

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA CONSERVACIÓN PRIVADA Y COMUNITARIA EN LOS PAÍSES AMAZÓNICOS



“En este siglo XXI se puede decir que en gran medida el éxito o fracaso de los esfuerzos de conservación y desarrollo sostenible de los recursos naturales en nuestros países dependerá de las decisiones que los dueños de tierras privadas o comunitarias tomen sobre el uso de los recursos en ellas. Si desarrollamos programas exitosos y atractivos que promuevan la conservación y el desarrollo sostenible voluntario de dichos recursos por parte de sus dueños, tendremos paisajes productivos de bienes y servicios, que beneficiarán a sus propietarios, a la sociedad, y promoverán el desarrollo de nuestros países. Si, por el contrario, no apoyamos este tipo de esfuerzos, será muy difícil lograr las metas de bienestar social, ambiental y económico que buscamos”.

Carlos Chacón
Director del Programa de Conservación
en tierras privadas para Centroamérica
de The Nature Conservancy.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA CONSERVACIÓN PRIVADA Y COMUNITARIA EN LOS PAÍSES AMAZÓNICOS



Bruno Monteferri¹

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL - SPDA²

Introducción

Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guayana Francesa, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela son países que comparten la Amazonía³. En conjunto, agrupan más de 13,7 millones de kilómetros cuadrados de bosques que albergan especies endémicas, una alta diversidad biológica y ecosistemas que prestan importantes servicios ambientales a la población local y mundial. Asimismo, concentran una gran diversidad cultural y, por lo mismo, presentan diferencias culturales e históricas que se plasman en los marcos legales, en el régimen de tenencia de tierra, en la distribución de la población en el territorio, en los modelos de desarrollo, entre otros temas. Adicionalmente, se trata de ecosistemas críticos cuya adecuada protección depende en gran medida de la adopción de una estrategia que combine la consolidación de áreas protegidas públicas con la implementación de iniciativas de conservación privada. Es justamente este último tema, la conservación privada, el que motiva el presente estudio y por lo tanto, el hilo conductor a lo largo de la esta publicación.

En el pasado, Perú, Ecuador, Bolivia, Colombia y Venezuela fueron colonias de España; Brasil de Portugal; Guayana Francesa —como puede intuirse— de Francia; Guyana de Inglaterra y Surinam de Holanda. Es ilustrativo mencionar que en Guyana las decisiones de las cortes inglesas eran vinculantes hasta 1966, fecha en que obtuvo su independencia, pero hasta la fecha estas siguen siendo persuasivas y citadas ante la Corte de Guyana. Por otro lado, mientras que Surinam obtuvo su independencia en 1975, en Guayana Francesa, hasta el día de hoy, las decisiones principales son tomadas por el gobierno central en París, sin tener en cuenta las especificidades culturales, sociales y ecológicas de Guayana Francesa y su población. “Por estas razones, [las normas] son frecuentemente inadecuadas, y sus efectos, potencialmente más fuertes y devastadores para el ambiente que en Europa o Francia” (Teixeira en este volumen). Es decir, se trata en algunos casos de estados aún bastante jóvenes en comparación con países europeos. Asimismo, en algunos de estos

¹ Asesor legal del Programa de Conservación de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA desde el 2005. El autor agradece a Pedro Solano, director del Programa de Conservación de la SPDA, por la minuciosa revisión del presente texto y los aportes brindados.

² La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA es una asociación civil sin fines de lucro que -desde su fundación en el año 1986- se ha venido consolidando como una de las organizaciones más influyentes en materia de promoción de políticas y legislación ambiental en el Perú, siendo actualmente una de las más importantes organizaciones latinoamericanas especializadas en el tema.

³ En el caso de Guayana Francesa, se trata de un territorio de ultramar de Francia.

países se han vivido dictaduras y contextos de violencia que han marcado el desarrollo de su historia, “configurando el papel del Estado y de la sociedad civil alrededor de procesos como la conservación del medio ambiente y la gobernabilidad de los diversos sectores de la sociedad sobre sus territorios” (Escobar y Solano en este volumen). Dicho de otra manera, las diferencias culturales, políticas, sociales y los procesos desarrollados que configuran el rostro de dichos países el día de hoy, consecuentemente también han influido en la forma como en cada país se enfoca y aborda la implementación de iniciativas de conservación desarrolladas por el Estado y la sociedad civil.

Más allá de las diferencias, la tendencia general en cuanto a la conservación voluntaria es positiva, ya que existe un incremento significativo en la cantidad de hectáreas bajo herramientas de conservación privada y comunitaria durante las últimas décadas, un mayor desarrollo normativo para la promoción de la conservación voluntaria, experiencias sumamente positivas en cuanto a la organización de redes de la sociedad civil, y programas tanto gubernamentales como no gubernamentales que promueven y apoyan la conservación voluntaria de los recursos naturales por propietarios privados y comunitarios. De igual manera, en algunos países se han aprobado nuevas políticas e incentivos que promueven estas iniciativas (Solano y Chacón 2008).

Unificando conceptos

Desarrollar un análisis comparativo sobre los procesos de implementación de la conservación privada en países amazónicos es, ante todo, un proceso de aprendizaje. Permite intercambiar ideas, reflexiones y experiencias, y con ello, ampliar las perspectivas y las fronteras del conocimiento. Asimismo, implica ponerse de acuerdo respecto de conceptos y criterios que permitan desarrollar un análisis comparativo y, por lo tanto, contribuye al diálogo y debate sobre aspectos conceptuales. En este caso, fue importante definir qué se entiende en cada país cuando hablamos del concepto de conservación privada y diferenciarlo de las herramientas legales a través de las cuales se formalizan las diversas iniciativas de conservación.

Para ello se destacó que un elemento primordial de la conservación privada es su carácter voluntario, por lo cual no forman parte central del presente estudio aquellas restricciones obligatorias sobre el uso de la tierra impuestas unilateralmente por el Estado. No obstante, se ha hecho una excepción en el caso de las restricciones obligatorias que se aplican en Brasil debido a que, a través de mecanismos creativos, se está fomentando que los propietarios conserven un mayor porcentaje de tierras del cual estaban obligados por ley. Un segundo aspecto a tener en cuenta es que, si bien la conservación privada se desarrolla principalmente en tierras de propiedad privada, también se han incluido figuras legales de conservación privada en tierras públicas. Estas cobran singular relevancia en países como el Perú, en donde la mayor parte del territorio se encuentra bajo dominio público. Es decir, sea en tierras públicas o privadas, lo relevante es que el usuario cuente con algún título sobre el área. Finalmente, no se consideran en el análisis comparativo aquellas figuras que permiten la gestión privada de áreas naturales protegidas públicas para restringir el ámbito del análisis y para no confundir el rango de aplicación de este estudio con las áreas naturales protegidas públicas.

Responsables de los informes de cada país

El presente análisis comparativo se ha realizado sobre la base de la información brindada por especialistas en conservación privada y comunitaria de cada uno de los países del ámbito de estudio. Asimismo, se ha revisado la bibliografía sobre la materia para complementar los datos brindados por los especialistas. A continuación presentamos a los responsables de cada uno de estos informes.

Bolivia El informe de Bolivia fue realizado por Roberto Cabrera y Rodrigo Ayala, de Protección del Medio Ambiente Tarija - PROMETA, una organización privada sin fines de lucro dedicada a la conservación de los recursos naturales. Desde que fue fundada, en 1990, ha ejecutado diversos programas de conservación y uso compatible de recursos naturales, educación y comunicación ambiental y valoración de servicios ambientales. También, ha promovido la implementación de corredores ecológicos a través de áreas protegidas y herramientas legales para la conservación privada.

Brasil El informe de Brasil fue elaborado por Beto Mesquita, director del Instituto BioAtlántica de Brasil. Mesquita es ingeniero forestal, especialista en unidades de conservación —sobre todo en reservas privadas—, y uno de los principales promotores de la conservación privada en Latinoamérica. Es miembro del Consejo Consultivo de la Confederación Nacional de Reservas Privadas de Patrimonio Natural y cuenta con diversas publicaciones sobre conservación privada. Recientemente ha sido uno de los organizadores principales del 8º Congreso Interamericano de Conservación en Tierras Privadas, desarrollado en Río de Janeiro en el 2008.

Colombia y Venezuela Los informes de Colombia y Venezuela estuvieron a cargo de Pía Escobar y Clara Solano, de la Fundación Natura. La Fundación Natura, creada en 1984 con la misión de contribuir a la conservación de la diversidad biológica de Colombia y a la búsqueda de alternativas de uso sostenible de los recursos naturales, ha cumplido un importante rol en la promoción de estrategias de conservación privada en dicho país. En 2006, la Fundación Natura co-organizó el 7º Congreso Interamericano de Conservación en Tierras Privadas y cuenta con diversas publicaciones sobre la materia. Es importante mencionar que, en el caso del informe de Venezuela, se tuvo el apoyo de la Sociedad Venezolana de Derecho Ambiental.

Ecuador El informe de Ecuador fue elaborado por Hugo Echeverría y Sofía Suárez, miembros del Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental - CEDA, una organización sin fines de lucro que orienta sus esfuerzos a la formulación y aplicación de las políticas e instrumentos legales, económicos y técnicos para la protección del ambiente, así como a la promoción de procesos de participación ciudadana y el fortalecimiento de las instituciones, como medio para alcanzar el desarrollo sostenible. CEDA constituyó la primera servidumbre

ecológica en América del Sur y actualmente ha reorientado su trabajo sobre conservación privada canalizándolo a través de la Iniciativa para la Gobernabilidad Ambiental Local y Conservación. Esta iniciativa busca fortalecer los procesos de gobernanza ambiental en los gobiernos locales del Ecuador como un medio para garantizar la conservación de ecosistemas frágiles y la biodiversidad existente en las zonas de intervención.

Guayana Francesa Ana Rachel Teixeira Cavalcante fue la responsable de elaborar el informe sobre Guayana Francesa. Teixeira se ha titulado como abogada en Brasil y se desempeña como investigadora en temas legales en Francia. Ella se ha especializado en Derecho Ambiental, específicamente en temas de biodiversidad, conocimiento tradicional y desarrollo sostenible. Actualmente se encuentra concluyendo su doctorado en Derecho Público en la Universidad de Limoges, en Francia. Ana Rachel también es miembro de la Comisión de Derecho Ambiental de la UICN.

Guyana El análisis sobre la situación actual de la conservación privada en Guyana fue efectuado por Melinda Janki y Gino Persaud del Instituto de Justicia de Guyana, el cual tiene como objetivos incrementar el acceso a la justicia, promover el cumplimiento del marco legal y trabajar por la justicia ambiental. Melinda Janki, directora del instituto, es una abogada internacional especializada en temas ambientales y derechos humanos. Ella brinda asesoría a pueblos indígenas, corporaciones transnacionales y agencias financieras internacionales. Gino Persaud, por su parte, es abogado y se desempeña como co-director del Instituto de Justicia de Guyana.

Perú El informe de Perú ha sido elaborado por Simy Benzaquén, Bruno Monteferri y César Ponce, miembros del equipo de la Iniciativa para la Conservación Privada y Comunal de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA, una asociación sin fines de lucro con veintitres años de experiencia en la promoción e implementación de políticas y normas ambientales. Desde el 2004 la SPDA promueve e implementa la Iniciativa para la Conservación Privada y Comunal, una plataforma integral de actividades cuyo objetivo es optimizar, promover, difundir y revalorar la participación activa, responsable y organizada de la sociedad civil en la conservación de la naturaleza y el desarrollo sostenible.

Surinam El informe de Surinam fue elaborado por Reggy Nelson, abogado experto en recursos naturales. Nelson forma parte del equipo de Conservación Internacional de Surinam como especialista en legislación y políticas. Conservación Internacional Surinam viene promoviendo diversas iniciativas de conservación privada y comunitaria en el país.

1. Marcos legales para la conservación privada

En los países bajo análisis, “Brasil fue el pionero en la reglamentación de reservas privadas. El Código Forestal Brasileño, aprobado por el Decreto Federal 23.793, del 23 de enero de 1934, regulaba, entre otras acciones, el establecimiento de áreas protegidas privadas, las cuales tenían como objetivo la protección de la flora y la fauna silvestre” (Mesquita en este volumen). Estas áreas, denominadas ‘bosques protectores’, permanecían bajo el dominio y posesión de sus propietarios, pero con carácter inalienable y como una categoría de conservación perenne. A manera de incentivo, a sus propietarios se les concedía la exoneración del impuesto por la tenencia de la tierra. En Venezuela, algunas décadas después, “aproximadamente desde los años ochenta, varios propietarios de predios productivos, muchos de ellos de grandes extensiones, han ido desarrollando iniciativas de conservación en sus propiedades, convirtiendo algunos en reservas naturales, aunque legalmente esta figura no existe en el país” (Escobar y Solano en este volumen).

De manera paulatina, y con mayor énfasis desde las décadas de 1980 y 1990, los legisladores de estos países han incorporado herramientas legales para la conservación privada bajo el marco que brindan la legislación de áreas naturales protegidas y la legislación forestal y de fauna silvestre. En el Ecuador, la declaratoria de bosques protectores —una figura incluida en la legislación forestal— data de 1981. Una década más tarde, en 1993, la Ley 99 y su Reglamento, aprobado mediante el Decreto 1996⁴, establecieron el derecho a conformar reservas naturales de la sociedad civil en Colombia. En Perú, la primera norma que desarrolló figuras

para la conservación privada fue la Ley de Áreas Naturales Protegidas de 1997.

A la fecha, Guayana Francesa, Guyana y Surinam no cuentan con un marco legal que promueva las iniciativas de conservación privada. De manera más específica, en Surinam solo el Estado puede establecer áreas protegidas. Mientras tanto, en Guyana, hasta hace poco no parecía existir un gran potencial para la conservación privada debido a que las tierras privadas son muy pequeñas y se encuentran en áreas urbanas, lo cual les otorga un bajo valor para la conservación. Además, si bien la mayor parte de la tierra se encuentra bajo propiedad y control estatal, tradicionalmente ha habido muy poco espacio para iniciativas privadas de conservación de la biodiversidad en tierras estatales. Esta situación cambió en el año 2006, cuando el Acta Amerindia entró en vigencia, ya que esta garantiza los derechos de propiedad indígenas y crea un sistema interno de autogobernabilidad para las comunidades indígenas. Como resultado, en la actualidad es posible tener amplias extensiones de tierras privadas, y así, llevar a cabo iniciativas de conservación privada (Janki y Persaud en este volumen). Además, en Guyana existen una serie de propuestas legales dirigidas a regular estas iniciativas. Es decir, mientras los marcos legales de Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú están en fase de consolidación, Guyana y Guayana Francesa aún se encuentran diseñando el marco que dará sustento legal a la conservación privada. En el caso de Surinam, a pesar de que el marco legal del Sistema de Áreas Naturales Protegidas data de 1950, la reticencia a incorporar nuevos paradigmas de conservación y las capacidades limitadas de las instituciones responsables de las áreas naturales protegidas dificultan la promoción de la conservación privada como parte de las estrategias de conservación.

⁴ Esta norma también creó el Sistema Nacional Ambiental - SINA y el Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Es irónico que, mientras que la mayoría de países estén apostando por consolidar el marco legal para la conservación privada y se den incentivos para promover la participación de los privados, en Guayana Francesa ocurra justo lo contrario. En dicho país no hay una figura legal para la conservación privada, a pesar de haber existido en el pasado⁵. En el contexto actual, los propietarios que deseen conservar sus predios tienen la opción de proponer a las autoridades competentes la creación de áreas naturales protegidas públicas sobre estos o recurrir a acuerdos civiles. Esto último lo viene haciendo la asociación sin fines de lucro *Conservatoires d'Espaces Naturels*, una institución bastante activa en el manejo de áreas protegidas públicas, pero también en la gestión de predios privados con un alto valor de conservación. Según Teixeira, para dicho fin utilizan herramientas civiles y administrativas, pero estas difícilmente son oponibles ante terceros y no constituyen una medida de protección legal, pues son voluntarias y no vinculantes.

