para hacerlo efectivo. El Sistema Nacional es sin duda un logro, pero a la vez es evidencia de que no basta establecerlo legal e institucionalmente, para asegurar los

niveles de conservación esperados. Al igual que en el sistema nacional, en el caso del sistema del archipiélago solo si se cuenta desde un principio con una sólida estrategia de financiación será más factible en el sistema regional de áreas marinas protegidas asegurar el manejo básico, la proyección hacia las comunidades para vincularlas a los procesos de conservación y a las vivencias propias de tales espacios, así como la consolidación de las áreas con base en estudios e investigaciones que sustenten cada vez más un mejor manejo.

Un fondo privado, como parte de una estrategia financiera amplia para la Reserva de la Biosfera y, en particular, para sus áreas marinas protegidas, tiene potencial para contribuir a apuntalar unas políticas de conservación significativas, coherentes, efectivas y perdurables en el tiempo. Diversos donantes y cooperantes, como es evidente en otros casos en el mundo, encuentran en los fondos privados mayores garantías para el manejo de los recursos aportados. En esta medida, la figura de un fondo privado tiene la posibilidad de servir de instrumento para la consolidación de estrategias regionales autónomas de conservación, que a la vez tengan una adecuada articulación con las políticas nacionales dirigidas a hacer realidad un sistema nacional de áreas naturales protegidas con fundamento en sólidos procesos descentralizados.

### **2.3.2. Para la institucionalidad oficial.**

En Colombia, como se señaló antes, la institucionalidad relacionada con el manejo de las áreas oceánicas y costeras dista de estar consolidada en forma que garantice la conservación y el adecuado aprovechamiento de tales áreas. En los documentos consultados sobre la política ambiental para áreas marinas y costeras, resulta claro que el país debe dar mayor atención al manejo y la conservación de estas áreas, cuya extensión es equivalente al área total del territorio continental. Si bien los mecanismos de financiación existentes para el desarrollo de la política ambiental han apoyado algunas iniciativas en las zonas costeras y marinas, no hacen un énfasis especial en estas áreas nacionales y por lo mismo no definen unas pautas especiales para abordar las actividades de conservación, investigación, manejo y promoción que se requieren en zonas como las áreas marinas protegidas del Archipiélago de S&P.

Las necesidades de financiación de los gastos recurrentes del SAMP no son tan elevadas como para justificar per se la constitución de un fondo ambiental. Los gastos recurrentes estimados para el funcionamiento del SAMP equivaldrían en principio a un incremento del orden del 20% del presupuesto general de Coralina, lo que constituye una suma manejable desde el nivel nacional si se diera la prioridad debida a la conservación de los arrecifes colombianos. La situación financiera del Sistema Nacional de Parques Naturales refleja la falta de prioridad dada a estas áreas en general y lo incierto que en el momento resultaría depender de las fuentes nacionales. Con la creación de un mecanismo como el fondo privado para el manejo de estas áreas en San Andrés y Providencia, se daría un mensaje inequívoco de la importancia que el país y en particular la comunidad del Archipiélago le asignan a sus áreas marinas, en especial a las formaciones coralinas.

Lo anterior bajo el supuesto de ser el fondo un instrumento de una estrategia amplia de conservación, representada en el Sistema de Areas Marinas Protegidas, de ninguna manera un instrumento central cuya autonomía se lleve a extremos de desarticulación con la institucionalidad existente. Coralina, la Reserva de Biosfera y la figura del SAMP son las instituciones centrales, a las cuales el fondo debería servir como soporte. En esa medida debería ser algo subsidiario, plegado a las pautas y estrategias definidas a nivel de las tres instancias mencionadas.

### **2.3.3. Para las organizaciones sociales.**

El concepto de Reserva de Biosfera se distingue de otros conceptos de conservación precisamente porque reconoce y destaca la necesidad de conservar en medio de un contexto de uso y manejo de los recursos naturales que se busca proteger. Por definición, este concepto implica el establecimiento de adecuados procedimientos y la aplicación de instrumentos que permitan una amplia y significativa participación ciudadana en las decisiones, en las actividades específicas de conservación y, en general, en su desarrollo social, económico e institucional bajo esquemas de sostenibilidad ambiental. Como parte de la Reserva y entendiendo el uso dado a los recursos marinos, el SAMP también implica la necesidad de una amplia y significativa participación ciudadana en diversos tipos de actividades asociados con el manejo de dicho sistema.

En San Andrés y Providencia existe un significativo y variado número de organizaciones sociales, que se caracterizan en general por tener bajos niveles de consolidación institucional. Estos grupos, sin embargo, son las instancias comunitarias más propicias para promover el sentido de apropiación que se requiere para asegurar el establecimiento y adecuado manejo de áreas marinas protegidas.

La creación de un fondo privado, en el que diferentes estamentos de la sociedad de San Andrés y Providencia y de Colombia en general tengan una amplia y significativa participación en su dirección y en su desarrollo, puede servir de medio para promover y canalizar un creciente sentido de apropiación que es deseable exista hacia las áreas protegidas de parte de las comunidades del archipiélago y del país en general. Sin embargo, la identificación y el compromiso con un fondo en el que prime el cumplimiento de las metas definidas para el SAMP, se puede ver desdibujado por la inclusión en dicho fondo de objetivos de financiación directa de proyectos o propuestas presentadas por las organizaciones miembros. Experiencias como la del Ecofondo, con desgastes y limitaciones en los procesos organizativos de los afiliados, debido al doble carácter de fondo y de instancia de organización de segundo nivel, hacen recomendable la concentración de los posibles afiliados en captar fondos con destino a los gastos recurrentes y a la investigación del SAMP.

Sin ser un mecanismo de financiación directa de las organizaciones ciudadanas, pero formando parte de una estrategia financiera de la Reserva de la Biosfera -articulada, amplia, consistente y extendida en el tiempo- el Fondo puede constituirse en una especie de contrapartida de la región. Esto de una manera que haga atractivo a diferentes fuentes de financiación ofrecer apoyo a las propuestas de tales grupos, al enmarcarlas en un

contexto amplio, más allá de las acciones y los alcances inmediatos de tales iniciativas particulares. Para las comunidades y las organizaciones en la región, y externas a ella pero con interés en su preservación, ser miembros de un fondo creado por amigos del SAMP puede ser la mejor carta de presentación de sus iniciativas y proyectos.

Las organizaciones requieren el apoyo de procesos de fortalecimiento institucional, en forma estable y confiable en el tiempo. Estos apoyos se pueden seguir brindando a través de los fondos ambientales existentes en el país, del que se cree a nivel del sistema nacional de áreas protegidas y de otras fuentes nacionales e internacionales.

#### **2.3.4. Para los sectores empresariales.**

La economía del archipiélago está en crisis y su recuperación muy probablemente está vinculada al estado de las áreas naturales que le dan identidad a la región. Una iniciativa como la de las áreas marinas protegidas le abre posibilidades a los sectores empresariales de la islas y a los del continente que tienen relación con la economía de las islas, para establecer y estrechar alianzas o esfuerzos conjuntos con el sector público y las comunidades, de manera que todos los sectores se beneficien del avance de dicha iniciativa como un propósito común.

### **2.4. Tipo de fondo**

En esta sección se discuten las opciones generales de manejo de recursos a través de un fondo ambiental relacionado con Coralina y las características generales sugeridas para el Fondo Ambiental que se recomienda crear.

#### **2.4.1. Opciones generales de manejo de recursos**

Es básico tener presentes los siguientes tres puntos al considerar el diseño de un Fondo Ambiental: el Sistema de Áreas Marinas Protegidas será parte de la Reserva de la Biosfera, su constitución y manejo abarca una variedad de funciones centrales de Coralina y como se ha señalado, las fuentes de financiación potenciales del Sistema son diversas. Estos tres puntos implican que es necesario discutir y determinar si habría más de una instancia a las que sería recomendable asignar la responsabilidad de administrar los recursos provenientes de las diversas fuentes potenciales y cuáles serían tales instancias; en otras palabras, es básico precisar si es posible y recomendable concentrar en el Fondo la totalidad de los recursos que se capten con destino al SAMP y si el Fondo debe ser para la Reserva de la Biosfera en su conjunto o exclusivamente para el SAMP. Se pueden diferenciar las siguientes situaciones en este sentido:

- Definir entre un fondo ambiental público y un fondo ambiental privado mixto con régimen privado.
- El fondo para la Reserva de la Biosfera, con una cuenta para SAMP, que administre la totalidad de los recursos con destino a ésta.