1.1. Hitos normativos vinculados con la conservación privada en los países bajo análisis

Más allá del análisis de normas específicas, la manera como se han diseñado los marcos legales es diferente en cada país. La experiencia demuestra que no hay una receta única para el diseño de marcos legales para promover la conservación privada. Mientras que en Brasil se tiene un marco legal bastante detallado, con una fuerte participación del Estado en sus diferentes niveles, en Colombia la legislación es más escasa y con menor intervención estatal.

Para entender lo ocurrido en Colombia es importante destacar que “han sido los propios

particulares quienes han tenido que acudir a la interpretación de la legislación civil para, en ejercicio de su autonomía de la voluntad, conservar elementos de la diversidad biológica en sus tierras, sin contar para ello con explícito apoyo o reconocimiento del Estado, más allá del legal y escasamente político otorgado a las reservas naturales de la sociedad civil. [...] La conservación privada, así vista, resulta desprovista del carácter público que ha de orientarla” (Guerrero 2005, citado por Escobar y Solano en este volumen). Sin embargo, ello no ha impedido la implementación de iniciativas de conservación. Incluso se podría argumentar que en Colombia ello ha permitido la formación de un tejido social que respalda y legitima estas iniciativas, organizado a través de redes de la sociedad civil que vienen cumpliendo un rol trascendental en la promoción de la conservación privada como proyecto de vida. En determinado momento, incluso se generó cierta tensión entre el Estado y la sociedad civil, cuando el Decreto 1996 de 1999 dispuso que las reservas debían registrarse ante la Unidad de Parques.

Como mencionan Escobar y Solano (en este volumen), el tema del registro causó controversias y generó conflictos entre los propietarios de reservas y las instituciones estatales, por la negativa de las organizaciones a entregar a las entidades públicas información que pudiera ponerlos en riesgo en el contexto de violencia del país (por ejemplo, el número de hectáreas de los predios, los propietarios, la ubicación exacta, etc.). Frente a ello, recientemente se ha expedido la Resolución 0207 de 2007, por medio de la cual se crea el registro de las organizaciones articuladoras de las reservas naturales de la sociedad civil y de otros esfuerzos de conservación privada, en reconocimiento a su aporte a la Estrategia Nacional de Conservación

⁵ En el pasado, el régimen legal contemplaba una figura que permitía a un propietario solicitar a la autoridad competente la constitución de una reserva natural voluntaria sobre su propiedad y ser designado como el responsable de su gestión. Actualmente han sido reemplazadas por las reservas naturales regionales, manejadas por una entidad estatal.

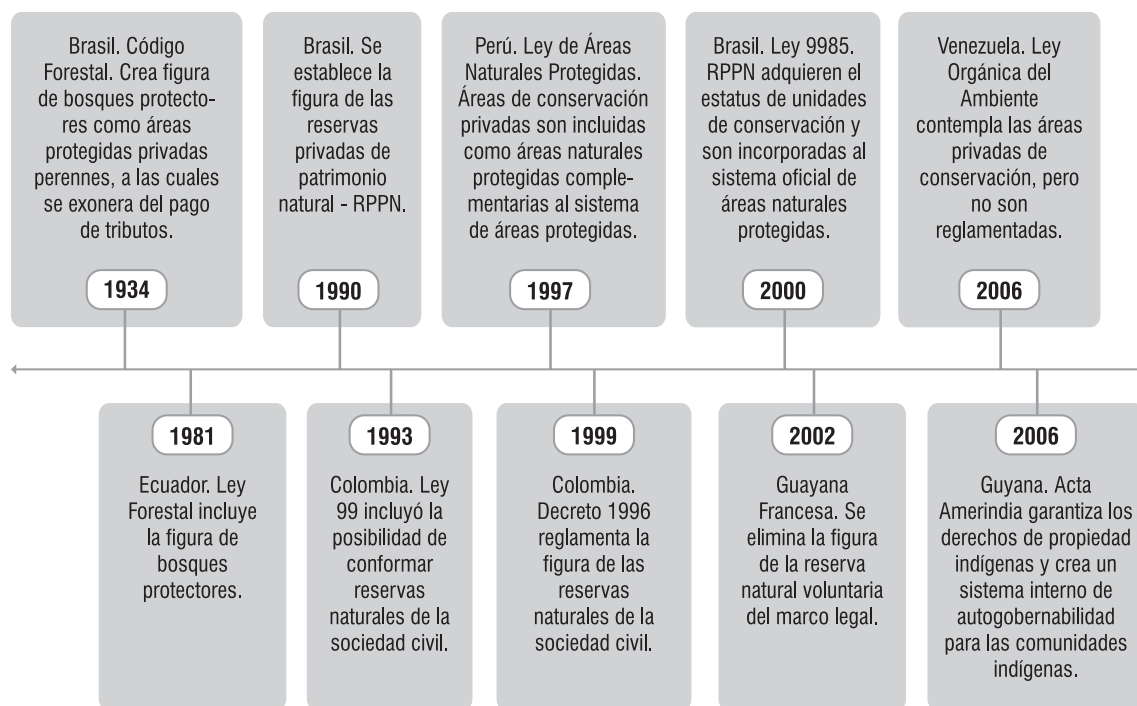
in situ de Diversidad Biológica⁶. Esta resolución permite que las reservas sean registradas, estableciéndose ciertas restricciones para acceder a información consignada en las bases de datos de las entidades oficiales respecto de los predios.

En función de lo mencionado, vemos que los niveles de participación estatal que se esperan en cada país y las ventajas que ofrecen mecanismos como el registro difieren en cada caso. No obstante, es recomendable que en todos los países al menos exista una figura que permita que aquellos usuarios que conserven la naturaleza en sus predios obtengan un reconocimiento estatal, en caso lo deseen.

Observamos que los instrumentos legales para la conservación privada se sustentan,

principalmente, en la legislación de áreas naturales protegidas, la legislación forestal y de fauna silvestre y en la legislación civil de cada país. Particularmente, las reservas privadas y las servidumbres ecológicas han sido las herramientas más utilizadas en estos países, aunque otras figuras civiles como el usufructo, el testamento y el arrendamiento han comenzado a aplicarse con mayor frecuencia con fines de conservación. Las figuras legales contempladas en la legislación forestal han sido de singular relevancia para permitir el desarrollo de estas iniciativas en países como Bolivia, Ecuador y Perú. En Perú, por ejemplo, más de 700 mil hectáreas de tierras públicas han sido otorgadas mediante concesiones a personas naturales y/o jurídicas, para que realicen actividades de conservación y ecoturismo.

Hitos normativos relacionados a la conservación privada



⁶ Esta resolución fue el fruto de diversas reuniones —que duraron más de tres años— entre la Asociación Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil - RESNATUR y otras redes colombianas con la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales - UAESPNN.

Por otro lado, en el caso de Bolivia, Ecuador y Venezuela, los usuarios se han visto en la necesidad de realizar acuerdos voluntarios o recurrir a figuras contempladas en la legislación forestal y civil debido a la falta de reglamentación de las reservas privadas.

1.2. Las reservas privadas

La reserva privada es la herramienta de conservación privada más conocida en el mundo, aunque presenta distintas denominaciones en cada país. Por ejemplo, en Ecuador se les llama reservas privadas, y en Colombia, reservas naturales de la sociedad civil. Por su parte, en Brasil son conocidas como reservas privadas de patrimonio natural - RPPN, en Bolivia como áreas protegidas privadas y en Perú se les llama áreas de conservación privadas - ACP. Cabe decir que, en este último caso, a pesar de ser denominadas como áreas de conservación privadas por la legislación, en la práctica 60% de estas corresponde a predios comunales.

Las características principales de las reservas privadas son:

- Se reconocen sobre predios de propiedad privada (incluidos los comunales).
- El propietario decide de manera voluntaria establecer restricciones de uso con fines de conservación.
- Las restricciones pueden ser inscritas como cargas en los Registros Públicos correspondientes, de modo que se mantengan aunque el predio sea transferido a un nuevo titular.

- Pueden ser temporales o perpetuas, según la legislación.

No obstante, hay características específicas que diferencian a esta figura según el tratamiento legal que se le haya dado en cada país. La RPPN brasileña es la figura voluntaria que implica un mayor compromiso del propietario, debido a las restricciones de uso que la caracterizan y al hecho de ser perpetua. Las RPPN son áreas intangibles, forman parte del sistema de áreas naturales protegidas de Brasil y pueden ser declaradas tanto por el gobierno federal como por los estados⁷. Si bien hace algunos años el gobierno brasileño tuvo la intención de flexibilizar la figura, fueron los mismos propietarios, organizados a través de la Confederación Nacional de Propietarios de RPPN, quienes se opusieron.

Al igual que en Brasil, en Bolivia también existe una figura legal denominada reserva privada de patrimonio natural - RPPN, aunque se trata de realidades considerablemente distintas. En primer lugar, las RPPN de Bolivia se amparan en la legislación forestal y se constituyen como una servidumbre ecológica voluntaria establecida por el propietario. Hasta la fecha, son las de mayor aplicación práctica en Bolivia debido a la falta de reglamentación de las áreas protegidas privadas únicamente enunciadas en la legislación de áreas naturales protegidas de dicho país. Las cargas que implican las RPPN bolivianas pueden ser inscritas y permiten cumplir con la obligación de la función económica y social de la propiedad, que es uno de los requisitos para adquirir y mantener el derecho de propiedad. La obligación de cumplir con la función económica o social de la propiedad es contemplada en las legislaciones de Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela y

⁷ “Aunque sean clasificadas como unidades de uso sostenible, las RPPN podrían ser consideradas como de protección integral ‘de hecho’, dado que el ítem del artículo 21 de la Ley 9985 que posibilitaba la extracción de recursos naturales en una RPPN fue vetado por el Presidente de la República. Como el Poder Ejecutivo únicamente tiene el poder de veto, mas no de modificar las normas o alterarlas, las RPPN han permanecido entre las unidades de conservación de uso sostenible, y seguirán como tales hasta que se revise la ley aprobada por el Congreso Nacional” (Mesquita en este volumen).

se ha configurado como un elemento que ha estimulado el uso de herramientas legales para la conservación privada.

De manera similar a lo que ocurre en Bolivia, en Ecuador tampoco se ha reglamentado la figura de la reserva privada. Frente al vacío legal, los mismos propietarios han denominado a sus predios como reservas privadas, a pesar de que ello no genera efecto legal alguno. Es decir, no se ha dotado a estas iniciativas de seguridad jurídica. En consecuencia, los usuarios en Ecuador han recurrido a la figura de los bosques protectores, contemplada en la legislación forestal y que, además, otorga una garantía legal de no afectación derivada de procesos de reforma agraria⁸. Actualmente, a la luz de la reciente reforma constitucional y de la formulación de un nuevo marco legal para las áreas naturales protegidas, se han abierto nuevas oportunidades para la conservación voluntaria. En este nuevo escenario, la conservación privada en Ecuador está entrando a una nueva etapa en la medida que se prevé el establecimiento de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SNAP que incorporaría subsistemas para áreas protegidas privadas y comunitarias. Asimismo, se desarrollaría un marco legal específico para el establecimiento y gestión de las reservas privadas. De constituirse dicho subsistema, Ecuador sería el cuarto de los países bajo análisis que incorporaría a las reservas privadas como parte de sus respectivos sistemas de áreas naturales protegidas, al igual que Brasil, Colombia y Perú⁹.

Como podemos observar, contar con un adecuado marco legal es un elemento de gran relevancia para la promoción de iniciativas de conservación privada y, sobre todo, para dotarlas de seguridad jurídica. En el caso de Venezuela, por ejemplo, la ausencia de legislación ha determinado que no exista claridad respecto del efecto legal de constituir una reserva privada, pese a su contribución a la conservación de la diversidad biológica en ese país. De manera similar a lo que ocurre en Bolivia y Ecuador, la legislación venezolana reconoce a las áreas privadas de conservación, pero no existe una normatividad específica para estas áreas ni se reconoce formalmente su papel como parte de un sistema nacional de áreas protegidas¹⁰. Hace algunos años en Colombia, durante el debate en la Asamblea Nacional de la Ley de Gestión y Planificación del Territorio de 2006, se aprobó la inclusión de una cláusula para la definición y reglamentación de las áreas privadas de conservación, como parte de las ya existentes áreas bajo régimen de administración especial - ABRAES. En “dos artículos incluidos en el proyecto de ley se establecía la existencia de las áreas privadas de conservación y la función que debían cumplir dentro del conjunto de áreas especiales. Igualmente se definía que la administración, cuidado y manejo de estas áreas sería responsabilidad de sus propietarios. Sin embargo, estos artículos fueron eliminados del proyecto de ley por indicación del Ejecutivo y no aparecieron en su versión final” (Escobar y Solano en este volumen).

⁸ Los bosques protectores pueden ser declarados de oficio por el Ministerio del Ambiente, pero también pueden declararse a petición de parte interesada que acredite el dominio del predio. En ambos casos se requiere la presentación de un expediente con la siguiente información: (i) justificación técnica para la declaratoria, firmada por un profesional especializado; (ii) línea base del área a ser declarada, que incluya datos generales, características ambientales, aspectos físicos y uso de suelo; (iii) documentos que acrediten la tenencia del área, y (iv) plan de manejo. Cabe destacar que la figura del bosque protector también se ha aplicado para proteger áreas que se encuentran bajo el régimen de propiedad comunal.

⁹ En el Perú, las áreas de conservación privadas son complementarias al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SINANPE. El nuevo Plan Director plantea la conformación de un Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Perú integrado por el SINANPE, las redes de áreas de conservación regionales y las áreas de conservación privadas.

¹⁰ Artículo 49 de la Ley Orgánica del Ambiente de 2006.

Definiciones de reservas privadas

| Denominación | País | Definición |
|---|-----------|---|
| Área protegida privada | Bolivia | Son aquellas áreas protegidas manejadas y financiadas voluntariamente por particulares que, sin formar parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SNAP, desarrollan sus actividades en el marco del sistema y del conjunto de normas que regulan la materia. |
| Reserva privada de patrimonio natural - RPPN | Bolivia | Son aquellas tierras de protección constituidas dentro de la totalidad o parte de una propiedad privada. Las establece el propietario por iniciativa voluntaria para conservar los valores ecológicos o bellezas escénicas o paisajísticas sobresalientes de su terreno. |
| Reserva privada del patrimonio natural - RPPN | Brasil | Es un área privada, gravada a perpetuidad, cuyo objetivo es conservar la diversidad biológica. En ellas solo pueden realizarse actividades relacionadas con la investigación científica y visitas con fines turísticos, recreativos o educativos. |
| Reservas naturales de la sociedad civil - RNSC | Colombia | Se trata de la parte o el todo de un área de un inmueble que conserve una muestra de un ecosistema natural y que sea manejado bajo los principios de sostenibilidad en el uso de los recursos naturales. Sus actividades y usos se establecen según la reglamentación, con la participación de las organizaciones sin ánimo de lucro de carácter ambiental. Actualmente hay una nueva propuesta que define a las RNSC como: “Inmueble o conjunto de inmuebles que contienen áreas de ecosistemas naturales, seminaturales o transformados o una combinación de estos, que se reserva con fines de conservación in situ de las áreas o fragmentos de ecosistemas naturales y es manejado bajo los principios de sustentabilidad en el uso de los recursos naturales, utilizando los componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica”. |
| Reservas privadas | Ecuador | No se encuentran definidas en la legislación. |
| Áreas de conservación privadas - ACP | Perú | Predio de propiedad privada que por sus características ambientales, biológicas, paisajísticas u otras análogas, contribuye a complementar la cobertura del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SINANPE, aportando a la conservación de la diversidad biológica e incrementando la oferta para investigación científica y la educación, así como las oportunidades para el desarrollo del turismo especializado. |
| Áreas privadas de conservación | Venezuela | No se encuentran definidas en la legislación. |

Las reservas privadas en países amazónicos

| Denominación | País | Base legal | ¿Forman parte del sistema de ANP? | Nº | Superficie que conservan (ha) | Totalidad del predio | ¿Puede ser registrada? | Plazo |
|--|-----------|--|---|-------|-------------------------------|---|------------------------|---------------------------------------|
| Área protegida privada | Bolivia | Incluidas en el Reglamento General de Áreas Protegidas. No están reglamentadas | No | 0 | 0 | No se indica | Sí | A perpetuidad o por plazo determinado |
| Reserva privada del patrimonio natural – RPPN | Bolivia | Sustentada en la legislación forestal | No | 43 | 74.000 | Puede ser sobre una parte o todo el predio | Sí | Mínimo diez años. Puede ser perpetuo |
| Reserva privada del patrimonio natural – RPPN | Brasil | Consolidada | Sí | 921 | 665.789 | Puede ser sobre una parte o todo el predio | Sí | Perpetuo |
| Reservas Naturales de la Sociedad Civil - RNSC | Colombia | Consolidada | 245 inscritas en Parques Nacionales Naturales, sobre 40.757 ha. | 540* | 70.000 | Puede ser sobre una parte o todo el predio | Sí | No está definido |
| Reservas privadas | Ecuador | En proceso de elaboración | No, aunque el Plan Estratégico del SNAP recomienda la integración de un subsistema de áreas protegidas privadas | 65** | 70.000 | No se indica | - | - |
| Áreas de conservación privadas - ACP | Perú | Consolidada | Son complementarias al SINANPE | 16 | 121.561 | Puede ser sobre una parte o todo el predio. También pueden ser reconocidos predios contiguos como una única ACP | Sí | Mínimo diez años. Puede ser perpetuo |
| Áreas privadas de conservación | Venezuela | No están reglamentadas | No | 27*** | 250.000 | - | - | - |

* RESNATUR. Se calcula que en total, en Colombia existen alrededor de 2000 RNSC asociadas a distintas redes.

** Asociados a la Corporación Nacional de Bosques Privados.

*** Información de Fudena. <http://www.fudena.org.ve>

☞ Durante las últimas tres décadas, las iniciativas de conservación privada y comunal han ido articulándose y consolidándose como importantes complementos a la gestión estatal de las áreas naturales protegidas y, en la actualidad, las nuevas políticas sobre áreas naturales protegidas integran las iniciativas privadas y comunales al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas ☞

Hugo Echeverría y Sofía Suárez, Ecuador.

1.3. Acuerdos civiles de conservación

Entre los mecanismos del Derecho Civil con mayor aplicación con fines de conservación, destacan las servidumbres ecológicas. Estas son aplicadas en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú. En Guayana Francesa, aunque la figura de la servidumbre ecológica está contemplada en el Código Ambiental y en el Código Urbanístico, solo se utilizan las servidumbres convencionales con fines de conservación voluntaria. Ello se debe a que las servidumbres ecológicas constituyen una figura de conservación impositiva u obligatoria utilizada por el Estado para garantizar la protección de sitios y mantener ciertos servicios ambientales.

Si bien no hay una norma específica sobre servidumbres ecológicas en los países bajo análisis —aunque existen propuestas para su regulación en algunos estados brasileños como Paraná—, las servidumbres ecológicas se vienen aplicando sobre la base legal que brindan los códigos civiles de dichos países. En general, estas son definidas como un gravamen o limitación de uso que un particular, de manera voluntaria, impone sobre una parte o la totalidad de su predio, en beneficio de otro predio, con el fin de brindar un servicio ambiental. Las servidumbres pueden constituirse por un tiempo determinado o a perpetuidad y, en la medida que la limitación

recae sobre el bien inmueble, el gravamen se mantiene aunque se transfiera la propiedad. Algunas diferencias o características especiales de la servidumbre, según el tratamiento que se les da en cada país, son las siguientes:

- En el Perú y Bolivia, se permite el establecimiento de servidumbres ecológicas que sean recíprocas. Es decir, los predios involucrados pueden ser dominantes y sirvientes al mismo tiempo.
- En el Perú, no es necesario que los predios materia de la servidumbre sean de distintos dueños.
- En Bolivia se permite que, a través de la servidumbre ecológica se cumpla con la función económica y social que debe desempeñar la propiedad.

Dada la flexibilidad que caracteriza a los instrumentos de conservación privada amparados en la legislación civil, en tanto se basan en la autonomía de la voluntad de las partes dispuestas a negociar, ellas muestran un alto grado de adaptación a las condiciones y particularidades de cada caso específico. En Colombia, por ejemplo, se ha constituido una servidumbre ecológica entre una persona natural y un municipio, que es una persona jurídica de derecho público.

Hasta la fecha siguen siendo pocas las servidumbres ecológicas que se han constituido y legalizado en los países bajo análisis, si las comparamos con las más de mil doscientas servidumbres ecológicas que se han constituido en Estados Unidos (ELI 2003). Solano y Escobar (en este volumen) argumentan que ello se debe a la ausencia de un marco legal claro, que defina el papel de las servidumbres dentro de los procesos de conservación de la biodiversidad en el país. En esa misma línea, Byron Swift y Susan Bass, del Environmental Law Institute —quienes en

el 2002 realizaron un estudio sobre los avances de la conservación privada en Latinoamérica—, afirman que la consolidación del marco legal en Estados Unidos fue un factor clave para que se incrementara el uso de las servidumbres ecológicas¹¹.

Además de las servidumbres ecológicas, hay una serie de instrumentos de conservación privada amparados en la legislación civil

que han comenzado a usarse con mayor frecuencia. Entre estos destacan el usufructo con fines de conservación, la compraventa de tierras (especialmente por organizaciones no gubernamentales), fideicomisos de conservación¹², arrendamientos, comodatos e incluso, los testamentos con actividades de conservación, utilizado recientemente por RESNATUR en Colombia, para apoyar a sus asociados a garantizar la perpetuidad

Acuerdos civiles para la conservación privada

| Figura | Bolivia | Brasil | Colombia | Ecuador | Guayana Francesa | Guyana | Perú | Surinam | Venezuela |
|--|---------|--------|----------|---------|---|--------|------|---------|-----------|
| Servidumbre ecológica | X | X | X | X | X (se aplica la servidumbre convencional) | | X | | |
| Compraventa con cláusula de conservación | Y | Y | Y | X | Y | Y | Y | Y | Y |
| Servidumbre forestal | | X | | | | | | | |
| Usufructo | Y | Y | X | Y | X | | X | Y | Y |
| Fideicomiso de conservación | Y | Y | Y | Y | Y | X | Y | Y | Y |
| Comodato | Y | Y | Y | Y | | | Y | | Y |
| Pacto socioambiental | | | X | | | | | | |
| Arrendamiento con condiciones | Y | Y | Y | Y | X | | Y | | Y |
| Testamento | Y | | X | Y | | | Y | | Y |

X : Contemplado en la legislación y de aplicación.

Y : Contemplado en la legislación, pero sin aplicación con fines de conservación hasta la fecha.

¹¹ Al respecto mencionan que la aplicación de mecanismos para la conservación de tierras privadas en los Estados Unidos, tales como las servidumbres ecológicas, no alcanzó difusión hasta el desarrollo de un marco legal durante las décadas de 1970 y 1980.

¹² En Guyana, a pesar de que el instrumento del fideicomiso es una opción viable, la base legal que sustenta la figura está completamente desactualizada, y continúan rigiéndose bajo el Acta de Fideicomisos de 1894, emitida por Inglaterra y por la ley consuetudinaria, la cual fue incorporada en el sistema legal de Guyana por virtud de la Ley Civil de 1916.

de las acciones de conservación que están realizando. Legalmente, solo se permite establecer restricciones de uso a la parte de libre destinación que por ley tienen las propiedades en sucesión, cuyos porcentajes varían en función de cada país. En el mismo testamento, se indican las restricciones de uso que tiene esa parte del predio y, de igual manera, la forma y los actores involucrados en el seguimiento de los compromisos. Finalmente, también se han establecido —sobre todo en Colombia— acuerdos de conservación denominados pactos socioambientales entre productores y organizaciones no gubernamentales, a través de los cuales los propietarios de los predios se comprometen a no intervenir gran parte de los bosques de sus fincas, con lo que se ha logrado conservar más de 4 mil hectáreas de bosque.

1.4. Herramientas legales de conservación amparadas en la legislación forestal

A los bosques protectores de Ecuador y a las reservas privadas de patrimonio natural de Bolivia descritas se suman otras figuras contempladas en la legislación forestal, como las concesiones para conservación y para ecoturismo de Perú, las cuales han contribuido significativamente al desarrollo de iniciativas de conservación privada.

Las figuras de las concesiones para ecoturismo y las concesiones para conservación que se otorgan en el Perú son un caso *sui generis* en cuanto a las herramientas legales para la conservación privada, ya que se dan sobre tierras de dominio público. Ocurre que en el Perú, a diferencia de la mayoría de países sudamericanos, la mayor parte del territorio está aún bajo régimen de propiedad pública. Se calcula que tan solo

40% del territorio peruano está bajo propiedad privada, sea individual o colectiva. Ello se debe a que el régimen legal de uso del bosque no ha permitido —salvo casos excepcionales— el otorgamiento de derechos de propiedad. En su lugar, se han desarrollado otras figuras como las concesiones y la cesión en uso, con el fin de garantizar un mayor control del Estado sobre los recursos naturales y así garantizar su uso sostenible. De esta manera, por medio de las concesiones para conservación, el Estado puede otorgar gratuitamente a un particular —ya sea una persona natural o jurídica— el derecho de exclusividad en un área específica para que desarrolle proyectos cuya finalidad principal sea la conservación de la diversidad biológica. En el caso de las concesiones para ecoturismo, se otorga el derecho para aprovechar económicamente el paisaje del área concesionada. En este último caso, sí se requiere una retribución económica por parte del titular y solo se pueden dar en concesión áreas que no superen las 10 mil hectáreas. A octubre de 2009, en el Perú se habían otorgado veintiocho concesiones para ecoturismo y diecisiete concesiones para conservación sobre una superficie que supera las 700 mil hectáreas.

Bolivia, por su parte, también desarrolló un régimen legal que permitía el otorgamiento de concesiones de tierras fiscales o públicas para fines de conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo¹³. Estas concesiones podían otorgarse a personas individuales o colectivas por un plazo máximo de quince años, prorrogable hasta los cuarenta años. Como regla general, estas podían ser otorgadas en áreas protegidas y en tierras clasificadas como impropias para actividades de explotación forestal, agrícola o pecuaria. Excepcionalmente podían otorgarse sobre áreas aptas para las actividades previamente mencionadas, en caso

¹³ Mediante Decreto Supremo 24773 de 1997. Para acceder a la norma, ingresar a: <http://www.elaw.org/node/2805>

de haber sido desafectadas por la autoridad¹⁴. A pesar de que la base legal data de 1997, la aplicación de esta figura no ha sido tan exitosa como en el Perú debido a que la norma aprobada no ha creado un reglamento que defina los procedimientos y mecanismos necesarios para su implementación. Actualmente, la normativa está reconocida y vigente pero sólo de manera enunciativa; razón por la cual la figura no ha sido aplicada. A ello se suma que las políticas gubernamentales actuales en Bolivia no han priorizado la conservación privada.

Finalmente, es importante mencionar que en Guyana, donde la mayor parte del territorio también se encuentra bajo dominio del Estado, existe la creencia política de que solo las comunidades amerindias pueden poseer grandes áreas de tierra estatal. Frente a ello, quienes desean realizar actividades de conservación deben recurrir a contratos de arrendamiento y acuerdos con el gobierno, algunos de ellos amparados en la legislación forestal y en la agraria. En este contexto, la ONG Conservación Internacional logró negociar que el Estado le otorgase una concesión para conservación en el año 2002 sobre una extensión de aproximadamente 81 mil hectáreas, a cambio de que dicha organización pague la misma suma que pagaría el titular de una concesión forestal maderable¹⁵. En esta línea, se propone que los contratos de arrendamiento de tierras que actualmente se utilizan en Guyana también puedan contemplar la obligación de desarrollar actividades de conservación y bajo determinadas

condiciones, incluso formar parte del sistema de áreas naturales protegidas que se espera sea establecido próximamente en dicho país.

Es deseable que las experiencias y lecciones aprendidas —especialmente en Perú y Bolivia— en torno a la implementación de las concesiones para conservación, sean consideradas en caso estas figuras se repliquen en otros países. Guayana Francesa y Surinam presentan un gran potencial para la aplicación de esta figura, ya que la mayor parte de su territorio es de dominio público y los recursos forestales se encuentran bajo propiedad estatal. Por ejemplo, en Guayana Francesa solo 10% de la superficie del territorio se encuentra bajo el régimen de propiedad privada.

Figuras de conservación impositivas

Como se ha mencionado, en Guayana Francesa la servidumbre ecológica ha sido diseñada como una figura a través de la cual el Estado establece restricciones en el ejercicio del derecho de propiedad con la finalidad de prevenir desastres naturales, preservar fuentes de agua u otras relacionadas con el establecimiento de áreas naturales protegidas. En Brasil también existen figuras de conservación impositivas u obligatorias, las cuales interactúan con otras estrategias de conservación privada. Estas son las áreas de preservación permanente y las reservas legales¹⁶. A pesar de no ser una figura de conservación voluntaria, nos interesa desarrollar la reserva legal debido a la relación que se ha generado entre esta herramienta y la

¹⁴ Según el Decreto Supremo 24773, la concesión de uso se puede otorgar: (i) en áreas protegidas, para conservación y protección de la biodiversidad, investigación científica y ecoturismo; (ii) en tierras inmovilizadas pendientes de clasificación, señaladas en el artículo 8 de la Ley 1700 del 12 de julio de 1996, para conservación y protección de la biodiversidad e investigación científica; (iii) en tierras clasificadas como impropias para actividades de explotación forestal, agrícola o pecuaria, para conservación y protección de la biodiversidad, investigación científica y ecoturismo, y (iv) en tierras de explotación forestal, agrícola o pecuaria desafectadas de esta calidad por el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente - MDSMA y afectadas al dominio público.

¹⁵ Para mayor información, ver: <http://www.conservation.org/FMG/>

¹⁶ Son áreas de preservación permanentes - APP las áreas de alta declividad, los márgenes de los ríos, etc. La Medida Provisional de 2001 define a las APP como un área protegida, con o sin vegetación nativa, con la función ambiental de preservar los recursos hídricos, el paisaje, la estabilidad geológica, la biodiversidad, el flujo genético de fauna y flora, proteger los suelos, y asegurar el bienestar de las poblaciones humanas.

servidumbre forestal, a través del mecanismo de la compensación.

La figura de la reserva legal surge en 1934, cuando el Código Forestal estableció que todos los predios rurales debían poseer una reserva obligatoria de vegetación nativa equivalente a 25% del área de la propiedad¹⁷. Desde entonces, la reserva legal se ha mantenido como una obligación de los propietarios para preservar bosques para su aprovechamiento futuro, aunque los porcentajes han ido variando según las normas. Actualmente, los porcentajes, según la ubicación del predio, son los siguientes:

| Zonas del país | Porcentaje de reserva legal |
|--|-----------------------------|
| Bioma Amazónico | 80% |
| Bioma Cerrado (incluidas en la zona legalmente definida como Amazonía legal) | 35% |
| Otras partes del país | 20% |

Estos nuevos porcentajes se establecieron a través de la Medida Provisional de 2001, que modificó el Código Forestal brasileño e introdujo importantes innovaciones para las reservas legales¹⁸. En primer lugar, la reserva legal se definió como el “área localizada en el interior de una propiedad o posesión rural, exceptuadas las de preservación permanente, necesaria para el uso sostenible de los recursos naturales, la conservación y rehabilitación de los procesos ecológicos, la conservación de la biodiversidad y el resguardo y protección de la fauna y flora silvestre [...] con esta redacción la reserva legal deja de ser solamente un tipo de reserva de

recursos para uso futuro y se convierte en un área protegida que aporta servicios ambientales para la sociedad y para el planeta de manera general” (Mesquita en este volumen).

“ La reserva legal establecida por el Código Forestal es una obligación de todo propietario de un inmueble rural de proteger un porcentaje de su predio que oscila entre 20 y 80 por ciento, dependiendo de su ubicación en el territorio. Una reserva legal no es un área con vegetación intocable. Lo que no puede ocurrir es la pérdida total de la vegetación original ”

Beto Mesquita, Brasil.