- El fondo para la Reserva de la Biosfera, con una cuenta para el SAMP, que administre parte de los recursos con destino a ésta.
- El fondo exclusivo para el SAMP, que administre la totalidad de los recursos con destino a éste.
- El fondo exclusivo para el SAMP, que administre parte de los recursos con destino a éste.
- La suscripción de acuerdos o **convenios interinstitucionales** con fondos públicos o privados existentes o con futuros fondos ambientales, para captar y administrar diferentes tipos de recursos según fuentes.

Estas opciones se pueden adoptar de manera diferenciada o se puede establecer un mecanismo que combine elementos de algunas de éstas, procurando aprovechar las ventajas de cada uno y reducir los interrogantes que se plantean frente a ellos. Las ventajas y desventajas más destacadas de estas opciones son:

### **1. Fondo ambiental público o fondo ambiental privado mixto.**

#### **Del fondo público:**

Procurando la mayor racionalidad administrativa, si se fuera a constituir un fondo ambiental público en la región del archipiélago de San Andrés y Providencia, se presume que éste sería incorporado a la estructura administrativa de Coralina. Con este supuesto se puntualizan las ventajas y desventajas de un fondo público en la región:

Entre las ventajas de un fondo público se destacan las siguientes: i. Podría facilitar una gestión coordinada de Coralina, de la Reserva de la Biosfera y del SAMP; ii. Podría facilitar la captación de algunas fuentes nacionales; iii. Permitiría el manejo de recursos públicos como impuestos y tasas.

Entre las desventajas de un fondo público se destacan las siguientes: i. A nivel regional, e incluso a nivel nacional en algunos casos, los fondos públicos han sido inoperantes o precarios e inestables; ii. Restringiría las posibilidades de captación de recursos de algunas fuentes internacionales, más dispuestas a donar recursos a través de fondos privados; iii. Puede restringir los niveles de participación de las organizaciones ciudadanas a nivel de dirección; iv. Se puede prestar para inestabilidades en su manejo, de acuerdo con los cambios en los órganos directivos de Coralina.

#### **Del fondo privado:**

Entre las ventajas de un fondo privado se destacan las siguientes: i. La experiencia internacional señala un balance favorable a la constitución de fondos privados; ii. Facilitaría las posibilidades de captación de recursos de algunas fuentes internacionales, más favorables a donar recursos a través de fondos privados; iii. Puede propiciar mayores niveles de participación de las organizaciones ciudadanas en su dirección; iv. Brinda mayores garantías de estabilidad en su manejo, sin las contingencias de cambios en los

órganos directivos de Coralina, e incluso puede contribuir a que el manejo presupuestal de la corporación en relación con las áreas protegidas mantenga la estabilidad y prioridad que requieren.

Entre las desventajas de un fondo privado se destacan las siguientes: i. Se tendrían que administrar recursos a través de diferentes canales, ya que no es posible transferir recursos de impuestos y tasas para ser administrados por el fondo; ii. Tiene el riesgo de dificultar o hacer más dispendiosa la coordinación entre las gestiones de Coralina y las del fondo a favor del SAMP.

## **2. Fondo para administrar todos los recursos de la Reserva de la Biosfera, incluidos los destinados al SAMP:**

Se pueden destacar las siguientes ventajas de esta opción: i. Unifica el manejo de los recursos disponibles para la Reserva y el SAMP; ii. Facilita la articulación de las acciones necesarias para los territorios insulares y las requeridas para las áreas marinas protegidas.

Los interrogantes frente a esta opción tienen relación con los siguientes puntos: i. Los recursos públicos provenientes de impuestos y tasas no se podrían canalizar a través de este esquema; ii. Genera un paralelismo con la organización general de Coralina y, en particular, con la presupuestal; iii. El SAMP podría quedar en un plano secundario, frente a las urgencias de las áreas insulares.

## **3. Fondo para administrar los recursos de *endowment* destinados a la Reserva de la Biosfera, incluidos los destinados al SAMP.**

Se pueden destacar las siguientes ventajas de esta opción: i. Mantiene en mayor medida el manejo presupuestal en Coralina; ii. Genera un menor paralelismo con la organización general de Coralina, en particular, con lo presupuestal; iii. Aunque en menor medida que la anterior opción, contribuye a facilitar la coordinación de las acciones para la Reserva y para el SAMP.

Los interrogantes frente a esta opción tienen relación con los siguientes puntos: i. Aunque en menor medida que en el punto anterior, puede brindar menores garantías a que se dé la debida prioridad al SAMP.

## **4. Fondo exclusivo para el manejo de la totalidad de recursos con destino al SAMP:**

Se pueden destacar las siguientes ventajas de esta opción: i. Garantiza en mayor medida que se dé la debida prioridad al SAMP; ii. Facilita la articulación de las acciones contempladas para el SAMP; iii. Puede facilitar la interlocución con los organismos cooperantes o donantes, y con otros fondos ambientales existentes o que se creen.

Los interrogantes frente a esta opción tienen relación con los siguientes puntos: i. Puede generar un paralelismo con la organización general de Coralina, en particular, con lo presupuestal; ii. Puede generar expectativas distorsionadas de autonomía frente a las directrices de Coralina en torno al SAMP.

#### **5. Fondo que canalice los recursos de *endowment* captados para el SAMP:**

Se pueden destacar las siguientes ventajas de esta opción, aunque en menor medida que la opción anterior: i. Contribuye a dar prioridad al SAMP; ii. Facilita la articulación de las acciones contempladas para el SAMP; iii. Puede facilitar la interlocución con los organismos cooperantes o donantes, y con otros fondos ambientales existentes o que se creen.

Los interrogantes frente a esta opción tienen relación con los siguientes puntos: i. En menor medida, puede generar un paralelismo con la organización general de Coralina, en particular con lo presupuestal; ii. Puede generar expectativas de una autonomía de uno de los instrumentos de la estrategia financiera, restando condiciones a la coordinación de acciones para el SAMP.

#### **6. Convenios interinstitucionales con fondos públicos o privados existentes o con fondos ambientales que se creen (caso Fondo Nacional de Áreas Protegidas):**

A través de convenios se podría llegar a acuerdos para el manejo parcial de fondos destinados al SAMP o para facilitar la financiación de iniciativas ciudadanas. Se tienen restricciones presupuestales para la transferencia de recursos provenientes de impuestos, tasas y tarifas captados por Coralina con base en disposiciones normativas.

Se pueden destacar las siguientes ventajas de esta opción: i. Puede ser la mejor forma de asimilar las experiencias acumuladas por los fondos y mecanismos existentes; ii. Puede facilitar la coordinación de acciones de los niveles nacional, regional y local en torno a las áreas protegidas; iii. Puede facilitar la interlocución con los organismos cooperantes o donantes, y con otros fondos ambientales existentes o que se creen, aunque menos que a través de un fondo de la región.

Los interrogantes frente a esta opción tienen relación con los siguientes puntos: i. Puede centralizar en exceso a nivel nacional las decisiones sobre asignación o manejo de recursos; ii. Implica la apertura de instancias adicionales de decisión, reduciendo en alguna medida la unidad de gestión que Coralina debe garantizar para el cumplimiento de sus responsabilidades en torno a las áreas protegidas de su jurisdicción.

La recomendación sobre cuál de las anteriores opciones se estima como la más favorable se plantea teniendo en cuenta los siguientes aspectos relacionados con la gestión institucional de Coralina:

- Institucionalización: La institucionalización o desinstitucionalización que induciría de la Corporación.

- Normas presupuestales: Posibilidades y restricciones de las normas presupuestales que rigen a Coralina; eficiencia en la unidad de manejo presupuestal de los recursos orientados al SAMP.
- Coherencia en estructura y planificación: Contribuye a la mayor coherencia en los desarrollos institucionales que afecten la gestión ambiental en el Archipiélago de San Andrés y Providencia –Coralina, Reserva de Biosfera y Sistema de Áreas Marinas Protegidas; asegura la necesaria unidad de dirección para la orientación de las directrices de política que afectan el SAMP.
- Racionalización nacional: Contribuye a garantizar la necesaria coherencia entre la gestión regional y las políticas nacionales; facilita la articulación del mecanismo creado con otros mecanismos de financiación y de apoyo institucional existentes en el país, para áreas naturales protegidas o para el fortalecimiento y el desempeño de organizaciones ciudadanas.