Más interesante aun es que la Medida Provisional de 2001 permitió “compensar la ausencia de áreas con vegetación nativa para el establecimiento de la reserva legal en una propiedad, con áreas que sí cuentan con vegetación nativa ubicadas en otros predios, por medio de un contrato de servidumbre forestal entre los dos predios que puede ser temporal o perpetuo. De esta manera, las servidumbres forestales se han convertido en una excelente oportunidad de valoración de las áreas protegidas privadas, en la medida en que se permite dar un valor agregado a las áreas que sí fueron protegidas por sus dueños más allá de lo que se determina en la ley” (Mesquita en este volumen). Es decir, la aplicación de la servidumbre forestal para cumplir con la reserva legal se convierte en un importante incentivo para aquellos propietarios que, de manera voluntaria, conserven en sus predios un mayor porcentaje de vegetación nativa del exigido por ley.

Finalmente, es preciso mencionar que se permite el reconocimiento de RPPN sobre aquellas áreas

¹⁷ Aprobado mediante Decreto Federal 23793 de 1934. El Código Forestal fue revisado por la Ley 4.771 de 1965.

¹⁸ Medida Provisional 2166 de 2001.

delimitadas como reserva legal. Ello otorga mayor seguridad jurídica para el desarrollo del mercado de servidumbres forestales en estados brasileños como Paraná y Minais Gerais, donde se han aprobado reglas claras para los casos de superposición de ambas figuras.

La vinculación de las figuras de conservación obligatorias con las voluntarias, como en Brasil, podría ser materia de réplica en países como Venezuela, cuya legislación también contempla la obligación de conservar determinados porcentajes de predios rurales.

Herramientas legales para la conservación privada en el marco de la legislación forestal

| Figura | País | Características |
|---|---------|---|
| Bosques protectores | Ecuador | <ul style="list-style-type: none"> • Pueden ser declarados de oficio por el Ministerio del Ambiente, pero también pueden declararse a petición de la parte interesada que acredite el dominio del predio. • Se requiere la presentación de un expediente con la siguiente información: (i) justificación técnica para la declaratoria, firmada por un profesional especializado; (ii) línea base del área a ser declarada, que incluya datos generales, características ambientales, aspectos físicos y uso de suelo; (iii) documentos que acrediten la tenencia del área, y (iv) plan de manejo. • Pueden aplicarse para proteger áreas que se encuentran bajo el régimen de propiedad comunal. |
| RPPN | Bolivia | <ul style="list-style-type: none"> • Se constituyen como una servidumbre ecológica voluntaria establecida por el propietario. • Son las de mayor aplicación práctica en Bolivia debido a la falta de reglamentación de las áreas protegidas privadas enunciadas en la legislación de áreas naturales protegidas. • Las cargas pueden ser inscritas. • Permiten cumplir con la obligación de la función económica y social de la propiedad. • Se trata de áreas de hasta 5 mil hectáreas, aunque puede constituirse más de una sobre un mismo predio. • Abarcan un plazo mínimo de diez años, pero pueden ser perpetuas. |
| Concesiones de uso de tierras fiscales con fines de conservación, investigación y/o ecoturismo | Bolivia | <ul style="list-style-type: none"> • Se otorgan por un plazo máximo de quince años, prorrogable hasta cuarenta años. • En general no exigen un pago al Estado, con la excepción de las concesiones para conservación. • Se otorgan a personas individuales y colectivas. • La base legal data de 1997, pero en la práctica no han sido implementadas por no haberse regulado la figura. |

| Figura | País | Características |
|---|-------------|---|
| Concesiones para conservación | Perú | <ul style="list-style-type: none"> • Son áreas de dominio público otorgadas mediante contrato a particulares por el Estado para el desarrollo de actividades de conservación de la diversidad biológica, investigación y educación ambiental. • Son gratuitas y se otorgan hasta por un plazo de cuarenta años. • Se propone que sean una figura complementaria al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. • Se han otorgado diecisiete, que protegen más de 600 mil hectáreas. • Tienen gran potencial de ser replicadas en Surinam y Guayana Francesa. |
| Concesiones para ecoturismo | Perú | <ul style="list-style-type: none"> • Son áreas de dominio público otorgadas a particulares por el Estado para el aprovechamiento del recurso paisaje. • Se otorgan hasta por un plazo de cuarenta años y sobre áreas que no superen las 10 mil hectáreas. • Están sujetas a un plan de manejo y a la supervisión de la autoridad competente. • Implican el pago de una retribución económica anual por hectárea otorgada. • Se han otorgado veintisiete, muchas de ellas en zonas de amortiguamiento de áreas naturales protegidas. |
| Concesiones de áreas para el manejo de fauna silvestre | Perú | <ul style="list-style-type: none"> • Son áreas de dominio público otorgadas a particulares por el Estado para el manejo de fauna silvestre. • Se otorgan hasta por un plazo de cuarenta años y están sujetas a un plan de manejo y a la supervisión de la autoridad competente. • Implican el pago de una retribución económica anual por hectárea otorgada. |
| Reserva legal | Brasil | <ul style="list-style-type: none"> • Obligan a reservar un área que se mantendrá inalterada en predios rurales, en los cuales se deben solicitar permisos para intervenir o explotar recursos naturales renovables y, especialmente, para el aprovechamiento de recursos forestales. • Debe constar principalmente de ecosistemas boscosos, en combinación con otros tipos de hábitats tales como sabanas, matorrales, zonas inundables, etc. |

2. Marcos institucionales

Un factor común entre los países analizados es que hay diversas agencias gubernamentales que comparten la responsabilidad de conservar la diversidad biológica, la gestión de áreas naturales protegidas y la planificación del territorio. Por ejemplo, en el caso de Surinam, el Ministerio de Recursos Naturales controla la explotación de todos los recursos salvo los pesqueros. Por su parte, la División de Conservación de la Naturaleza - *Natuurbeheer*, adscrita al Ministerio de Planificación Física y de Gestión del Territorio y los Bosques, es la principal agencia responsable de conservar la biodiversidad de Surinam, tanto dentro como fuera de las áreas naturales protegidas. Mientras tanto, el Consejo Nacional Ambiental asesora al gobierno de Surinam para el diseño e implementación de las políticas ambientales. Este consejo trabaja a través del Instituto Nacional para el Ambiente y el Desarrollo (NIMOS), que se encarga de diseñar e implementar la legislación ambiental, así como de coordinar la implementación de la recientemente aprobada Estrategia Nacional de Diversidad Biológica y el Plan Nacional de Acción sobre la Biodiversidad. Se trata de un marco institucional en el cual las competencias para la conservación de la naturaleza se encuentran dispersas y la implementación de políticas puede verse dificultada por la fragmentación del aparato estatal. De esta manera, se hace evidente que, tanto el grado de sectorialización de la gestión ambiental como el nivel de descentralización del aparato estatal y la existencia o ausencia de políticas nacionales que orienten el accionar de las distintas autoridades involucradas, son elementos clave para garantizar que existan políticas coherentes en relación con la conservación de la diversidad biológica.

Tradicionalmente, en Ecuador y Perú las iniciativas de conservación privada, y también las áreas naturales protegidas, han sido una

responsabilidad del sector Agricultura. Ello llevó a que en algunos casos se manifestaran políticas contrapuestas, ya que el sector debía promover la ampliación de la frontera agrícola y, al mismo tiempo, promover el establecimiento de más áreas con fines de conservación. Actualmente ambos países cuentan con un Ministerio del Ambiente que tiene el encargo de velar por la gestión de las áreas naturales protegidas, incluidas las de propiedad privada o comunitaria.

▣ **La consolidación del Ministerio del Ambiente como autoridad ambiental nacional ha incidido positivamente en la gestión del patrimonio forestal y de las áreas naturales en el Ecuador. Entre los efectos más significativos de la consolidación institucional se registra la separación de competencias entre la autoridad forestal y la autoridad encargada de adjudicar las tierras agrícolas baldías, situación que en el pasado significó un problema administrativo que ocasionó un importante deterioro en el patrimonio forestal del Ecuador** ▣

Hugo Echeverría y Sofía Suárez, Ecuador.

En el Perú, el Ministerio del Ambiente fue creado en el año 2008, en el marco de las facultades legislativas otorgadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo, para la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial o Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. La misma norma que creó el Ministerio del Ambiente constituyó el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP, el cual tiene entre sus funciones orientar y apoyar la gestión de las áreas de conservación privadas. De esta manera, por primera vez las áreas naturales protegidas — incluidas las áreas de conservación privadas — han salido del ámbito del Ministerio de Agricultura para convertirse en una responsabilidad del

Ministerio del Ambiente. Este nuevo ministerio ya ha mostrado su respaldo a las iniciativas de conservación privada y ha reconocido cuatro áreas de conservación privadas de manera simultánea a menos de un año de su creación¹⁹.

Estos cambios institucionales han permitido elevar el perfil de las áreas naturales protegidas en ambos países. Esperamos que contribuyan a que la conservación sea insertada como parte de las políticas públicas y a que haya una mayor coherencia estatal respecto de su promoción. Sobre este tema, la colombiana Miriam Awad (citada por Escobar y Solano en este volumen) menciona que uno de los aspectos más preocupantes sobre la implementación de iniciativas de conservación privadas es “la inconsistencia e incoherencia estatal frente a su responsabilidad con la conservación, que se traduce en políticas y medidas contradictorias que enfrentan incluso a los distintos entes gubernamentales (licencias para megaproyectos, explotación de recursos naturales, fumigaciones, etc.)”.

Articulación de las reservas privadas y las herramientas legales de conservación privada con los sistemas oficiales de áreas naturales protegidas

Brasil fue el primer país en incorporar las áreas protegidas privadas o reservas privadas a su sistema oficial de áreas protegidas. En el año 2000 las RPPN lograron el estatus de unidades de conservación y se instituyó el Sistema Nacional de Unidades de Conservación - SNUC.

En Colombia, las reservas naturales de la sociedad civil también conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP. El SINAP articula estrategias de conservación, tanto locales como regionales, al conjunto de áreas naturales protegidas (de carácter público, privado y comunitario en los niveles de gestión pública nacional, regional y local) y a los actores sociales involucrados en alcanzar el cumplimiento de los objetivos de conservación que el país persigue. Si bien se trata de un sistema nacional, el SINAP responde a un enfoque regional. En este sentido, las áreas protegidas de carácter regional o local conforman respectivamente los Sistemas Regionales de Áreas Protegidas - SIRAP y los Sistemas Locales de Áreas Protegidas - SILAP. Asimismo “muchos de estos sistemas tienen reservas de la sociedad civil vinculadas, las cuales cumplen un papel fundamental en los objetivos de conservación a escala regional y local. Por ejemplo, del SIRAP Eje Cafetero, en el centro del país, hacen parte fundamental las reservas naturales de la sociedad civil del Nudo Eje Cafetero de la Asociación Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil - RESNATUR. De igual manera, en la zona de San Agustín, al suroeste del país, es fundamental el papel que juega la red de reservas Serankwa en el SIRAP de la región” (Escobar y Solano en este volumen)²⁰.

Un esquema distinto es el peruano. En el Perú, desde 1997 las áreas de conservación privadas son áreas complementarias al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado -

¹⁹ En el Perú, las áreas de conservación privadas son reconocidas por el Ministerio del Ambiente. Las concesiones para conservación y ecoturismo son otorgadas por la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura hasta que se transfieren las funciones forestales y de fauna silvestre a los gobiernos regionales. Cuando ello ocurra, las concesiones para conservación y ecoturismo serán otorgadas por los gobiernos regionales.

²⁰ La Red de Reservas Serankwa forma parte de la Reserva de Biosfera Cinturón Andino del Macizo Colombiano declarada por la UNESCO en el año 1979, y está ubicada sobre el corredor biológico entre el Parque Nacional Puracé y el Parque Nacional Cueva de los Guácharos. Este corredor alberga un total de 33.099 hectáreas protegidas, diferentes de los dos parques nacionales, que conforman diferentes SILAP. Parte de estas está conformada por la Red de Reservas de la Biosfera del Municipio de San Agustín - Serankwa, que reúne alrededor de 16.300 hectáreas de bosques protegidos. De hecho, esta red fue parte del origen del SILAP de San Agustín: constituye su base social.

SINANPE, y desde hace algunos años están incluidas en el mapa oficial de áreas naturales protegidas del Perú²¹. Actualmente existen propuestas para que las áreas de conservación privadas se integren a los sistemas regionales de conservación que se han creado recientemente por los gobiernos regionales, la instancia de gobierno intermedia entre los municipios y el gobierno central.

Todo esto pone de manifiesto la relevancia que cobran los procesos de descentralización política y administrativa que han experimentado los distintos países respecto de la conservación privada, en la medida en que las responsabilidades frente a la conservación de la biodiversidad se han ido transfiriendo progresivamente a órganos descentralizados, generando procesos importantes de apropiación y desarrollo territorial. En Brasil, por ejemplo, donde se permite que las RPPN sean reconocidas tanto a nivel federal como estadual, doce de los veintisiete estados brasileños ya poseen legislación específica para el reconocimiento de RPPN y han implementado iniciativas novedosas para la promoción de la conservación voluntaria en sus respectivas jurisdicciones²².

3. Implementación de herramientas de conservación privada

Los esfuerzos de conservación voluntaria se tornan especialmente significativos cuando se trata de salvar ecosistemas y especies amenazadas en paisajes fragmentados. Ya sea en tierras de propiedad privada y comunitaria

o en tierras públicas —como se explica en el caso peruano—, los esfuerzos de la sociedad civil contribuyen significativamente a la consolidación de corredores de conservación. En este sentido, en algunos de los países bajo estudio se han realizado análisis de brechas (o *gap analysis*) para detectar los sitios naturales de singular importancia que no se encuentran adecuadamente representados por los sistemas estatales de áreas naturales protegidas. Tal es el caso de Ecuador, donde diversas ONG vienen promoviendo la implementación de iniciativas privadas con la finalidad de proteger aquellas especies y ecosistemas que no reciben una cobertura satisfactoria de dichos sistemas (ELI, 2003).

En países como Brasil (cerca de mil RPPN), Perú (más de 800 mil hectáreas bajo herramientas conservación privada) y Colombia (840 iniciativas) se manejan interesantes cifras de personas involucradas de manera directa en la conservación privada y comunitaria y de extensiones bajo dichas herramientas. Ello da cuenta del importante desarrollo y evolución que han tenido las herramientas de conservación privada, y su contribución a la conservación de la naturaleza y a la creación de una cultura de conservación en la sociedad civil.

En el caso de Guayana Francesa, Surinam y Guyana, los procesos de implementación de iniciativas de conservación privada se encuentran en un estado inicial, en la medida que aún es preciso desarrollar los marcos legales. Asimismo, todavía se observa una marcada tendencia a la intervención estatal en las iniciativas de conservación. Un caso ilustrativo es el de Guayana Francesa, donde se contaba con la figura de las

²¹ Asimismo en el 2009 se ha actualizado la Estrategia Nacional para las Áreas Naturales Protegidas o Plan Director, el cual plantea la conformación de un nuevo Sistema de Áreas Naturales Protegidas que incluya a las áreas naturales protegidas de nivel nacional, las regionales y las privadas.

²² Estos son Minas Gerais, Paraná, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, São Paulo, Alagoas, Espírito Santo, Bahía, Mato Grosso, Amazonas, Río de Janeiro y Río Grande do Sul.

reservas naturales voluntarias hasta 2002, año en que fueron modificadas y reemplazadas por las denominadas reservas naturales regionales, alterando la naturaleza de la figura en tanto estas últimas solo son gestionadas por instituciones públicas. “La diferencia principal entre ambas herramientas legales es que, si bien las reservas naturales regionales pueden seguir siendo propuestas por iniciativa directa del propietario, han dejado de ser un instrumento privado para convertirse en uno estatal. Las reservas naturales regionales pueden ser establecidas incluso sin el consentimiento del propietario del predio [...]. En términos de procedimiento, los propietarios deben probar la importancia ecológica y biológica

del área para obtener el estatus legal” (Teixeira en este volumen). Añade que el establecimiento de una reserva natural regional tiene efectos legales sobre la propiedad privada, como limitar o restringir actividades en el área, las cuales pueden generar una compensación.

Como consecuencia de la eliminación de las reservas naturales voluntarias del marco legal, la Reserva Natural Voluntaria Trésor —única área de conservación voluntaria que existe en Guayana Francesa y que permite conservar 2.464 hectáreas— deberá adecuarse a la nueva normativa si los titulares desean mantener las condiciones de uso que garantizan su

Iniciativas de conservación privada en proceso de implementación

| País | Iniciativas bajo herramientas de conservación privada | Hectáreas bajo herramientas de conservación privada | Porcentaje del país bajo herramientas de conservación privada | Porcentaje de la Amazonía bajo herramientas de conservación privada |
|-------------------------|---|---|---|---|
| Bolivia | 45 | 74.183 | 0,07% | 0,012% |
| Brasil | 921 | 665.789 | 0,08% | 0,112% |
| Colombia | 842 | 100.000 | 0,09% | 0,017% |
| Ecuador | 232 | 83.683 | 0,33% | 0,014% |
| Guayana Francesa | 1 | 2.464 | 0,03% | 0,0004% |
| Guyana | 1 | 595.000 | 2,77% | 0,099% |
| Peru | 64 | 829.034 | 0,65% | 0,138% |
| Surinam | 1 | 18.000 | 0,11% | 0,003% |
| Venezuela | 27 | 250.000 | 0,27% | 0,042% |
| TOTAL | 2.134 | 2'618.153 | | |

conservación. Actualmente existe un fuerte interés por extraer minerales de dicha área, con lo cual la única alternativa que tienen los propietarios para evitar que ello suceda es que Trésor se convierta en una reserva natural regional y sea manejada por el Estado.

Por otro lado, es importante mencionar que existen miles de personas que poseen predios en zonas de alto valor para la conservación, pero que se ven impedidas de poner en marcha una iniciativa de conservación con seguridad jurídica por no contar con un título de propiedad saneado legalmente. En diversos países, ello se ha convertido en un obstáculo que limita la implementación de iniciativas de conservación privada, pues en la mayoría de casos el marco legal exige presentar el título de propiedad del predio para obtener un reconocimiento estatal. Tal es el caso de Perú y Colombia. En este último, recientemente se ha aprobado una norma que permite que los poseedores, a través de las organizaciones articuladoras, puedan inscribir sus predios como reservas privadas. Las organizaciones articuladoras son las propias redes de reservas conformadas por los propietarios.

Conservación privada y pueblos indígenas

En Surinam, los pueblos indígenas amerindios y los maroons han habitado territorios en el interior del país durante cientos de años, pero no cuentan con derechos consolidados sobre ellos²³. Durante la época colonial, se firmaron acuerdos de paz respecto de las áreas donde se les permitía vivir y residir. Estos acuerdos son los únicos documentos que reconocen los derechos de los pueblos indígenas y de los maroons sobre

el territorio donde viven. Ello se debe a que, luego de la independencia de Surinam en 1975, los gobiernos sucesivos no han formalizado ni aclarado los derechos que les corresponden sobre dichos territorios. Inicialmente, no hubo necesidad de hacerlo porque se trataba de territorios lejanos en los que la presencia estatal era prácticamente nula. Sin embargo, esta situación empezó a cambiar cuando el gobierno comenzó a otorgar concesiones para el aprovechamiento de recursos que se superponían a áreas habitadas durante siglos por los maroons y los pueblos indígenas.

☞ Los cercanos lazos de los pueblos indígenas con la tierra deben ser reconocidos y entendidos como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas, [su relación con] la tierra no es meramente cuestión de posesión y producción sino un elemento espiritual y material, que deben disfrutar plenamente [...] para preservar su legado cultural y transmitirlo a las futuras generaciones ☞

Corte Interamericana de Derechos Humanos,
citado por Reggy Nelson, Surinam.

Desde la independencia de Surinam hasta 1982, el gobierno podía otorgar derechos de propiedad sobre el territorio. Ello cambió con la aprobación del Decreto de Reforma de la Tierra. Esta norma dispuso que todos los predios no titulados fueran del Estado. Asimismo, se estableció que la figura del arrendamiento o de la concesión (*land lease*) sería la única modalidad mediante la cual el Estado otorgaría derechos sobre la

²³ Surinam es una sociedad multiétnica con dos poblaciones que mantienen estructuras sociales tribales hasta la fecha. En primer lugar, tenemos a los pueblos indígenas (amerindios), quienes han sido los habitantes originales de Surinam, y por otro lado, a los pueblos maroons, descendientes de esclavos fugitivos que se establecieron en el interior del país.

tierra. Sin embargo, esta figura solo puede ser aplicada por personas naturales y jurídicas, mas no por las comunidades tribales en tanto no son reconocidas como personas jurídicas.

Ello ha vuelto a modificarse en enero de 2003, con la aprobación de una norma que permite que el Ministerio de Planeamiento Físico y de Gestión del Territorio y los Bosques otorgue derechos de propiedad sobre el territorio público, pero sin mencionar cómo las comunidades tribales pueden acceder a la propiedad²⁴. Actualmente, si bien existen normas que reconocen los derechos de uso de las comunidades indígenas, aún no se ha establecido un procedimiento para su formalización. Toda esta situación ha llevado a que los pueblos indígenas y los maroons presenten tres casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos - CIDH, con el fin de defender sus derechos colectivos sobre el territorio. El caso más emblemático resuelto hasta la fecha es el del pueblo saramaka, en el cual la CIDH ha dispuesto que el Estado debe delimitar el área donde habitan estas comunidades tribales y otorgarles la propiedad sobre dichos territorios. Según Reggy Nelson (en este volumen), los pueblos saramakas consideran esta decisión como una gran victoria y como reconocimiento de los derechos colectivos que ejercen desde hace siglos. Los saramakas ya han iniciado un plan de manejo del área, el cual incluye el establecimiento de diversas áreas protegidas.

Otro caso que merece resaltarse es el del pueblo indígena de kwamalasamatu, ubicado al sur de Surinam. Ellos han declarado por propia iniciativa un área protegida denominada Santuario Werehpai sobre una superficie de 18 mil hectáreas. Como parte de la gestión del área han construido un *lodge* de ecoturismo, llamado

Iwana Samu, con la asistencia de Conservación Internacional. Asimismo, el *Amazon Conservation Team* capacitó a los miembros de la comunidad como guardaparques. Se trata de la primera vez que una comunidad ha tomado la decisión de conservar formalmente sus territorios en Surinam. Actualmente, se está discutiendo con el gobierno la determinación de los procedimientos a través de los cuales este pueda reconocer dichas iniciativas. En este momento, la protección de las tierras indígenas se ampara en la Ley Forestal (*Forestry Act*), la cual permite que los bosques sean otorgados a los pueblos indígenas para el uso de la comunidad. No obstante, Nelson señala que puede surgir cierta oposición de la Asociación de Jefes Indígenas - VIDS, organización que reúne a los líderes indígenas de Surinam. Esta asociación promueve el reconocimiento de los derechos territoriales indígenas y ha señalado públicamente su oposición a la creación de reservas naturales públicas dentro de territorios indígenas.

Muy cerca de Surinam, en Guyana, el marco legal para la conservación privada aún está en una fase embrionaria y tampoco existe un sistema de áreas protegidas. Sin embargo, la legislación reconoce derechos a los pueblos indígenas que brindan un marco legal para el manejo y conservación de recursos. En dicho país, las comunidades amerindias pueden implementar iniciativas de conservación privada sobre la base del Acta Amerindia (*Amerindian Act*) de 2006. Hoy en día, el Acta Amerindia es el principal instrumento legal para la conservación privada en Guyana, dado que permite otorgar extensas áreas a las comunidades amerindias para el manejo de la tierra y los recursos, resultando en una forma de propiedad privada. Dicho acuerdo se gestó a partir del compromiso de los wai wai del sur de Guyana, el gobierno y Conservación

²⁴ Para mayor información revisar el informe de Surinam.

Internacional, denominado Memorandum Tripartito de Cooperación, con el objetivo de establecer un área de conservación privada manejada por la misma comunidad. De esta manera, los wai wai han logrado destinar 360 mil hectáreas de su territorio para la conservación de la naturaleza, sobre la base legal que brinda el Acta Amerindia en el territorio Kanashen. El predio ha sido zonificado y se han establecido condiciones de uso por los miembros de la comunidad²⁵. Esta área protegida es a la vez la primera y la única área protegida del país.

Las experiencias de los wai wai, de los kwamalassamatus y del pueblo saramaka muestran que las comunidades indígenas pueden ser grandes aliadas de la conservación voluntaria pero que existen aspectos legales y políticos que deben solucionarse previamente respecto de sus derechos sobre el territorio. Las alternativas son variadas y depende de cada Estado definir cómo afrontar este complejo reto. En Guayana Francesa, por ejemplo, los indígenas son considerados como ciudadanos franceses con derechos especiales, particularmente sobre el territorio²⁶. Estos derechos consisten en el otorgamiento de tierras de dominio público denominadas zonas de derecho de uso común o zonas de uso comunal de recursos, donde las comunidades pueden desarrollar actividades tradicionales y de subsistencia como la pesca y la caza de fauna silvestre. Se trata de zonas reconocidas y constituidas por el prefecto de la región a través de un acto prefectural en el que se delimita el área y se definen las actividades permitidas. En principio, solo se admiten actividades tradicionales o de subsistencia, por lo cual la agroforestería con fines comerciales o

el ecoturismo podrían prohibirse. Irónicamente, las prácticas de roza y quema del bosque para el desarrollo de actividades agrícolas tradicionales sí podrían desarrollarse. Teixeira (en este volumen) advierte que estas zonas no han resultado del todo apropiadas, debido a que son: (i) de difícil acceso; (ii) inadecuadas para satisfacer las necesidades de las comunidades, y (iii) porque a veces no son conocidas por los beneficiarios.

A pesar de que cada régimen de tenencia de tierra es distinto, queda claro que son varias las comunidades que vienen conservando sus recursos desde varios siglos atrás y que encuentran limitaciones para seguir desarrollando actividades de conservación con respaldo político y legal. El reto consiste en brindar seguridad jurídica a las actividades de conservación que estos desarrollan cuando dichas comunidades consideren pertinente utilizar las herramientas que sean creadas para dicho efecto. En un contexto en el cual diversos pueblos indígenas tienen como prioridad obtener derechos sobre “sus territorios”, debemos tomar en cuenta que existen diversas experiencias que muestran que las herramientas de conservación privada y comunal pueden contribuir a consolidar los derechos de las comunidades para la conservación y el aprovechamiento sostenible de recursos naturales. Casos como los mencionados y el de la comunidad campesina de Queros, ubicada en la sierra peruana, son prueba de ello. Esta última ha obtenido una concesión para conservación en los predios adyacentes a sus predios comunales y de esa manera, los integrantes de la comunidad cuentan con un mayor respaldo legal para seguir desarrollando actividades de conservación y aprovechamiento sostenible.

²⁵ Según Janki y Persaud (en este volumen), “el área está dividida en siete zonas que corresponden a las categorías UICN de áreas protegidas. Aproximadamente un tercio del área protegida de los wai wai está dividida en dos áreas: una constituida estrictamente como reserva natural y la otra para la protección de fauna salvaje. Los wai wai han creado dos parques de conservación (el equivalente a los parques nacionales) y han zonificado dos áreas más como monumentos naturales. El resto del territorio es un área protegida de manejo de recursos”.

²⁶ Por el principio de unidad e indivisibilidad de la República Francesa y de igualdad de los franceses, está prohibido todo tipo de distinción étnica.

Conservación y actividades productivas

Una de las grandes oportunidades que ofrece la conservación privada es que permite tender puentes con otras actividades productivas. Se trata en realidad de un doble reto: por un lado, integrar a la conservación en la gestión de áreas destinadas a actividades netamente productivas y, por otro, que la conservación sea cada vez más “productiva” a efectos de que pueda convertirse en una alternativa rentable a largo plazo, frente a otras actividades. Al respecto, el especialista brasileño en temas de conservación voluntaria Beto Mesquita señala que uno de los grandes retos que tenemos el día de hoy recae en convertir a los interesados en la conservación en empresarios conservacionistas. De esta manera, lograríamos involucrar no solo a quienes estamos convencidos de la importancia de la conservación desde un punto de vista ético, sino también a aquellos usuarios más interesados en los aspectos económicos de la misma.

A escala latinoamericana, México ofrece interesantes experiencias sobre cómo involucrar al sector forestal, agrícola y ganadero en la conservación privada. De esta manera, la integración de las actividades de conservación con otras actividades productivas ha ayudado a que el sector privado adopte una nueva actitud hacia la administración y conservación de la tierra.

En lo que atañe a los países materia de análisis, en la mayoría de ellos se han establecido interesantes alianzas entre el sector turismo y la conservación privada, principalmente para la promoción del ecoturismo y otras modalidades de turismo especializado. Asimismo, en Colombia y Brasil se tienen interesantes experiencias a través de las cuales se vienen protegiendo recursos naturales en tierras donde se desarrollan actividades productivas que no resultan idóneas

para una protección en sentido estricto, pero sí contribuyen a evitar una mayor fragmentación de paisajes y a consolidar modelos de desarrollo más sostenibles. En el caso de Colombia, ello se explica por el hecho de que los principales promotores de la conservación privada han sido los propietarios de fincas. De esta manera, los productores de café orgánico, por ejemplo, han encontrado en la conservación privada y los sistemas agroforestales un sello que distingue su producto de otros que son ofrecidos en el mercado.

☞ La decisión ética individual de hacer coincidir la conservación con la producción agropecuaria y agroforestal es, sin duda, el argumento más poderoso para valorar los esfuerzos de la participación de la sociedad civil en la planeación y el ordenamiento territorial y en el manejo de los recursos naturales en América Latina ☜

Germán Naranjo, WWF Colombia.

Además, se han desarrollado varios procesos de reconversión ganadera con el fin de implementar sistemas silvopastoriles en diferentes regiones del país, con ganaderos pequeños y medianos, tanto en zonas planas como de ladera. Actualmente se está trabajando en la construcción de los criterios nacionales de certificación Rainforest Alliance para ganadería sostenible. En estos procesos, los pagos que se hacen a los productores sirven como incentivo provisional para la reconversión de los sistemas y, para volverlos sostenibles, en la medida en que se mejoran las condiciones de producción y, si es el caso, a través de la certificación, en tanto permite darles un valor agregado. Con frecuencia se combinan pagos directos con asistencia técnica y otro tipo de incentivos no monetarios, asociados con el establecimiento de acuerdos de conservación. Brasil también tiene diversas experiencias con

sistemas agroforestales y recientemente está apostando por el mecanismo de la certificación. De esta manera, se ha logrado incorporar a la conservación como parte de la gestión de áreas priorizadas para desarrollar actividades productivas.

Lamentablemente, no todo se desarrolla en el marco de una pacífica y armoniosa convivencia. En Guyana, el sistema de impuestos otorga un incentivo para la conversión del uso de la tierra y no para la conservación de la diversidad biológica. Bajo la sección 29(3) de la Ley del Impuesto a la Renta, si una persona es dueña de un terreno con capacidades para la agricultura, esta podría acceder a una deducción de impuestos en el caso de:

- (i) Destrucción o extracción de madera, mata, o maleza propia de la tierra.
- (ii) Erradicación o exterminación de plagas.
- (iii) Destrucción de mala hierba dañina para la tierra.
- (iv) Preparación de la tierra para la agricultura.
- (v) Arado y poda de césped con fines de pastoreo.
- (vi) Drenaje de pantanos o de tierra baja para mejorar la actividad agrícola y aumento del valor de la tierra.
- (vii) Pastoreo.

Dicho de otra manera, se otorga un incentivo tributario por destruir los ecosistemas existentes, hábitats, etc.

Otro caso emblemático es el de la superposición de derechos para el desarrollo de actividades extractivas con áreas bajo herramientas de conservación privadas. Por ejemplo, en el Perú “[...]son varios los casos de lotes de hidrocarburos y concesiones mineras que se superponen con áreas de conservación privadas, concesiones para

conservación y concesiones para ecoturismo. Ello quiere decir que el Estado está otorgando o reconociendo distintos derechos a particulares sobre una misma área para que inviertan en actividades que podrían resultar incompatibles entre sí” (Benzaquén *et al.*, en este volumen). En la práctica, son los mismos inversionistas (petroleros, mineros, conservacionistas, etcétera) quienes deben llegar a acuerdos para determinar cómo van a cumplir con las obligaciones asumidas frente al Estado. Asimismo, titulares de concesiones para conservación se han visto en la necesidad de solicitar petitorios mineros para evitar que otro interesado lo haga y se pongan en riesgo las actividades que estos desarrollan.