#### **2.4.2. Características generales del fondo ambiental.**

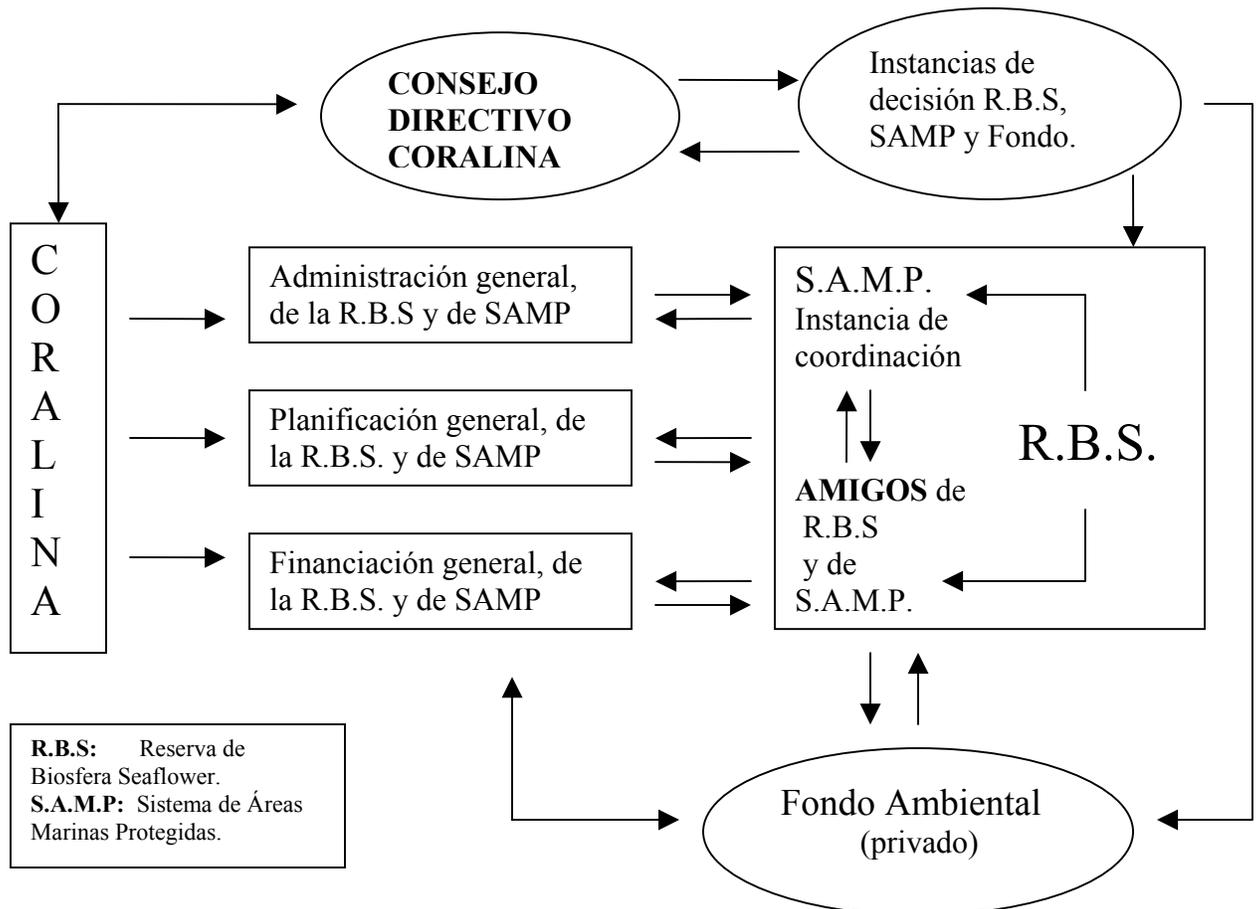
Con base en las consideraciones de las secciones anteriores, se recomienda la constitución de un fondo ambiental de composición mixta de régimen privado, para la Reserva de la Biosfera y con las siguientes características generales:

- Se orienta por las pautas de la política nacional para áreas marinas y costeras y para áreas protegidas y por las directrices programáticas de Coralina.
- Constituye un componente de la estrategia financiera de Coralina, para la Reserva de la Biosfera y el SAMP (ver Gráfico No 2)
- Se centra en la financiación de gastos recurrentes y de costos de investigaciones para la Reserva de la Biosfera y le da prioridad a la cobertura de estos gastos e inversiones en el SAMP.
- Asegura la coordinación con las acciones y las inversiones de Coralina destinadas al funcionamiento efectivo de la Reserva de la Biosfera y del SAMP (ver Gráfico No 1)
- Integra unos cuerpos directivos que reflejen significativos niveles de apropiación de los actores más representativos de las comunidades de San Andrés y Providencia y adecuada coordinación con las instancias de dirección de Coralina. (ver Gráfico No 3)
- Establece convenios o acuerdos con Coralina orientados a reducir al mínimo los gastos operativos del fondo, aprovechando la experiencia y la capacidad instalada

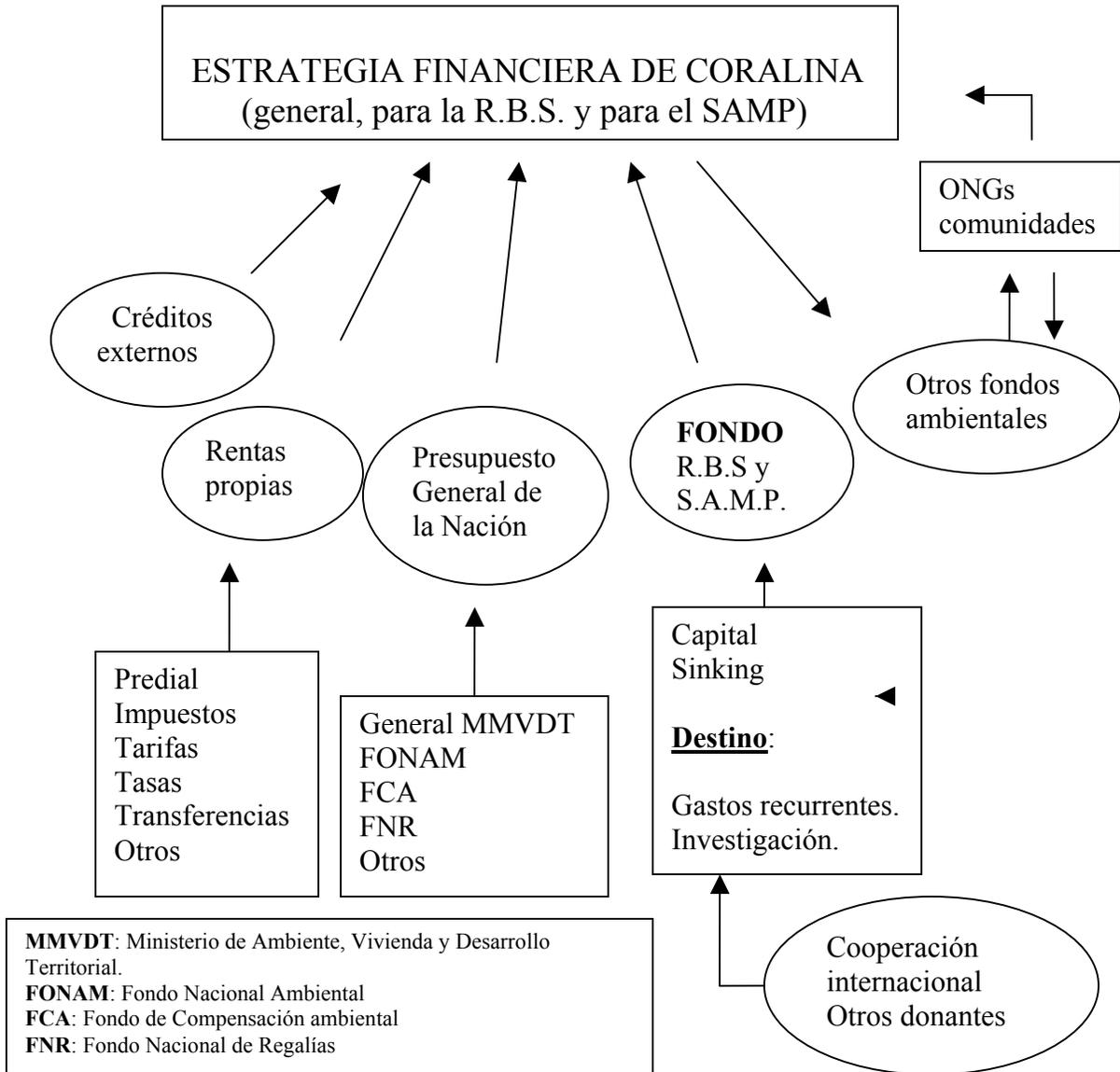
con que cuenta la corporación en materia administrativa y contable, y en las otras materias en que sea posible la cooperación.