La situación es sumamente distinta en Guyana, en donde las comunidades que desarrollan actividades de conservación controlan el acceso a su territorio. Janki y Persaud (en este volumen) explican que “bajo el Acta Amerindia se considera una ofensa criminal entrar a tierras amerindias sin el consentimiento de la asamblea del pueblo. Asimismo, una vez dentro del territorio amerindio, está terminantemente prohibido llevar a cabo cualquier tipo de investigación sin el consentimiento de la asamblea del pueblo y sin contar con los permisos normales del Estado, con el fin de proteger a la comunidad de la biopiratería”. El Acta Amerindia también restringe la posibilidad del Estado de interferir en el manejo de tierras amerindias. Asimismo, establece que son estas mismas comunidades, y no la Comisión Forestal de Guyana, quienes tienen el control sobre los recursos forestales en dichas tierras. Si bien el Estado tiene el derecho de autorizar actividades mineras en tierras privadas en Guyana, el Acta Amerindia le ha quitado la posibilidad de ejercer este poder sobre tierras amerindias y, a la vez, le ha otorgado un veto a las comunidades indígenas que puede aplicarse a actividades mineras dentro de su territorio²⁷.

²⁷ Janki, M. *The Amerindian Veto over Mining, Current Practice*. SEERIL, IBA, Vol. 3, N° 2.

En la mayoría de estos países, las empresas mineras y petroleras cuentan con grandes extensiones de áreas concesionadas que no son totalmente utilizadas para el desarrollo de actividades extractivas. En el Perú, se ha logrado que empresas petroleras realicen “suestras”, y que sobre dichas áreas se establezcan áreas naturales protegidas²⁸. En Surinam, el Parque Natural Brownsberg también fue creado por el Estado dentro de un área concesionada a la Compañía de Aluminio de Surinam - SURALCO L.L.C., con el consentimiento de la empresa. Asimismo, con el apoyo de Conservación Internacional, personal de BHP Billiton ha sido capacitado y viene usando cámaras trampa para monitorear el impacto de las actividades de exploración y explotación minera sobre los grandes mamíferos. SURALCO y BHP Billiton también han financiado inventarios biológicos rápidos en parte de las áreas que les han sido concesionadas, e incluso, han decidido no explotar áreas en las que se han descubierto especies endémicas²⁹. En ese sentido, uno de los retos actuales para quienes promueven la conservación voluntaria tiene que ver con buscar mecanismos para involucrar a las compañías extractivas —especialmente a las mineras y petroleras—, ya sea mediante planes de manejo, obligaciones en los estudios de impacto ambiental u otras alternativas, en la implementación de actividades de conservación dentro de las áreas que les han sido otorgadas para el desarrollo de actividades extractivas.

Monitoreo y supervisión

Con mayor énfasis durante la última década, los conservacionistas han apostado por la valorización de los aportes que brinda la conservación de espacios naturales para

posicionar a la conservación dentro de las políticas públicas, ya sea para aplicar a mecanismos de compensación o para reafirmar la contribución de la conservación privada en aspectos económicos, culturales, sociales, y desde luego, a estrategias más amplias de conservación. Es de singular importancia que exista un adecuado seguimiento y monitoreo de estas iniciativas. A través de ello se podrá determinar cuán efectiva es la estrategia de conservación o, al menos, reflejar los avances en cuanto a la gestión de sitios.

El presente estudio ha evidenciado que aún hay mucho por hacer en el campo del monitoreo de la gestión de las áreas bajo herramientas de conservación privada. Como señala Manuela Ruiz, funcionaria de la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia, “dada la distancia entre los esfuerzos particulares de conservación y la reglamentación actual sobre reservas naturales de la sociedad civil, no se cuenta con una estrategia eficiente que reúna la información sobre biodiversidad, estado ecosistémico, de recursos naturales y que genere monitoreo y acompañamiento a estos esfuerzos. Esta situación no permite dar una visión clara de cuál es su contribución a la conservación de la biodiversidad” (UAESPNN 2007). En la mayoría de países que forman parte de este estudio, los funcionarios públicos responsables de realizar las tareas de seguimiento no se dan abasto para revisar los planes de manejo, visitar las áreas, etc. En Ecuador por ejemplo, hasta el año 2002, únicamente seis bosques protectores, de los más de sesenta existentes, contaban con un plan de manejo aprobado por el Ministerio del Ambiente. En este sentido, las limitaciones presupuestarias y de personal calificado pueden

²⁸ Esta figura está contemplada en la contratación petrolera y consiste en que la empresa contratista debe liberar o devolver ciertas áreas del lote petrolero en forma obligatoria luego de la fase exploratoria. De esta manera, mediante la figura de las sueltas, áreas determinadas del lote bajo contrato de exploración y/o explotación revierten al Estado y como consecuencia, el área del lote se reduce.

²⁹ Para mayor información sobre el caso de SURALCO ver: <http://www.alcoa.com/>

convertirse en un factor que pone en riesgo al sistema, afectando a aquellas que ostentan el estatus de reservas privadas para que desarrollen las actividades que las han hecho merecedoras de ese reconocimiento especial. El tema se hace más complejo en la medida en que las solicitudes de reconocimiento de reservas privadas o de otorgamiento de concesiones para conservación siguen en aumento, mas no el presupuesto asignado a las oficinas responsables.

Frente a ello, los propios gobiernos han puesto en marcha diversas estrategias, pero también la sociedad civil. Ello con el fin de apoyar al Estado en esta tarea. En el Perú, por ejemplo, el SERNANP cuenta con un equipo de funcionarios públicos responsables de dar seguimiento a las iniciativas de conservación privada. Por otro lado, organizaciones de la sociedad civil han elaborado una matriz de monitoreo que, si bien no es oficial, permitiría a los titulares que voluntariamente deseen someterse a la evaluación conocer qué aspectos requieren mejorar para hacer más efectiva la gestión de sus áreas.

En el ámbito estatal, en Colombia también se cuenta con responsables de brindar apoyo a estrategias de conservación en tierras privadas que forman parte de la Subdirección Técnica - Grupo Sistema Nacional de Áreas Protegidas de la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia. Por su parte, a las redes de conservación privada, como RESNATUR, se les ha otorgado la potestad de inscribir a las reservas privadas adscritas a la red en el sistema de áreas protegidas. De esta manera, la red sirve como una primera instancia que libera de carga administrativa al Estado, brindando asesoría técnica y, en cierta medida, acompañando a los usuarios en la gestión del área.

Por otro lado, Brasil ha apostado por un esquema más descentralizado, a partir del cual

los estados y los municipios pueden realizar un seguimiento más cercano a dichas iniciativas. No obstante, aún dista de ser óptimo. Como se verá más adelante, la implementación del Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Servicios - ICMS ecológico en Brasil ha contribuido de manera positiva a que se dé un mejor sistema de monitoreo de la gestión de las RPPN.

4. Redes de la sociedad civil

La conservación privada ha mostrado un gran potencial para la conformación de alianzas público-privadas y para contribuir al desarrollo de una cultura de conservación en la sociedad civil. Como es de esperarse, las características de las redes y alianzas formadas y los resultados obtenidos varían según cada uno de los procesos, las personas involucradas y los contextos en los cuales estas se han desarrollado.

Colombia y Brasil presentan los mayores avances de la región en lo que atañe a la conformación de redes. En Brasil, la Confederación Nacional de RPPN agrupa a dieciséis asociaciones de propietarios de RPPN y ha desempeñado un importante rol en el diseño de las normas y políticas sobre conservación privada. Mesquita (en este volumen) menciona que “el papel de las asociaciones de propietarios en el fortalecimiento institucional de las RPPN se hizo evidente, sobre todo después de la reformulación de la Confederación Nacional de RPPN - CNRPPN, ocurrida a finales de 2003”. En la medida que se amplía “el movimiento RPPNista”, se amplían también los espacios de articulación y negociación de las RPPN con los órganos ambientales responsables para la gestión e implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, asegurando ventajas y nuevos beneficios para las reservas privadas brasileñas.

Un ejemplo de este papel se encuentra en la elaboración de regulaciones para las RPPN. Si bien

los dos primeros decretos que regulan la categoría fueron elaborados por técnicos del Instituto Brasileño del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables, desde el tercer decreto, vigente actualmente, las normas han sido resultado de un esfuerzo conjunto y de la participación y cooperación directa entre los propietarios (por medio de la CNRPPN y sus asociaciones), el Ministerio de Medio Ambiente, el ICMBio³⁰, las agencias de medio ambiente de los estados y organizaciones ambientales de la sociedad.

El papel irremplazable de la conservación en tierras privadas se encuentra en la construcción de imaginarios de naturaleza y en la elaboración permanente de tejido social

Germán Naranjo, WWF Colombia.

Por otro lado, en Colombia se han constituido redes como RESNATUR y Serankwa, que han cumplido un rol crucial en la promoción de la conservación privada en ese país³¹. Actualmente, RESNATUR articula 540 reservas (238 asociadas directamente y el resto a través de ONG articuladoras, y cuenta con cuatrocientos asociados que permiten conservar cerca de 70 mil hectáreas. Durante una investigación reciente desarrollada por Miriam Awad, se identificaron 39 redes de la sociedad civil en cinco regiones colombianas, lo que da cuenta de los avances logrados con relación a la conformación de redes.

Otro tema de gran relevancia es que las redes puedan ser reconocidas como organizaciones articuladoras, según lo establecido en la Resolución 0207 de 2007. De esta manera, un

propietario que desee obtener el reconocimiento estatal de su reserva puede presentar su solicitud directamente a la oficina de Reservas Naturales de la Sociedad Civil de la Unidad de Parques³² o inscribirse a través de una organización articuladora, que se encargaría de tramitar la solicitud brindando soporte técnico al propietario durante el procedimiento. Según Escobar y Solano (en este volumen), esta norma “contribuye al fortalecimiento de las redes y otras organizaciones articuladoras, ante todo de RESNATUR, quienes fueron los promotores de la Resolución”. A la fecha, a través de RESNATUR ya se han inscrito más de 250 reservas en la Unidad de Parques.

Asimismo, hace algunos años se creó la iniciativa Herederos del Planeta con el objetivo de vincular a los hijos de los actuales propietarios de las reservas de la sociedad civil colombiana, formando las bases para una nueva generación de conservacionistas.

Por otro lado, hay redes en países como Perú, Bolivia y Venezuela cuyos horizontes no son tan prometedores. En el Perú, la Red de Conservación Privada y Comunal se encuentra inactiva desde 2006 por falta de precisión respecto de quiénes la integran y para qué. En Bolivia, PROMETA promovió la conformación de una red, llegando a congregarse a un aproximado de treinta titulares que se reunieron hasta en tres ocasiones para conformar la red, definir sus objetivos y elaborar un plan de trabajo, entre 2004 y 2005. Sin embargo los miembros de la red (propietarios individuales, productores, pueblos originarios, entre otros) dejaron de reunirse debido a que estos no llegaron a percibir los beneficios e incentivos de ser parte de dicho espacio y por

³⁰ Así se denomina en Brasil al Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad, agencia federal creada en 2007, responsable de la gestión de las áreas protegidas.

³¹ Como ya se ha mencionado, la Red de Reservas Serankwa reúne alrededor de 16 mil hectáreas de bosques protegidos.

³² Pertenecce al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

otro lado, porque el contexto político llevó a que los propietarios de áreas extensas prefirieran mantener un perfil bajo para evitar procesos de expropiación o similares. Mientras tanto en Venezuela, por razones análogas, Aprinatura — una de las redes más antiguas de Sudamérica, que agrupa a 27 propiedades privadas que en conjunto permiten conservar más de 250 mil hectáreas— ha perdido el liderazgo y protagonismo que la caracterizaba de cara a la actual coyuntura política. Ocurre que el régimen de propiedad privada y de tenencia de tierra ha sido modificado sustancialmente durante la última década, como consecuencia de la política del gobierno venezolano dirigido por Hugo Chávez. En este contexto, en el cual prima la propiedad colectiva, diversos hatos o fundos agropecuarios han sido expropiados, incluyendo los hatos El Frío y El Cedral, que formaban parte de la red Aprinatura. De igual modo, otros predios de propietarios de Aprinatura han sido objeto de procesos de ocupación ilegal. Lo ocurrido en Venezuela debe servir como una lección a ser tomada en cuenta por las redes de los demás países. Aprinatura ha desempeñado un rol de gran relevancia en la promoción de la conservación privada en Venezuela y a escala latinoamericana. Una de las actividades más importantes realizadas por esta institución fue la realización de la primera reunión de la Alianza de Redes Nacionales de Conservación Privada en América Latina, en Corozopando, estado Guárico. Durante dicha reunión, representantes de dieciséis redes de Latinoamérica firmaron la “Declaración de la Fe”, que contiene principios rectores de los procesos de conservación en tierras privadas en toda Latinoamérica.

Al respecto, los especialistas responsables de los informes de Bolivia y Venezuela plantearon interesantes reflexiones sobre la importancia

de las escalas espaciales (nacional-local) y del contexto político y social con relación a la promoción de herramientas de conservación privada. En este sentido, el boliviano Rodrigo Ayala resaltó, durante la reunión de presentación de los informes de cada país, la importancia de conformar redes locales —y no solo nacionales—, en tanto las primeras permiten una mayor identificación de sus miembros y, por lo tanto, una mayor cohesión frente a las adversidades³³. Además, señaló que dichas redes locales brindan el tejido social para que posteriormente se puedan crear redes fortalecidas en todo el país, como ha sido el proceso desarrollado en Brasil.

5. Incentivos para la promoción de la conservación privada

En la medida que la conservación de la naturaleza permite que se sigan prestando importantes servicios ambientales, los gobiernos —y también quienes se benefician de dichos servicios— han creado mecanismos de compensación e incentivos a efectos de hacer atractiva la opción de conservar para los propietarios de predios. A diferencia de los instrumentos de comando y control —entre los cuales se encuentran las multas, las sanciones, las normas de calidad, etcétera.—, los incentivos buscan promover aquellas conductas consideradas deseables.

En el ámbito de la conservación privada, los incentivos más utilizados han sido de carácter tributario, como la exoneración del impuesto predial y aquellos incentivos económicos directos que forman parte de un esquema de compensación. Estos también han sido clasificados por el Centro Ecuatoriano de

³³ Como parte del estudio comparativo, los consultores presentaron los resultados de sus investigaciones por país durante una reunión desarrollada en Lima, en octubre de 2008. Esta reunión sirvió para aclarar dudas y plantear posibles temas de trabajo conjunto.

Derecho Ambiental como instrumentos económicos directos, en la forma de subvenciones e incentivos, e indirectos, en la forma de exoneraciones tributarias. Por otro lado, el instituto Humboldt utiliza una clasificación de incentivos e instrumentos económicos según los niveles de gobierno por los cuales fueron creados (nacional, regional o municipal) y su tipo. Estas categorías son:

- i) Incentivos tributarios
- ii) Incentivos económicos
- iii) Instrumentos reglamentarios
- iv) Mecanismos financieros
- v) Incentivos institucionales

En lo pertinente, utilizaremos esta última clasificación para el desarrollo de las siguientes páginas.

5.1. Incentivos tributarios

En el caso de los incentivos tributarios, la opinión general es que no han sido un gran aliciente para promover la conservación privada, a pesar de estar considerados en las legislaciones de Brasil, Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela. En Ecuador, la exoneración del pago de impuesto predial rural no ha constituido un incentivo tributario efectivo debido a los bajos montos correspondientes a tal tributo. A diferencia de ello, en algunos estados brasileños como Acre —en donde las propiedades privadas rurales sí son bastante extensas—, la exoneración del pago del Impuesto sobre la Tenencia de la Tierra, que cobra el gobierno federal, ha sido una ventaja concreta para promover el establecimiento de herramientas de conservación privada.