- Cuenta con un *endowment*, de una magnitud que asegura como mínimo la cobertura de los gastos recurrentes básicos del SAMP.
- Capta recursos adicionales tipo *sinking* destinados a la financiación de investigaciones, con prioridad en el SAMP.
- Se plantea como una contrapartida regional que propicia la captación de recursos provenientes de otros fondos con destino a las organizaciones ciudadanas existentes en San Andrés y Providencia u organizaciones del continente interesadas en la conservación de áreas protegidas en el archipiélago. (Ver Gráfico No 2)
- Establece las alianzas que sea recomendable constituir en forma que se potencien al máximo los recursos captados por el fondo.

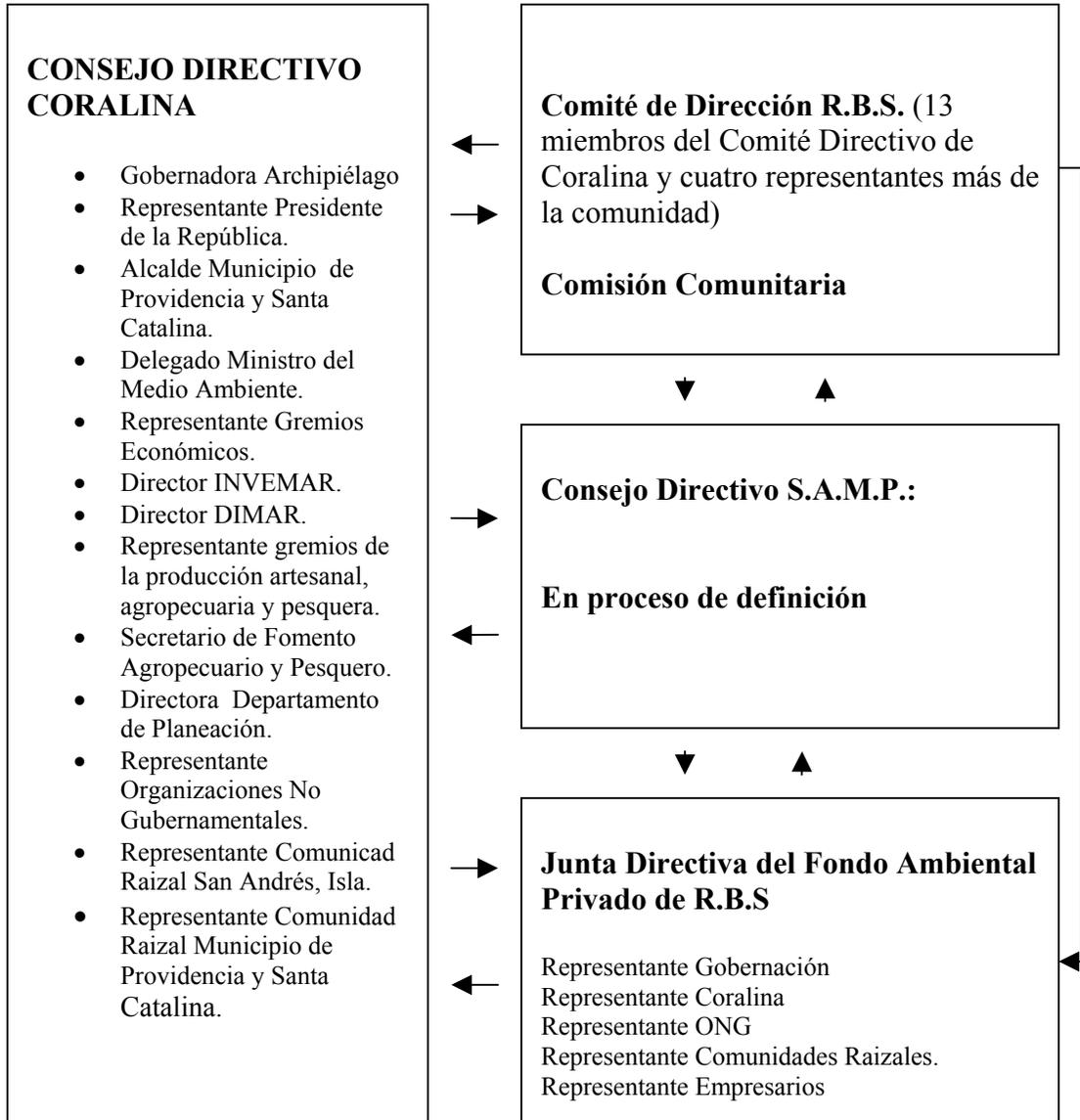
**Gráfico No 1: Esquema de ubicación del fondo para la R.B.S. y de los Amigos de la R.B.S y del S.A.M.P. dentro de estructura general de Coralina.**



**Gráfico No 2: Ubicación del fondo ambiental dentro de la estrategia financiera de CORALINA**



**Gráfico No 3: Instancias directivas de Coralina, la R.B.S, el S.A.M.P y el Fondo Ambiental**



### 3. Metodología para creación del fondo.

En la presente sección se detalla la metodología recomendada para la constitución del fondo ambiental que apoyará la gestión de Coralina en el montaje y sostenimiento de un Sistema de Áreas Marinas Protegidas en el Archipiélago de San Andrés y Providencia. La sección está dividida en diez sub-secciones, a saber: i. Desarrollo de instrumentos legales y operativos básicos; ii. Integración de los órganos de gobierno; iii. Integración del equipo técnico básico; iv. Precisión de la estrategia programática; v. Definiciones para la estrategia financiera; vi. Procedimientos para asignación de recursos; vii. Sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación; viii. Organización de aspectos administrativos; ix. Manejo financiero; x. Diseño y establecimiento de canales de comunicación.

En cada sub-sección se plantean aspectos a considerar, los procedimientos para trabajar dichos aspectos, y los posibles interlocutores que convendría tener.

En términos generales, se sugiere integrar un equipo de trabajo con profesionales de Coralina, con asesores externos y con personas delegadas por los principales interlocutores –gobernación, Unidad de Parques Nacionales, Armada Nacional, sector turístico, pescadores organizados, sector educativo, comerciantes y ONGs. Es básico que el equipo de diseño y montaje inicial del Fondo tenga esta representación y cuente con estabilidad en el tiempo durante por lo menos un año, para así asegurar en mayor medida el nivel de apropiación del instrumento por parte de las instancias promotoras y gestoras en su primera fase. La iniciativa de integración del equipo de trabajo es deseable que se dé de manera conjunta entre Coralina y organizaciones públicas y privadas como las participantes en las reuniones de consulta realizadas en preparación de este informe (Ver Anexo No 3).

#### 3.1. Desarrollo de instrumentos legales y operativos básicos.

Los dos instrumentos básicos en los que se fundamentará la identidad institucional inicial del Fondo son los estatutos y el manual operativo.

##### Aspectos a considerar:

**Estatutos:** En los estatutos considerar: Carácter jurídico; sede; objetivos del Fondo; Asamblea; cuerpos directivos y sus funciones e inhabilidades; relaciones con Coralina y con Reserva de Biosfera; recursos; condiciones de disolución o liquidación del Fondo;

**Manual operativo:** El Manual Operativo recoge la síntesis de los puntos tratados en esta sección, incluidos los aspectos más destacados de los estatutos del Fondo. Con el manual el Fondo contará con una herramienta de organización y planificación, que se actualizará en forma permanente, conforme el Fondo vaya consolidándose y precisando o cambiando los diversos aspectos tratados en éste. Los componentes del Manual que se pueden considerar en primera instancia son los siguientes:

i. La naturaleza y la orientación estratégica del Fondo, en donde se señalarán las finalidades y funciones de éste contenidas en los Estatutos, la Misión y la Visión.

ii. La estructura organizativa del Fondo, que incluye:

La articulación del Fondo con Coralina, con la Reserva de la Biosfera y con el Sistema de Áreas Marinas Protegidas del Archipiélago, en particular con los procesos de planificación y financiación de éstos.

Las instancias de consulta previstas para el mejor funcionamiento del Fondo.

La estructura de decisión, en que se precisará composición y funciones de la Junta o del Consejo Directivo, de los Comités Técnicos que se encuentre recomendable establecer, de la revisoría fiscal y de la Dirección Ejecutiva.

La estructura técnica y administrativa, que precisará responsables y funciones a nivel de coordinación general de Fondo, de equipo de apoyo técnico, de equipo de apoyo administrativo y financiero.

Las áreas temáticas financiables.

Las modalidades de asignación.