En Colombia se afirma que los trámites para conseguir la exoneración son engorrosos y

los montos de los pagos exonerados no son tan significativos, pero aun así sigue siendo el incentivo más aplicado y con mejores resultados. A la fecha, RESNATUR ha impulsado alrededor de treinta acuerdos municipales de exención predial, mientras que la Fundación Natura ha logrado implementar acuerdos municipales similares en Encino y Onzaga, en el departamento de Santander.

El caso boliviano es peculiar, pues los usuarios han preferido no acceder a la exención tributaria para prevenir que su propiedad pueda ser cuestionada en el marco de la coyuntura política actual. En esa línea, uno de los mayores incentivos que brindan las herramientas de conservación en tierras privadas en el Perú es la consolidación del derecho de propiedad, aunque, como se ha mencionado, aún se requiere una mejor coordinación entre instituciones públicas para evitar que los objetivos y fines para los cuales es reconocida un área de conservación privada no se vean afectados, por ejemplo, por el otorgamiento de derechos para la construcción de infraestructura o para el aprovechamiento de recursos naturales no renovables dentro de la misma área.

Finalmente, en el caso de Guyana, Guayana Francesa y Surinam, cobran singular relevancia las excepciones tributarias que se brindan a las donaciones con fines de conservación. A manera de ejemplo, en Guayana Francesa la Ley Aillagon (*Aillagon Act*) permite que los individuos puedan beneficiarse mediante la obtención de una excepción tributaria de 66% sobre las donaciones que hagan, y que puede representar hasta 20% de sus ingresos afectos a los impuestos³⁴. En el caso de las corporaciones, se permite una reducción de 60% de las donaciones realizadas a proyectos ambientales,

³⁴ Para mayor información ver el artículo 220 del Código General Tributario, disponible en el sitio web: <http://www.legifrance.fr>.

las cuales pueden representar hasta 0,5% de sus ingresos totales³⁵. Las corporaciones también pueden beneficiarse de un 25% adicional a partir de temas vinculados a difusión y mercadeo.

5.2. Incentivos económicos

Mecanismos de compensación por servicios ecosistémicos o pago por servicios ambientales

Los mecanismos de compensación por los servicios ambientales o ecosistémicos están llamados a cubrir la brecha financiera entre los costos que implica conservar un área y los beneficios que se obtienen por los servicios que dichas áreas prestan. Constituyen un instrumento económico a través del cual se reconocen las externalidades positivas que generan la conservación y el manejo sostenible de los recursos naturales. Ello permite que oferentes y demandantes de los servicios ambientales lleguen a acuerdos dirigidos a que se mantenga la provisión de dichos servicios. En principio, en los esquemas de pagos por servicios ambientales o de compensación por servicios ecosistémicos confluyen los siguientes elementos:

- a. Voluntariedad de la transacción
- b. Existencia del servicio ambiental
- c. Al menos un comprador
- d. Al menos un proveedor
- e. Condicionalidad del pago a la efectiva prestación del servicio³⁶

En algunos casos, dicha compensación se desarrolla como parte de un programa estatal,

pero en otras, a partir de acuerdos privados entre los propietarios de los predios y otros usuarios que se ven beneficiados.

Colombia ya cuenta con una Estrategia Nacional de Pago por Servicios Ambientales desde julio de 2008, la cual además forma parte del Plan de Desarrollo 2006 - 2010. “La intención al construir la estrategia es hacer más eficiente la labor de las corporaciones autónomas regionales - CAR, que son las encargadas de ejecutar la política ambiental en las regiones, en la inversión de los recursos que reciben” (Escobar y Solano en este volumen). Dicho de otra manera, no se trata de crear nuevos impuestos ni tasas, sino crear mecanismos para utilizar los existentes.

La mencionada estrategia tiene su sustento legal en una norma que establece que los departamentos y municipios dedicarán el 1% de sus ingresos corrientes, entre otros, para financiar esquemas de pago por servicios ambientales³⁷. Ello implica que, junto con las autoridades ambientales regionales y urbanas y demás actores interesados, puedan constituir sinergias para la obtención de los resultados de conservación. La estrategia propone que el pago por los servicios ambientales se realice a través de programas y/o proyectos regionales o locales que puedan recibir cofinanciamiento de las autoridades ambientales regionales y entidades territoriales, lo mismo que del gobierno nacional a través de un mecanismo financiero centralizado.

Actualmente, en Colombia se aplican tasas de agua (retributivas y compensatorias) para estimular un uso racional del recurso y promover

³⁵ Artículo 238 bis del Código General Tributario disponible en el sitio web: <http://www.legifrance.fr>.

³⁶ En el caso del esquema de PSA que se aplica en la cuenca del río La Vieja, en el departamento de Quindío, en Colombia, se realizan contratos directos con pequeños y medianos ganaderos para que estos adopten sistemas silvopastoriles. Los contratos se realizan con cada propietario y el pago se realiza *ex post*, luego de acreditarse el cumplimiento de las obligaciones asumidas. La evaluación se realiza a partir de un monitoreo satelital de alta resolución sobre cambios de uso de la tierra, encuestas complementarias que permiten analizar cambios en niveles de pobreza rural y un monitoreo de calidad de agua en microcuencas. En algunos casos la compensación implica una suma de dinero determinada, y en otros se combina el pago con asistencia técnica para analizar el impacto de las intervenciones.

³⁷ Artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 106 de la Ley 1151 de 2007.

acciones de conservación y restauración de los recursos hídricos³⁸. Ello mediante el establecimiento de tarifas que incidan en el comportamiento de los distintos agentes sobre el recurso hídrico y en segundo lugar, destinando los recursos recaudados por este concepto en proyectos relacionados con la conservación y restauración del agua a través de la recuperación y mantenimiento de las cuencas hidrográficas (IAvH 2000). Por sí solo, el recaudo de estas tasas por las autoridades ambientales no representa un beneficio directo para quienes realizan acciones de conservación en predios privados. Sin embargo, pueden representar la base de conformación de fondos para la implementación de esquemas compensatorios o de pago por servicios ambientales que formen parte de la estrategia mencionada.

Si las oportunidades que surgen de los esquemas de compensación por servicios no son lo suficientemente claras o no se materializan pronto, las posibilidades de que los empresarios usen métodos para generar dinero rápido y que puedan afectar negativamente los bosques amazónicos son altas

Germán Naranjo, WWF Colombia.

En Ecuador, los municipios o gobiernos seccionales también realizan el cobro de tasas municipales gravadas a servicios públicos, principalmente asociados con la provisión de agua potable. De esa manera, se han desarrollado diversas experiencias de compensación por servicios ambientales, inicialmente adoptadas por cantones pequeños y luego replicadas en cantones medianos —e, incluso, en la capital ecuatoriana— para fines de conservación del recurso hídrico.

También vinculado con el recurso agua, el estado de Espírito Santo en Brasil viene implementando una Política Estadual de Recursos Hídricos que ha representado un avance en el contexto nacional por haber establecido un mecanismo claro para la compensación por el servicio ambiental hídrico. Según Mesquita (en este volumen), “en su fase experimental, que empezó en setiembre del 2008 cubriendo una sola cuenca, el programa ya está implementando un sistema para valorar y compensar a los propietarios por contribuir a la disponibilidad del agua. El valor que se estableció fue de US\$ 135 por hectárea al año que el propietario puede utilizar libremente, incluso para pagar deudas o impuestos al gobierno del Estado”.

Otra propuesta de compensación por servicios ambientales promovida por entes estatales es el Certificado de Incentivo Forestal - CIF de reforestación y de conservación de Colombia. El CIF fue creado en 1994 para promover actividades de reforestación mediante el cumplimiento de un Plan de Establecimiento y Manejo Forestal. Se conoce como el Certificado Forestal de Reforestación. Posteriormente, se estableció el CIF de conservación para aquellas áreas donde existan ecosistemas naturales boscosos, poco o nada intervenidos.

A diferencia del CIF de reforestación, el CIF de conservación es “un incentivo directo a la conservación del bosque natural, como forma de compensación por los servicios ambientales que los actores asumirían por la preservación del bosque natural y que tendría el efecto de desviar el uso del bosque para usos alternativos con mayor impacto sobre la biodiversidad (extensión de la frontera agropecuaria)” (IAvH, 2000). Mientras que el CIF de reforestación sí

³⁸ En la legislación colombiana se establecieron dos tipos de tasa, la retributiva y la compensatoria (o de uso). “La tasa retributiva como instrumento económico está dirigida a la reducción de la contaminación, mientras que la tasa por utilización de aguas como instrumento económico está dirigida al uso eficiente del agua. Las dos tasas ambientales generan recursos de inversión para las autoridades ambientales, con destinación específica a mejorar la calidad del agua y al mantenimiento de la renovabilidad del recurso hídrico, respectivamente” (MAVDT 2008).

fue reglamentado y aplicado —se calcula que a través del CIF de reforestación o de plantaciones se han entregado, entre 1995 y 2005, US\$ 36 millones, financiando la siembra de 85.500 hectáreas—, el CIF de conservación nunca se ha aplicado. Ello se debe a que “nunca se definieron los procedimientos operativos para su implementación, y los pocos recursos que le fueron asignados en su inicio no fueron suficientes para cubrir la demanda identificada (Escobar y Solano en este volumen)”. A ello se suma la escasa voluntad política que existe para promover este tipo de actividades.

Esquemas basados en la reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques

Algo que viene generando interés entre quienes promueven y desarrollan iniciativas de conservación privada son los esquemas de compensación basados en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero por deforestación y degradación de los bosques - REDD (por sus siglas en inglés), también conocida como deforestación evitada. Más allá de iniciativas aisladas, aún no hay claridad respecto de cómo se van a aplicar estos mecanismos y, por lo pronto, la especulación acerca de la posible contribución de los esquemas REDD a la conservación supera los efectos tangibles generados. En este contexto, parte de nuestro reto es lograr su implementación de tal manera que se garantice una contribución efectiva que redunde en una mejor gestión de las áreas de conservación, tanto públicas como privadas.

Es evidente que los esquemas REDD y otros mecanismos de pago por servicios ambientales plantean una buena oportunidad para articular redes de conservación privadas y hacer la gestión más sostenible. En cuanto a los esquemas REDD, la función de las redes de reservas privadas puede ser muy importante, pues la cobertura de conservación que ofrece es mayor que la de

un proyecto individual, además de brindar una mayor capacidad de negociación. También debe tenerse en cuenta que los costos de transacción para acceder a estos esquemas pueden resultar significativamente altos para un área específica, pero pueden justificarse si se presentan diversas áreas en conjunto.

5.3. Subsidios estatales

En lo que atañe a los subsidios estatales directos, la primera experiencia se dio en la década de 1960 en Venezuela, con la aplicación del Programa Nacional Subsidio Conservacionista. El subsidio conservacionista fue definido como “el incentivo económico que el Estado venezolano da a comunidades rurales organizadas en comités para propiciar la conservación, fomento y aprovechamiento de los recursos naturales, logrando a la vez la elevación socioeconómica de esas comunidades” (Pérez Roas & Ramírez 2006, citado por Escobar y Solano en este volumen). En sus primeros años, este tenía como objetivo compensar medidas de protección de cuencas hidrográficas a través del establecimiento de infraestructura productiva y mejoramiento de la calidad de vida (por ejemplo, sistemas de riego, vialidad, viviendas), respaldado por un intenso trabajo de extensión agrícola conservacionista.

La denominación del Programa Nacional Subsidio Conservacionista se ha modificado a lo largo del tiempo, pero su esencia no ha sido alterada. En la década de 1970 se le llamó Programa de Desarrollo Social; en la de 1980, Programa de Infraestructura Social Conservacionista, y a partir de 2004, Programa Comunitario Ambientalmente Sustentable o Infraestructura Social Conservacionista para el Desarrollo Endógeno. Este último tiene como objetivo “reemplazar los métodos de aprovechamiento tradicional por sistemas y técnicas que aseguren el rendimiento sostenido de los recursos naturales, dentro y en el área de

influencia de su parcela, de manera que mejore la productividad y se incremente el bienestar de la familia” (Pérez Roas y Ramírez 2006, citados por Escobar y Solano en este volumen). Asimismo, mantiene los incentivos como un estímulo estatal cuya finalidad es que el campesino asuma las inversiones adicionales que implica realizar actividades de conservación de suelos y del recurso hídrico en su parcela.

“Las principales diferencias del Subsidio Conservacionista con los esquemas de pago por servicios ambientales o compensación por servicios ecosistémicos radican en que el primero no define ningún servicio ambiental a preservar, el comprador es el Estado, los vendedores no son individuales sino una comunidad y el contrato es por periodos cortos, no siempre sostenibles. Se asemejan en la existencia del acuerdo voluntario y en la condicionalidad estipulada en el contrato” (Escobar y Solano, en este volumen). Se calcula que durante las últimas cuatro décadas, a través del Programa Nacional de Subsidio Conservacionista, alrededor de la conservación de cuencas se han ejecutado 34 proyectos de conservación de suelos y aguas bajo la modalidad de Infraestructura Social Conservacionista en once estados del país, con la participación de 34 organizaciones. Para el año 2005, 1.961 familias habían sido atendidas.

Por lo anteriormente descrito, recomendamos aprovechar la experiencia en la implementación del subsidio conservacionista venezolano para mejorar la aplicación de esquemas compensatorios estatales a ser desarrollados en otros países. Mención especial merece el programa Socio Bosque—oficializado en 2008— como parte de los programas gubernamentales de ayuda social del gobierno ecuatoriano. Este programa consiste en la entrega de un incentivo económico de hasta US\$ 30 por hectárea —el monto se define en función de la extensión del predio— a campesinos y comunidades indígenas

titulares de derechos de propiedad de tierras de aptitud forestal o páramos, siempre y cuando se comprometan a conservar los bosques de su propiedad. Entre octubre y diciembre de 2008 se suscribieron 21 convenios comunitarios y 43 convenios individuales que ayudan a proteger 178 mil hectáreas, con una inversión de un millón de dólares. Adicionalmente, la meta para el 2009 consiste en beneficiar a 30 mil habitantes y conservar 210 mil hectáreas, para lo cual el gobierno ecuatoriano ha comprometido 3 millones de dólares del presupuesto público. En el Perú se está diseñando un programa similar denominado Conservando Juntos a través del cual se brindaría apoyo económico a las comunidades indígenas que contribuyan a la conservación de los bosques amazónicos.

Otro de los subsidios estatales creados que podría haberse beneficiado de la experiencia de otros programas implementados es aquel que el gobierno colombiano otorga a las familias guardabosques. En el marco de la estrategia para la erradicación de cultivos ilícitos en Colombia, el gobierno creó este subsidio dirigido a familias campesinas en zonas estratégicas a cambio del compromiso de estas de no sembrar cultivos de uso ilícito en sus predios. Lamentablemente, en la medida en que el subsidio se entrega únicamente bajo la condición de no sembrar cultivos ilícitos, tampoco se promueven directamente otros procesos de producción o uso compatibles con la conservación. Dado que los subsidios se entregan directamente a cada una de las familias, en muchas ocasiones se rompen o debilitan los lazos organizativos de las comunidades que participan en el programa.

5.4. Mecanismos financieros

Beneficios crediticios

En Brasil, si bien la Ley del Sistema Nacional de Áreas Protegidas establece la posibilidad de que

los propietarios de RPPN accedan a recursos del Fondo Nacional del Medio Ambiente - FNMA, ese beneficio ha sido otorgado rara vez. Ello se debe, en primer lugar, a las restricciones en la Constitución brasileña para que personas naturales o jurídicas privadas reciban recursos públicos donados para proyectos de conservación, incluso para invertir en áreas protegidas legalmente reconocidas en tierras privadas. Así, para beneficiar a las RPPN con recursos de este fondo, es preciso presentar proyectos por medio de organizaciones conservacionistas sin fines de lucro u órganos gubernamentales. Además, los recursos del FNMA solo se destinan a actividades de investigación, planificación (elaboración de planes de manejo) o educación ambiental, mas no a la construcción o reparación de infraestructura.

Otro beneficio planteado en la Ley del Sistema Nacional de Áreas Protegidas es la prioridad en el análisis para el otorgamiento de créditos agrícolas en las instituciones oficiales de préstamos. Hasta la fecha, no hay registro alguno de propietarios que hayan logrado obtener esta prioridad. Mesquita (en este volumen) advierte que “irónicamente, lo que pasa es justamente lo contrario. Por ejemplo, un propietario de una RPPN del estado de Mato Grosso do Sul, en la región oeste del país, presentó una propuesta de préstamo a un banco federal para inversión en estructuras de ecoturismo y hospedaje. Como es usual en este tipo de solicitud, ofreció la propiedad como garantía por el préstamo que solicitaba. La respuesta del banco fue que no podría conceder el crédito porque el banco no había aprobado la garantía ofrecida: una reserva privada legalmente reconocida por el gobierno. Es decir, en este caso no solo no hubo prioridad, sino que la RPPN fue el factor que impidió el otorgamiento del crédito, invirtiéndose totalmente lo planteado en la ley”.

En Venezuela, la legislación también contempla el otorgamiento de beneficios crediticios

a quienes fomenten el aprovechamiento integral de los recursos naturales o establezcan programas y proyectos de reforestación. Por un lado, la Ley Orgánica del Ambiente dispone que el sistema crediticio financiado por el Estado tiene que fijar las tasas de interés, que deberán ser más favorables a las del mercado bancario, para aquellos créditos financiados por el Estado para las actividades de conservación. Por otro lado, la Ley de Biodiversidad establece como incentivo para estimular las actividades dirigidas a la protección y uso sostenible de la diversidad biológica: (i) la colocación de parte de la cartera crediticia agrícola, dedicada a actividades de conservación, investigación y uso sostenible de la diversidad biológica; (ii) igual tasa de interés bancario preferencial en la cartera crediticia disponible para ese rubro, y (iii) la exoneración de 50% del pago del Impuesto sobre la Renta a las personas naturales o jurídicas que ejecuten programas o proyectos específicos de restauración de hábitats degradados y relevantes para el país, o restauración de especies en peligro de extinción, vulnerables, raras o endémicas.

No obstante, se prevé que en un futuro cercano estas disposiciones serán reemplazadas con la aprobación del Proyecto de Ley de Gestión de la Diversidad Biológica. Esta propuesta legal define las prioridades para la aplicación de los incentivos, clasifica a estos últimos, obliga el registro de las personas o grupos que sean beneficiarios de los incentivos, y da prioridad a la comunidad organizada para el otorgamiento de los incentivos previstos.

Según Escobar y Solano (en este volumen), “aunque dependen de la reglamentación del Ejecutivo para su puesta en marcha, la definición de los incentivos abre perspectivas interesantes para la promoción de los procesos de conservación por la sociedad civil organizada. Sin embargo, es importante resaltar que no son incentivos de mercado: son más bien tipo

subsidio, exoneraciones tributarias o facilidades crediticias, con lo cual dependen en gran medida de los recursos públicos disponibles y pueden ser poco sostenibles a largo plazo. Por otro lado, y según las nuevas disposiciones legales, desde el año 2008 los incentivos para predios productivos se manejan desde diferentes ministerios, según el eslabón de la cadena al que vayan dirigidos (Ambiente, Ciencia y Tecnología, Tierras y Comercio, por ejemplo). Esto implica una coordinación interministerial que no siempre funciona de la mejor manera”.

Fondos fiduciarios

Es común en los países analizados que los fondos destinados para la conservación de sitios sean limitados y que no sean una prioridad política a la hora de definir el presupuesto público. Por ejemplo, menos del 0,1% del presupuesto total que en 2004 el gobierno francés destinó a las regiones de ultramar, fue recibido por el Ministerio de Ecología, Energía, Desarrollo Sostenible y Gestión del Territorio de Guayana Francesa. En Surinam, tomadores de decisión consideran que la superficie actual destinada a la conservación de recursos y de la biodiversidad —13% del territorio— es suficiente, y es poco probable que se destinen más fondos públicos para su gestión o para la creación de nuevas áreas.

En el mismo contexto, como una estrategia de captación de recursos para una adecuada gestión de las áreas naturales protegidas, en el Perú se creó un fondo patrimonial (*endowment*), denominado Fondo Nacional para las Áreas Naturales - FONANPE. Se calcula que hasta la fecha el ente que administra dicho fondo, PROFONANPE, ha logrado apalancar US\$ 108,9 millones para la gestión de áreas naturales

protegidas (Cabrera 2009, conversación personal). Si bien la legislación peruana contempla que dicho fondo debe contribuir a la gestión de las áreas de conservación privadas, aún no existen experiencias implementadas en este sentido. En Surinam, también se cuenta desde el año 2000 con un fondo similar: el Fondo para la Conservación, que actualmente tiene un capital de US\$ 15 millones y que apoya a la gestión de las áreas naturales protegidas, especialmente a la Reserva Natural Central de Surinam, que es la más extensa de dicho país. Es necesario, entonces, crear alianzas y generar alternativas para que en el futuro estos fondos, como el Feder o el Life+³⁹ y aquellos que sean creados, puedan contribuir a otorgar incentivos para las áreas bajo herramientas de conservación privada.

Finalmente, en Guyana es posible recolectar impuestos a través de la creación de una entidad legal separada como un fideicomiso con fines de conservación, que sea reconocido como de caridad. Sin embargo, no queda del todo claro cuál es el procedimiento que debe seguirse para obtener dicho reconocimiento. Al parecer un fideicomiso que busca obtener el estatus de caridad debe referirse al Comisionado General de la Autoridad de Rentas Públicas de Guyana o al Ministro de Finanzas, quien mantiene una lista de las organizaciones de caridad designadas. Debido a la falta de un procedimiento formal para que un fideicomiso adquiera el estatus de caridad, los fideicomisos con fines de conservación establecidos en Guyana aún no han logrado obtener dicho estatus. Entre los incentivos que obtendría el fideicomiso reconocido como de caridad se encuentra la exoneración del impuesto a la renta de las donaciones que se le otorguen y del impuesto predial de las propiedades que forman parte del patrimonio fideicometido.

³⁹ Para mayor detalle ver el informe de Guayana Francesa.

ICMS ecológico

Tal vez uno de los incentivos más interesantes que se están aplicando en los países bajo análisis es el denominado Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Servicios - ICMS ecológico en Brasil, ya que ha logrado que la conservación privada sea promovida como parte de una política pública a largo plazo.

El ICMS es un impuesto de carácter indirecto que incide sobre el consumo, muy similar al Impuesto sobre el Valor Agregado - IVA existente en algunos países. Según el sistema tributario brasileño, el ICMS es recaudado por el gobierno estadual, el cual se queda con 75% del valor total y transfiere 25% a los municipios, según un conjunto de criterios definidos en la Constitución y otras leyes complementarias. Paraná fue el primer estado brasileño que estableció un conjunto de criterios ambientales para la distribución de dicho 25%, entre los diversos municipios bajo su jurisdicción. Hoy en día, además de Paraná, otros doce estados poseen legislación similar, utilizando en lugar de la denominación de ICMS ecológico, ICMS verde o ICMS ciudadano.

Mesquita (en este volumen) acota que “para definir el valor que los municipios deben recibir por las áreas protegidas, se consideran dos tipos de criterios: uno cuantitativo (que se refiere al tamaño del área protegida) y el otro cualitativo (que tiene que ver con el grado de restricción de uso del área —cuanto más restricción, más alto el valor— y con la calidad de su protección). Para restar subjetividad al proceso de evaluación, se han adoptado tablas con criterios previamente definidos, que permiten no solo orientar al

gobierno del estado en la decisión sobre la transferencia sino que también a las alcaldías, en lo que se refiere a decisiones de inversión para mejorar la gestión y protección de las áreas protegidas”⁴⁰.

Es importante mencionar que la evaluación incluye todas las áreas protegidas legalmente establecidas en el municipio. En este sentido, las RPPN incluidas en el Sistema Nacional de Unidades de Conservación también se toman en cuenta para el cálculo del ICMS ecológico. Sin embargo, hasta 2003 las RPPN no podían beneficiarse de los fondos recaudados a pesar de que sí eran tomadas en cuenta para determinar la recaudación de cada municipio. Ello se debía a que, por ser privadas, los propietarios no podían beneficiarse directamente de los recursos públicos del ICMS ecológico. Para corregir dicha distorsión, Mesquita comenta que “el gobierno de Paraná – una vez más como pionero – empezó un proceso de concertación [...] con el objetivo de crear un mecanismo jurídico innovador para permitir que las RPPN puedan verse beneficiadas con los recursos del ICMS ecológico, del mismo modo que las áreas protegidas públicas”. En la medida en que sí se permite que asociaciones sin fines de lucro reciban dichos fondos, la solución fue canalizar los fondos a través de las asociaciones de propietarios, hecho que las fortaleció.

La manera como el ICMS ecológico contribuye a la conservación es simple y lógica. Los fondos a ser recibidos se determinan anualmente, pero los desembolsos son mensuales. Si los fondos obtenidos se invierten en aquellos factores de gestión que se encuentran débiles y que por lo tanto han recibido un menor puntaje, se logrará una mejora continua en la gestión de cada área

⁴⁰ Estos son: (i) calidad biológica del área protegida; (ii) calidad de los recursos hídricos en el área protegida y en su zona de amortiguamiento; (iii) representatividad del área protegida; (iv) calidad de la planificación del área; (v) calidad de la implementación de infraestructura y equipamientos del área; (vi) disponibilidad y calificación del personal a cargo del manejo y protección del área; (vii) existencia de acciones de investigación y monitoreo en el área; (viii) nivel de soporte que la municipalidad ofrece al área protegida, y (ix) grado de reconocimiento que el área protegida tiene en la comunidad local.

protegida y la posibilidad de obtener mayores fondos el siguiente año será mayor.

Como indica Mesquita (en este volumen), “hasta el 2008, 34 RPPN habían sido beneficiadas con inversiones del ICMS ecológico. El valor total que se ha invertido en las reservas privadas por este mecanismo desde 2003 supera los US\$ 940 mil y varía dependiendo de cada reserva”. Es evidente que la inclusión de las RPPN en el cálculo del ICMS ecológico en el estado de Paraná no solo ha convertido a muchos alcaldes en promotores de RPPN sino que también ha permitido insertar a la conservación en las políticas públicas a escala estatal y local.

6. Reflexiones finales

A lo largo de estas páginas el análisis comparativo ha mostrado cómo individuos y comunidades de distintas culturas y con diferentes visiones se han abierto paso, superando una serie de obstáculos, para implementar iniciativas de conservación privada y comunitaria. Sus aportes son significativos en la construcción de modelos de desarrollo más armoniosos con nuestro entorno. De igual manera, hemos visto cómo las iniciativas de conservación voluntaria complementan y se integran a estrategias de conservación más amplias, “permitiendo, en muchos casos el mantenimiento de la conectividad del paisaje natural. Asimismo contribuye al incremento de la representación de áreas prioritarias para la conservación de la diversidad biológica aún no contempladas por la red de áreas protegidas públicas” (Mesquita en este volumen).

El análisis de estos procesos ha hecho evidente la importancia de los contextos políticos y sociales, así como de los marcos legales e institucionales en relación con la conservación privada y comunitaria. Sobre la base de los distintos informes, podemos concluir que los marcos

legales son un elemento de gran relevancia para la promoción de estas iniciativas. En este sentido, es necesario construir diversas figuras jurídicas que puedan ser adaptadas según las particularidades de cada caso y contar así con un mosaico de herramientas para viabilizar la conservación de sitios por la sociedad civil. Por lo tanto, el reto no radica en construir un marco legal único que se aplique por igual en todos los países, sino en diseñar herramientas legales sencillas, adaptables y de fácil aplicación, de tal manera que las áreas puedan quedar rápidamente sujetas a las restricciones voluntarias que los titulares deseen asumir. En esta línea, se deben generar opciones para involucrar a los pueblos indígenas, a los poseedores de predios rurales y a las empresas extractivas, para que puedan desarrollar actividades de conservación bajo cierto grado de seguridad jurídica.

Estamos seguros de que, con una alta dosis de compromiso y creatividad, los privados podremos seguir consolidando la conservación privada en las políticas públicas y tejiendo más redes sociales relacionadas con la conservación. Dichas redes han impulsado los procesos de conservación voluntaria y han contribuido a posicionar el tema en la agenda pública, lo que merece ser resaltado. Por ello, es prioritario fortalecer institucionalmente a las redes que están actualmente en funcionamiento y promover que se articulen redes en aquellos países en que no existen o donde no estén funcionando. En el futuro, estas redes pueden y deben desarrollar un importante rol en actividades de monitoreo, con la finalidad de determinar el aporte de estas áreas a la conservación de la naturaleza.

Adicionalmente, resulta imprescindible, en este contexto, crear mecanismos que doten de sostenibilidad financiera a las actividades de conservación y que realmente contribuyan a mejorar la gestión de sitios. Los avances han sido importantes, pero aún insuficientes.

Si bien se registran varias experiencias desarrolladas en los diferentes países respecto de esquemas de compensación por servicios ambientales, principalmente asociados con la provisión del recurso hídrico, aún se trata de experiencias aisladas que, no obstante, constituyen importantes precedentes que pueden replicarse. Además, muchos de estos esquemas aún dependen de la cooperación internacional y no han sido internalizados como parte de las políticas públicas o de los actores directamente involucrados, salvo algunas excepciones, como el ICMS ecológico y diversas experiencias de compensación principalmente orientadas a garantizar la provisión de agua.

Finalmente, una oportunidad que se vislumbra para la conservación privada es su articulación con los procesos de descentralización y con los sistemas oficiales de áreas naturales protegidas, de los cuales deben formar parte. La creación de espacios regionales o estatales permite diseñar estrategias de conservación que toman en cuenta los servicios ambientales que las áreas bajo herramientas de conservación privada brindan a escala local, en tanto estos beneficios se hacen más evidentes. De esta manera, se vuelve más viable la adopción de políticas públicas que reconozcan la importancia de esa categoría de área protegida y que ofrezcan nuevos e innovadores mecanismos de compensación y valorización.

Referencias bibliográficas

- Awad, M. *Hacia la construcción de una estrategia financiera conjunta de las Redes de Reservas Naturales de la Sociedad Civil y Patrimonio Natural*. Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas en Colombia. Bogotá: Patrimonio Natural, 2007.
- Chacón, C.M. *Voluntad de conservar. Experiencias seleccionadas de conservación por la sociedad civil en Iberoamérica*. San José de Costa Rica: TNC y Fundación Biodiversidad, 2008.
- Environmental Law Institute. *Conservación privada en Latinoamérica: Herramientas legales y modelos para el éxito*. 2003.
- Guerrero, G. *La participación de la sociedad civil en las políticas sectoriales: Análisis de complementariedades y contradicciones y sus efectos sobre la puesta en marcha de herramientas privadas de conservación*. Bogotá: The Nature Conservancy, 2005.
- IAvH, I.D. *Incentivos para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad*. Bogotá: IAvH, 2000.
- MAVDT, V.D. *Estrategia Nacional de Pago por Servicios Ambientales*. Bogotá, 2008.
- Ponce de León Chau, E. “Bases jurídicas y elementos para el desarrollo legal de herramientas de tierras de propiedad privada en Colombia”. En C.L. Solano. *Memorias VII Congreso Interamericano de Conservación en Tierras Privadas*. Cartagena de Indias: The Nature Conservancy, fundación NATURA, Resnatur, UAESPNN y WWF Colombia, 2006, pp. 118-123.
- Rodríguez, J. *El impuesto predial unificado como mecanismo de incentivo a la conservación privada*. Cali: Red de Reservas Naturales de la Sociedad Civil, 2005.
- Rodríguez, J. *Herramientas jurídicas para la conservación privada*. Cali: Resnatur, 2005.
- Solano, Pedro, Miriam Cerdán y José Luis Capella. *Manual de instrumentos legales para conservación privada y comunal*. SPDA, 2007.
- Solano, Pedro. *La esperanza es verde*. SPDA, 2005.
- Wust, Walter y Pedro Solano. *Manos para mejores tiempos*. SPDA, 2005.
- SPDA. *Sembrando el futuro*. 2007.
- UAESPNN. *Informe Nacional sobre el Desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia*. Bogotá: CAF, Savia, 2007.
- UAESPNN. *Política de participación social en la conservación*. Bogotá: UAESPNN, Ministerio de Ambiente, 2001.