Las reglas de destinación y los montos máximos financiables;

Los beneficiarios adicionales a Coralina.

iii. El enfoque estratégico, que precisará:

La articulación del Fondo con la Reserva de la Biosfera Seaflower y con el Sistema de Áreas Marinas Protegidas.

Los criterios de selección de las áreas prioritarias objeto de gestión.

iv. Los ciclos de selección y evaluación de las propuestas de investigación, que comprenden:

La fase de definición de políticas.

La fase de recepción y evaluación de propuestas.

La fase de selección y aprobación de propuestas.

El manejo administrativo asociado con el ciclo.

La fase de socialización de resultados.

v. El sistema de monitoreo y evaluación de los proyectos, en el que se abordan los siguientes puntos:

El plan de monitoreo y evaluación.

El análisis del contexto.

La evaluación de la ejecución y del desarrollo de líneas de investigación.

vi. La estrategia financiera, en la que se tratará:

La articulación con la estrategia financiera general de Coralina, de la RBS y del SAMP.

El plan de captación de recursos para el Fondo, incluido el capital, fondos de *sinking* y las contrapartidas.

vii. El manejo financiero, en donde se reúnen las pautas para la colocación de los recursos en las entidades financieras y los criterios para su administración en el tiempo, así como los responsables de atender este frente de gestión.

### **Posibles interlocutores:**

Manual operativo: Coralina y demás entidades y organizaciones que manifiesten interés en integrar el fondo; es básico asegurar la vinculación de abogados de la gobernación y de Coralina.

### **Procedimientos:**

- Designar una comisión de redacción de las diferentes versiones que se produzcan, integrada por no más de tres personas, escogidos de personas integrantes de las entidades y organizaciones señalados en el punto anterior.
- Elaborar una primera versión de los estatutos y del manual operativo, para discusión. Estas versiones se elaborarían con base en el presente documento y en fuentes secundarias como los estatutos y manuales operativos de otros fondos de Colombia y de otros países.
- Sostener reuniones para discusión de las versiones elaboradas. Mínimo una reunión y máximo cuatro.
- Elaborar versiones de ajuste a la primera versión, cuyas correcciones se harán con base en las observaciones y recomendaciones planteadas en las reuniones de discusión.

## **3.2. Integración de órganos de gobierno**

### **Aspectos a considerar:**

**La asamblea general:** El Fondo propuesto puede estar integrado por un grupo reducido de asociados, que se podrá ir ampliando en la medida que la experiencia lo vaya haciendo recomendable y que se genere el debido interés y compromiso en los potenciales asociados.

**La junta directiva:** En la integración de la Junta Directiva es recomendable tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- Asegurar una adecuada relación con los órganos de gobierno de Coralina.
- Lograr que sea representativa de la Asamblea, sin que necesariamente deban tener presencia la totalidad de los asociados en esta primera fase en la que serán pocos.
- Asegurar la mayor cualificación posible de los integrantes, de manera que constituyan un apoyo para el director, en materia financiera y científica. Esto no implica que deba estar integrada exclusivamente por profesionales.
- Establecer criterios y normas que garanticen la continuidad en la asistencia de los principales; es decir, evitar delegaciones que desvirtúen el alcance esperado con los perfiles de los miembros de la junta.

Es pertinente tener en cuenta las opciones planteadas en el informe de Van't Hof y Connolly, resumidas así: i. Las decisiones se mantienen a nivel del Consejo Directivo de Coralina, pero son guiadas por comités asesores para el SMAP; ii. Las decisiones son asumidas por un Consejo Directivo de Coralina, ampliado para hacerlo aún más representativo de los actores sociales existentes en la región; iii. Las decisiones son adoptadas por un consejo directivo nuevo y exclusivo para el Fondo, que depende del Consejo Directivo de CORALINA y tiene apoyo técnico dentro de la Corporación.

Se recomienda un Consejo Directivo o una Junta Directiva de un tamaño no mayor a siete miembros principales. Si se estima deseable tener una mayor representatividad a nivel de Junta, se sugiere conseguir esa participación a través de los suplentes. La Junta Directiva no tiene por que convertirse en una asamblea de representación.

En virtud de lo anterior, es discutible que el Consejo Directivo de Coralina sea la base de referencia para integrar la Junta Directiva del Fondo, ya que el Consejo Directivo de la corporación está integrado por catorce miembros así: cinco son elegidos popularmente (gobernador, alcalde de Providencia, y tres representantes de comunidades raizales); tres son nombrados por distintos sectores de la comunidad (un representante de los gremios económicos organizados, un representante de los gremios de la producción artesanal, agropecuaria y pesquera y un representante de las organizaciones no gubernamentales); y los restantes seis son representantes gubernamentales (Representante Presidente de la república, delegado Ministro del Medio Ambiente, Director Invemar, Directo Dimar, Secretario de Fomento Agropecuario y Pesquero y Directora Departamento de Planeación).

**Comités asesores:** Es recomendable integrar un Comité Científico y un Comité Financiero, como elementos fundamentales de asesoría a la Junta Directiva del Fondo. El primero puede ser o tener una estrecha relación con el Comité Técnico de la Reserva de Biosfera.

**Posibles interlocutores:** Representantes de los socios iniciales del Fondo, que se hayan confirmado durante el proceso de elaboración de los estatutos y del manual operativo.

### **Procedimiento:**

Durante el proceso de elaboración y discusión de los estatutos y el manual operativo, destinar una sesión exclusiva a la definición de los cuerpos directivos. A esa altura se debe contar con unas cartas de intención de quienes estén decididos a participar en la constitución del Fondo en calidad de socios, en que manifiesten esta voluntad.

### **3.3. Integración del equipo técnico básico**

#### **Aspectos a considerar:**

- Funciones básicas requeridas para un adecuado manejo del Fondo en su fase inicial de constitución y funcionamiento, las cuales deben quedar claras en el Manual Operativo.
- Servicios que Coralina le puede prestar al Fondo.
- Servicios que se pueden contratar con asesores o entidades externas.
- Funciones que deben ser asumidos directamente por el Fondo.

Es importante asegurar que Coralina asuma y preste la mayor parte de los servicios administrativos y otros servicios o funciones, sin comprometer la autonomía que a nivel de toma de decisiones de manejo de los recursos captados se estime deseable para el Fondo en su relación con la Corporación.

#### **Procedimientos:**

- Redefinir la estructura general de Coralina, dándole el estatus que merecen los programas de la Reserva de la Biosfera y el SAMP, más allá del nivel de proyectos.
- Una vez aclarada la ubicación del SAMP en la nueva estructura de Coralina, se definen con precisión las funciones que deberán cumplir las diversas dependencias de la Corporación en relación con el SAMP y con un instrumento como el Fondo Ambiental de la Reserva de la Biosfera.
- Luego se procede a precisar si las otras funciones se pueden cumplir a través de la contratación con terceros o a través de la vinculación directa de personal a un equipo técnico del Fondo.
- Se precisan entonces las fases de integración del equipo técnico, ya que es posible que no sea necesario vincular a la totalidad de personas desde un principio.
- Con base en las pautas establecidas en el manual operativo para la contratación de personal, se procede a adelantar los concursos que dicho manual estipule para la vinculación del director del Fondo.

**Posibles interlocutores:** Directivas de Coralina encargadas de reestructurar la Corporación; responsables directos de las actividades relacionadas con el SAMP en CORALINA; posibles entidades vinculadas a la Junta Directiva del Fondo.

### **3.4. Precisión de la estrategia programática**

**Aspectos a considerar:**

- Planes de Coralina (Ordenamiento Ambiental del Archipiélago; trianual; operativo anual; de acción).
- Plan de Ordenamiento Territorial para la Isla de San Andrés.
- Plan de Ocupación y Usos del Suelo para el Municipio de Providencia y Santa Catalina.
- Planes de la Reserva de la Biosfera.
- Plan Nacional para Áreas Marinas y Costeras.
- Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia.
- Prioridades establecidas por las principales fuentes potenciales de financiación – nacionales e internacionales- en materia de investigación en áreas marinas y costeras.
- Plan Nacional de Áreas Protegidas
- Planes de Manejo de las Áreas Protegidas Nacionales en el Archipiélago
- Propuestas de áreas protegidas de parte de las organizaciones ciudadanas.

**Procedimientos:**

- Análisis de los planes señalados y propuesta de pautas y prioridades de trabajo del SAMP y del Fondo a tres años.
- Sesiones de discusión con especialistas y con las comunidades sobre las áreas y las líneas de investigación prioritarias.
- Estimación de costos del cumplimiento de las prioridades de investigación a tres años.

**Posibles interlocutores:** Equipo técnico de Coralina; UAESPNN; Colciencias; INVEMAR; ONG internacionales con presencia en el país; posibles miembros de la Junta Directiva del Fondo; Director del Fondo.

### 3.5. Definiciones para la estrategia financiera.

#### Aspectos a considerar:

- Estimación de los gastos recurrentes de la Reserva de Biosfera y del SAMP, partiendo de una estrecha articulación con la estructura administrativa y operativa de Coralina; estimación de los costos operativos iniciales del Fondo (tres primeros años)
- Estimación de necesidades de inversión asociadas con el desarrollo de las investigaciones básicas que la existencia de la Reserva y del SAMP impliquen para un período de 3 a 5 años.
- Definición de las pautas para una estrategia de manejo general de la financiación y estimación de las necesidades de financiación y niveles del *endowment* y del *sinking* requeridos a cinco años.
- Definiciones sobre los puntos tratados en el informe de Tom Van't Hof y Ernesto Connolly en relación con las fuentes de financiación del Fondo; específicamente:
  - Avanzar en investigación de posibles donaciones de agencias bilaterales y multilaterales, incluido GEF, y de organizaciones de conservación privadas, para establecer un fondo *endowment* para el SAMP.
  - Explorar un posible mecanismo de conversión de deuda por naturaleza para capitalizar el *endowment*, para lo cual se requiere emprender un estudio de factibilidad.
  - Precisar la estructura de manejo del SAMP, en particular lo relacionado con los órganos directivos.
- Definición de las pautas para el manejo financiero de los recursos captados, que guiarían la fase inicial de constitución del Fondo.

#### Procedimientos:

- Designar un responsable en la oficina de Planeación de Coralina que asuma el análisis detenido de los gastos recurrentes que se cubrirían en los tres primeros años de funcionamiento del SAMP, teniendo en cuenta las áreas administrativas que podría asumir la Corporación del Fondo.
- Designar dos responsables, uno de planeación y otro de las áreas especializadas en investigaciones, que efectúen estimaciones de los costos de unas líneas básicas de investigación que sustenten el SAMP.
- Designar un responsable de coordinar el cumplimiento de las recomendaciones planteadas por Van't y Connolly que se señalan en el punto anterior.

- Recopilar y analizar hojas de vida de posibles asesores financieros del Fondo y efectuar la contratación en el momento oportuno.
- Realizar un análisis comparativo de las agencias especializadas (fiducias) en el manejo financiero de los recursos captados por el Fondo.

**Posibles interlocutores:** Junta Directiva del Fondo; instancias técnicas responsables de CORALINA; Fiducias que se convocarían; entidades oficiales responsables de analizar la factibilidad de conversión de deuda; ONG internacionales activas en Colombia; otros Fondos existentes; fondos que se creen, como el planteado para Áreas Protegidas en el país.

### **3.6. Procedimientos para asignación de recursos**

Se trata en este punto de los procedimientos para la asignación de recursos a proyectos de investigación, así como de la definición de pautas para eventual apoyo a las organizaciones ciudadanas en la gestión de proyectos ante otros fondos y donantes internacionales.

#### **Aspectos a considerar:**

- Los procedimientos generales (consejos asesores, condiciones de aplicación a fondos, ciclos de selección, acompañamiento y seguimiento y evaluación y sistematización)
- Instancia de selección de propuestas.
- Componente de formación, capacitación y apoyo a investigadores.
- Alianzas estratégicas (SINA, otros sectores)

#### **Procedimientos:**

- Elaboración de los procedimientos generales (consejos asesores, condiciones de aplicación a fondos, ciclos de selección, acompañamiento y seguimiento y evaluación y sistematización), los cuales deben ser parte integral del Manual Operativo.
- Definición e integración de la instancia de selección de las propuestas.
- Análisis de necesidades y definición de un plan de formación, capacitación y apoyo a organizaciones.
- Exploración y conformación de alianzas estratégicas (SINA, otros sectores), con énfasis en la cofinanciación programática, buscando que el Fondo se constituya en

contrapartida que facilite la financiación de ONG activas en las islas y el archipiélago en general a través de los otros fondos.

**Posibles interlocutores:** Equipo técnico de CORALINA responsable del SAMP; otros fondos ambientales; UAESPNN.

### **3.7. Sistema de monitoreo, acompañamiento y evaluación.**

#### **Aspectos a considerar:**

- Componentes básicos a considerar: análisis de los gastos recurrentes; seguimiento a líneas de investigación prioritarias y otras líneas de investigación; seguimiento a cumplimiento de proyectos financiados; otras áreas temáticas del SAMP que apoya el Fondo con sus acciones; cuentas por donante; otras áreas que surjan del proceso de diseño del Fondo.
- Articulación con otros sistemas de seguimiento y evaluación (Coralina, Reserva de Biosfera, SAMP; INVEMAR y la UAESPNN)

#### **Procedimientos:**

- Análisis de los sistemas de seguimiento, monitoreo, acompañamiento y evaluación de Coralina y precisiones sobre las eventuales relaciones entre éstos y el del Fondo.
- Diseño y montaje del sistema de monitoreo y evaluación.
- Acuerdos con los otros sistemas de monitoreo y evaluación.

**Posibles interlocutores:** Responsables de los sistemas de seguimiento y evaluación de Coralina, la Reserva de la Biosfera, el SAMP, INVEMAR y la UAESPNN.

### **3.8. Organización de aspectos administrativos y operativos**

#### **Aspectos a considerar:**

- Requerimientos de personal.
- Procesos de selección de personal
- Manual de funciones (derechos y deberes)
- Capacitación de personal
- Evaluación de desempeño
- Aspectos contables, financieros y de presupuesto (auditoría)
- Organización de información

### **Procedimientos:**

- Analizar los requerimientos de personal, precisando el apoyo de la Corporación, los posibles contratos externos y las contrataciones directas necesarias.
- Definición de los procesos de selección de personal, los cuales deben quedar en el Manual Operativo.
- Elaboración del manual de funciones (derechos y deberes), componente básico del Manual Operativo, el cual debe ser sencillo, claro y sustantivo.
- Definiciones de requerimientos de capacitación de personal y de una línea continua en este sentido.
- Definición de las pautas para la evaluación de desempeño del personal relacionado con el cumplimiento de las funciones necesarias para asegurar la operatividad del Fondo.
- Elaboración de las pautas para los diferentes aspectos contables, financieros y de presupuesto (auditoría), incorporando las directrices del manual de presupuesto de Coralina, pero ajustando lo que sea necesario para el efectivo funcionamiento del Fondo.
- Criterios y pautas para la organización de la información del Fondo

**Posibles interlocutores:** área administrativa de Coralina; posibles integrantes de la Junta Directiva del Fondo; dirección de Coralina.

## **3.9. Diseño y establecimiento de canales de comunicación**

### **Aspectos a considerar:**

- Estrategia general de comunicación de la Reserva de Biosfera.
- Estrategia de comunicación para el SAMP.
- Estrategia de comunicación del Fondo Ambiental, que incluya:
  - Del Fondo a sus interlocutores
  - De los interlocutores al fondo
  - Entre los beneficiarios

### **Procedimientos:**

- Elaboración de una estrategia general de comunicación de la Reserva de Biosfera.
- Elaboración de una estrategia de comunicación para el SAMP.

- Elaboración de una estrategia de comunicación del Fondo Ambiental, articulada a las anteriores y que incluya:
  - Comunicación del Fondo con sus interlocutores, en particular con actores sociales relacionados con la Reserva de la Biosfera y con los otros fondos
  - Comunicación de los interlocutores con el Fondo.
  - Comunicación entre los beneficiarios del Fondo.

**Posibles interlocutores:** Instancias responsables de la comunicación e imagen de Coralina y la Reserva de la Biosfera; Junta Directiva del Fondo; Otros fondos ambientales.

## 4. Conclusiones.

- La viabilidad y operatividad de un Sistema de Áreas Marinas Protegidas (SAMP) en el Archipiélago de San Andrés, dentro del contexto de la Reserva de la Biosfera, requiere la estructuración de una estrategia financiera amplia, sólida y flexible, específica para el Sistema procurando que converjan todos los posibles recursos públicos y privados y articulada a la estrategia financiera general de Coralina. El documento “Financial Sustainability for the Marine Protected Area System in the Seaflower Biosphere Reserve”, elaborado por Tom Van’t Hof y Ernesto Connolly, que fundamentalmente analiza diversas fuentes de financiación y presenta recomendaciones dirigidas a dar continuidad a la estructuración de una estrategia financiera, es un avance que requiere ser complementado de la siguiente manera:
  - Seguimiento a las 15 recomendaciones planteadas en el documento, de acuerdo con lo que Coralina estime conveniente aplicar de tales sugerencias.
  - Ejercicio de estimación detenida y amplia de las posibles necesidades de inversión y gasto asociadas con el SAMP –gastos recurrentes (en donde se concentra el documento de Van’t Hof y Connolly), acciones de investigación prioritarias en el corto plazo y otros proyectos de particular importancia que se requieran para darle una estructuración efectiva al sistema. Estas estimaciones se deben hacer tanto para los requerimientos de Coralina y de otras entidades oficiales, como de manera tentativa y preliminar para los de las organizaciones ciudadanas, y deben tener en cuenta los servicios o apoyos que Coralina pueda brindar al Fondo.
  - Ejercicio inicial que precise la articulación de la estrategia financiera de Coralina con las directrices programáticas del SAMP.
  - Precisión de la conveniencia de la opción de crear un fondo ambiental para apoyar al SAMP o las opciones que permitan cumplir las funciones esperadas con ese mecanismo, propósito del presente informe.
- Las áreas marinas protegidas del archipiélago de San Andrés y Providencia hacen parte integral de la Reserva de la Biosfera Seaflower y por lo mismo, constituyen

parte central de la jurisdicción y de las funciones de Coralina. En esa medida, al definir y estructurar Coralina una estrategia de financiamiento de tales áreas y de otros aspectos de la Reserva de Biósfera, se debe entender como un instrumento para propiciar el diseño y la aplicación de las políticas de la corporación en estas materias. De ahí que al contemplar la posibilidad de un fondo ambiental especializado en esta zona de influencia, es básico entenderlo como un instrumento de gestión de Coralina y de aplicación de sus políticas, que en el caso de un fondo privado expresa el apoyo de las comunidades al cumplimiento de propósitos colectivos que debe liderar la Corporación. Este hecho coloca límites muy definidos al nivel de autonomía que sería deseable esperar para un mecanismo como un fondo, ya que en aras de la coherencia en la gestión, los instrumentos de financiación y de fortalecimiento institucional deben ser subsidiarios de la estructura organizativa y de los planes, programas y estrategias generales de Coralina.

- Las opciones que pueden ser analizadas para determinar la pertinencia de crear un mecanismo como un fondo ambiental son las siguientes:
  - Una estrategia financiera que **no contemple un fondo ambiental** y tampoco un *endowment*, pero asegure la estabilidad en la provisión de recursos para cubrir costos recurrentes del SAMP.
  - Fondo ambiental público regional.
  - Fondo ambiental mixto, con personería jurídica independiente, de régimen privado -*endowment*, *sinking*, rotatorio o combinación de las anteriores; con las siguientes posibles variantes:
    - Que **canalice todos** los recursos requeridos para la financiación de la **Reserva de la Biosfera**, incluidos los destinados al SAMP.
    - Que **canalice parte** de los recursos destinados a la financiación de la **Reserva de la Biosfera** (solo los de *endowment*), incluidos los destinados al SAMP.
    - Exclusivo **para el SAMP**, que canalice **la totalidad** de recursos con destino a estas áreas.
    - Que **canalice parte** de los fondos captados para el **SAMP**, básicamente un *endowment*, como parte de una estrategia financiera más amplia.
  - Arreglo asociativo y fiduciario, a través de los cuales se manejaría la totalidad o parte de los recursos de financiación captados con destino al SAMP; estos arreglos con las siguientes variantes posibles:
    - Convenio de Coralina con socios privados y públicos, que daría base a acuerdos con diversos donantes.

- Convenios interinstitucionales de Coralina con fondos públicos o privados existentes.
  - Convenio interinstitucional con el fondo privado considerado para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
- La decisión de cuál de ellas es la más favorable, considerando los siguientes aspectos de la gestión institucional de Coralina:
  - INSTITUCIONALIZACIÓN: La institucionalización o desinstitucionalización que induciría de la Corporación.
  - NORMAS PRESUPUESTALES:
    - Posibilidades y restricciones de las normas presupuestales que rigen a Coralina.
    - Eficiencia en la unidad de manejo presupuestal de los recursos orientados al SAMP.
  - COHERENCIA EN ESTRUCTURA Y PLANIFICACIÓN:
    - Contribuye a la mayor coherencia en los desarrollos institucionales que afecten la gestión ambiental en el Archipiélago de San Andrés y Providencia –Coralina, Reserva de Biosfera y Sistema de Áreas Marinas Protegidas.
    - Asegura la necesaria unidad de dirección para la orientación de las directrices de política que afectan el SAMP.
  - RACIONALIZACIÓN NACIONAL:
    - Contribuye a garantizar la necesaria coherencia entre la gestión regional y las políticas nacionales.
    - Facilita la articulación del mecanismo creado con otros mecanismos de financiación y de apoyo institucional existentes en el país, para áreas naturales protegidas o para el fortalecimiento y el desempeño de organizaciones ciudadanas.
- Aplicando estos criterios a las opciones señaladas antes, se derivan las siguientes recomendaciones para la estructuración de la estrategia financiera que sustentaría el SAMP y le daría sentido y coherencia a un fondo privado de carácter mixto de la Reserva de Biosfera, con una cuenta especial para las áreas marinas protegidas :
  - Entender los diferentes esfuerzos orientados a establecer y mantener el SAMP dentro de la estructura general de Coralina y como un componente básico de sus procesos de planificación. En esta medida, la estrategia financiera del Sistema será parte integral de esta estructura general y de la planificación de la Corporación.

- Considerar la estrategia financiera específica para el SAMP dentro de la estrategia financiera general de Coralina y de la particular para la Reserva de la Biosfera; en otras palabras la estrategia financiera de Coralina debe considerar como una de sus mayores prioridades la definición y el desarrollo de la estrategia financiera del SAMP.
- Tener una estrategia financiera diversa, cuyos recursos se manejen a través de Coralina, de un fondo ambiental privado de la Reserva de la Biosfera y de convenios con fondos ambientales públicos y privados externos a la Corporación.
- Crear un fondo ambiental privado de carácter mixto para la financiación de la Reserva de Biosfera Seaflower, que se inicie con la cuenta para el SAMP.
- La creación de un fondo ambiental mixto de régimen privado, con la función exclusiva de apoyar a la Reserva de la Biosfera en su conjunto o especializado en apoyar el SAMP, es una opción que se justifica desarrollar por las siguientes razones:
  - Coralina tiene unos niveles limitados de presupuesto general, del orden de US\$1.4 millones, que no garantizan una financiación estable y suficiente para el funcionamiento de un SAMP, ya que este sistema requiere recursos de una magnitud (US\$350 mil) y en unas condiciones de disponibilidad que no pueden ser garantizados bajo el esquema presupuestal vigente en la Corporación .
  - Facilitaría canalizar fuentes de financiación y apoyo a las diversas instancias públicas y privadas que deben concurrir al manejo del SAMP. En particular, haría posible la constitución de un fondo de capital (*endowment*) que permitiría financiar los gastos recurrentes del SAMP, con un porcentaje de los rendimientos financieros generados por el fondo.
  - Brindaría mayores garantías al necesario tratamiento prioritario que se debe asegurar para el SAMP.
  - Permitiría unos desarrollos institucionales al interior de Coralina y en la región, que al ir consolidándose abrirían mejores condiciones de negociación con instrumentos semejantes del orden nacional, como los fondos existentes. Hasta tanto no se demuestre lo contrario con la organización y la consolidación de mecanismos financieros nacionales, descentralizados, es deseable afianzar una estrategia regional cohesionada de áreas marítimas protegidas, incluido su componente de financiación.

- Con la creación de un fondo ambiental mixto de régimen privado, se tendrían los siguientes riesgos que se deben evitar al diseñarlo:
  - Desinstitucionalización en la gestión de conservación en el Archipiélago, en la medida que se transfieran al fondo o su equivalente funciones y responsabilidades propias de Coralina. Este riesgo se evita con una adecuada composición del órgano directivo, con estatutos sensibles a este riesgo y con convenios y acuerdos formales entre la corporación y el fondo o su equivalente.
  - Traslapes en las instancias de dirección de Coralina, de la Reserva de Biosfera, del SAMP y del fondo, con las ineficiencias correspondientes. Esto hace que se justifique considerar la constitución de un mecanismo como un fondo para el conjunto de la Reserva de Biosfera y no exclusivamente para el SAMP y que se prevea una instancia directiva del Fondo integrada por un número menor de miembros, en comparación con el Consejo Directivo de Coralina y el Comité de Dirección de la Reserva de la Biosfera.
  - Desarticulación y competencia entre los diferentes mecanismos de financiación existentes en el país tipo fondo. Motivo por el cual se tienen que prever estrategias, procedimientos y acuerdos que aseguren la mejor articulación con los otros fondos y acuerdos con las principales fuentes de financiación.

## 5. Anexo 1: Tipos de ingreso de CORALINA.

(Tomado de Manual de Procedimiento de Presupuesto de Coralina)

**Ingresos Corrientes:** Incluye ingresos tributarios y no tributarios. Son los ingresos que la Corporación recibe por la venta de bienes y servicios propios de las actividades económicas o sociales que se desarrollan de acuerdo con la ley, y por los tributos que por norma legal se recauden.

**Tributarios:** Impuestos, que pueden ser directos o indirectos. Los directos son los tributos o contribuciones creados por una norma legal, sobre la renta o la riqueza de las personas, naturales o jurídicas, según su capacidad de pago. Los indirectos, gravan la producción y el consumo y no consultan la capacidad de pago del contribuyente.

**No Tributarios:** Rentas por las actividades propias de la Corporación en cumplimiento de su objetivo social e incluye entre otras, venta de bienes y servicios, rentas contractuales, operaciones comerciales, aportes de otras entidades, indemnizaciones, multas y otros ingresos que por su carácter esporádico y por la naturaleza de los recursos no pueden clasificarse dentro de los rubros definidos anteriormente.

**Recursos de Capital:** Son los recursos del crédito externo e interno, del balance, el diferencial cambiario originado por la monetización de los desembolsos del Crédito Externo y la celebración de contratos y convenios con entidades internacionales, en moneda extranjera, las donaciones y los rendimientos de inversiones financieras entre otras.

**Crédito Externo:** Son los ingresos por las autorizaciones dadas para contratar créditos con entidades u organismos internacionales con vencimiento mayor a un año.

**Crédito Interno:** Son los ingresos provenientes de las autorizaciones dadas para contratar créditos con entidades u organismos nacionales con vencimiento mayor a un año.

**Rendimientos Financieros:** Son los que se generan por la colocación de los recursos monetarios en el mercado de capitales o en títulos valores. Incluye ingresos por intereses, dividendos y corrección monetaria.

**Recursos del Balance:**

**Venta de Activos:** Ingresos por concepto de la venta de activos no corrientes de su propiedad, incluidos los títulos valores de vencimiento mayor de un año.

**Excedentes Financieros:** Es el resultado de restar del activo corriente (disponible), el pasivo corriente (inmediato), incluidas las reservas de apropiación y de caja, según las cuentas del Balance General Consolidado al 31 de diciembre de cada año.

**Cancelación de Reservas:** Recursos liberados por la cancelación de compromisos de la vigencia anterior que se encuentran en el balance.

**Recuperación de Cartera Vencida:** Ingresos por el recaudo de las cuentas por cobrar de vigencias anteriores que en su momento se consideraron irrecuperables o que no se registraron al cierre del ejercicio fiscal.

**Donaciones:** Son ingresos sin contraprestación, recibidos de otros gobiernos o de instituciones públicas o privadas de carácter nacional o internacional.

**Aportes del Presupuesto Nacional o Transferencias:** Son los recursos del Presupuesto Nacional aportados por el Gobierno a la Corporación o a través del Ministerio del Medio Ambiente.

## 6. Anexo 2. Fuentes secundarias consultadas.

- Bayón, Ricardo, et.al. Lessons learned and future prospects. 1999.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES. Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia – Plan de Acción 2002-2004. Ministerio de Medio Ambiente, Departamento Nacional de Planeación DPA, Bogotá D.C., Mayo 10 de 2002.
- Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina -CORALINA. 360 grados: San Andrés, Old Providence & Santa Catalina, Reserva de Biosfera Seaflower
- Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina -CORALINA. Informe de gestión 2002.
- Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina -CORALINA. Manual de procedimiento de presupuesto de CORALINA. Elaborado por Alvaro Enrique Madrid Guerra. San Andrés, 2000.
- Departamento Nacional de Planeación. Informe del DNP de los resultados del desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2002.
- Departamento Nacional de Planeación. Informe del DNP sobre los resultados de la gestión fiscal de los departamentos y municipios, año 2001 y comparativo con 2000 (separata de periódico)
- Departamento Nacional de Planeación – Dirección de Política Ambiental. Fondos Públicos Ambientales – Gobierno Nacional Central. Presentación en formato de power point para reunión sobre el Fondo Ambiental del Sistema de Áreas Protegidas en el Archipiélago de San Andrés. Preparada por John Bejarano. Octubre 2003.
- Fundación Pro-Sierra Nevada de Santa Marta; Fondo Ambiental para la Sierra Nevada de Santa Marta -MASINSA- Manual Operativo; Santa Marta, Julio 2000.
- Ministerio del Medio Ambiente – Dirección General de Ecosistemas. Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia, Bogotá D.C., Diciembre de 2000.
- Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales. “Bases para una estrategia financiera del Sistema de Parques Nacionales de Colombia”. Bogotá, 2001

## **7. Anexo 3. Personas e instituciones consultadas.**

ACUASAFARI

Alvaro Molina

AEROCIVIL

Ricardo Alvarez B.

ASOCIACION DE PESCADORES

Norvel Smith

ASHOTEL

Ana María Fajardo

ASOCIACION MUTUAL

Carey James Pomare

BARLOVENTO NAUTICO

Gabriel R Zuluaga

CESYP

Héctor A Castañeda

CHRISTIAN UNIVERSITY

Fanny R Howard

CI ANTILLAS S.A.

Luzalva Alvarez B

CORALINA

Ain Connolly Quinn

Cristie Walters

Delis Hernández

Johannie James

June Marie Mow

Rixie Newball

CORPORACION PARA LA PROTECCION AMBIENTAL

Marysabel Rincón

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DPA

Adisedit Camacho

Carlos Costa

John Bejarano

Luz Marina Arévalo

DOCENTE

Leanta Corpus Suárez

ECOFONDO

Rafael Colmenares

FONDO PARA LA ACCION AMBIENTAL -FPAA

Sergio Lleras.

INCODER

Carlos A Borda R.

INSTITUTO A VON HUMBOLDT –IAVH

María Alejandra Chaux.

María Teresa Palacios L.

Sara Hernández.

INVEMAR

Gladis Ramírez

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL

Jesús Antonio Gronz

Simona Herrera

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Angela Durán C.  
Juan Carlos Cala.  
María Smith Rueda

MUNDO MARINO

Patricia Velilla Vélez

PESCADOR INDEPENDIENTE

Reyes Livingston  
Valentino Duffis  
Virginia Gordon Guzmán

POLICIA NACIONAL

Rafael Nuñez M

SENA

Melania F Denis  
Ramel Downs

THE NATURE CONSERVANCY

Maria del Pilar Barrera

UASESPNN

Andrés Guerrero  
Diana Gaviria  
Felipe García

UNIVERSIDAD DE SANTO TOMAS

Ariosto Cortes Vargas

WORLD WILDLIFE FUND

Ximena Barrera

## **8. Anexo 4: Glosario**

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

CAR: Corporación Autónoma Regional.

CVC: Corporación Autónoma del Valle del Cauca.

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social.

CORALINA: Corporación de Desarrollo Sostenible para el Archipiélago de San Andrés y Providencia.

DNP: Departamento Nacional de Planeación.

DNP-DPA: Departamento Nacional de Planeación – Dirección de Política Ambiental.

ECOFONDO: Corporación Ecofondo.

FCA: Fondo de Compensación Ambiental.

FNA: Fondo Nacional Ambiental.

FPAA: Fondo para la Acción Ambiental.

GEF: Global Environmental Facility.

INVEMAR: Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis.

IVH: Instituto de Investigaciones Alexander Von Humboldt.

MAVDT: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

MMA: Ministerio de Medio Ambiente.

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas.

ONG: Organización No Gubernamental.

SAMP: Sistema de Áreas Marinas Protegidas.

SINA: Sistema Nacional Ambiental.

SINAP: Sistema Nacional de Areas Protegidas.

SPNN: Sistema de Parques Nacionales Naturales.

TFCA: Tropical Forest Conservation Act.

TNC: The Nature Conservancy.

UAESPNN: Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Nacionales.

UNEP: United Nations Environmental Program.

UNESCO: United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization.

USAID: United States Agency for International Development.

WWF: World Wildlife Fund.

## 9. Anexo 5. Organigrama de la Corporación.

### ORGANIGRAMA FUNCIONAL CORALINA

