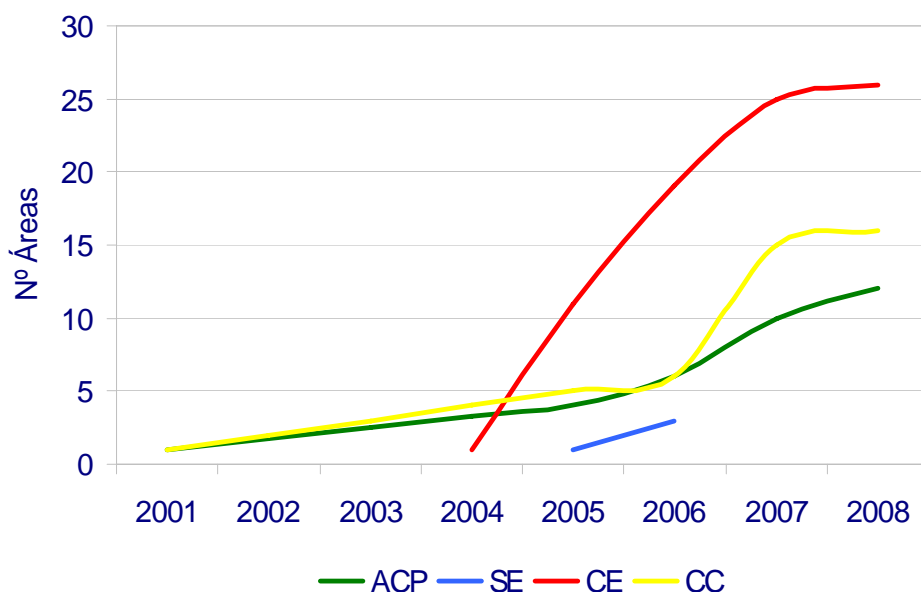


Herramientas legales para la conservación privada en el Perú

Bruno Monteferri Siles¹

A fines de los noventa, el Estado comenzó a incorporar tanto en la legislación de áreas naturales protegidas como en la forestal y de fauna silvestre mecanismos para promover y formalizar las iniciativas de conservación privada que se han venido desarrollando desde hace ya varias décadas en diversos lugares del Perú. Desde entonces, los avances para consolidar el marco legal e institucional han sido considerables. De un tiempo a esta parte contamos con cerca de 600 000 hectáreas (ha) del territorio peruano bajo herramientas de conservación privada² que complementan a las más de 18 millones de hectáreas protegidas por el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (en adelante SINANPE) y a las áreas de conservación regional. El avance en términos cuantitativos ha sido significativo, si tenemos en cuenta que en enero del 2003 sólo teníamos 2 herramientas de conservación privada siendo implementadas mientras que a la fecha ya suman 56 y hay muchas otras iniciativas aun en trámite.

Cuadro N° 1: Evolución de las concesiones para ecoturismo (CE), concesiones para conservación (CC), áreas de conservación privada (ACP) y servidumbres ecológicas (SE) en el Perú



Un factor importante en el proceso evolutivo de estas herramientas ha sido el trabajo conjunto desarrollado entre la sociedad civil y las instituciones públicas responsables de estas iniciativas. A través de alianzas público privadas se ha ampliado y fortalecido el marco legal e institucional para la conservación privada. Asimismo, se ha contribuido a la promoción de una cultura de conservación y se han generado nuevas oportunidades para

¹ Asesor legal del Programa de Conservación de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – SPDA.

² A abril de 2008 se han otorgado 25 concesiones para ecoturismo, 16 concesiones para conservación en tierras públicas y una concesión de un área para manejo de fauna silvestre. Por otro lado, en tierras privadas se han constituido 3 servidumbres ecológicas y el Estado ha reconocido 12 áreas de conservación privada.

aquellas personas interesadas en desarrollar proyectos de vida relacionados a la conservación de la naturaleza. Sin embargo, nuevos retos siguen emergiendo mientras persisten algunos vacíos y deficiencias a nivel legal e institucional que deben ser resueltos para consolidar estas iniciativas y lograr que las inversiones en este rubro gocen de seguridad jurídica.

A diferencia de otros países de la Región, en el Perú no se han establecido incentivos económicos ni tributarios que promuevan las herramientas legales de conservación privada. Tampoco hay claridad sobre cómo se van a negociar las compensaciones por los servicios ecosistémicos (o pagos por servicios ambientales) que presten por ejemplo, las concesiones para conservación. Al igual que en el caso de las áreas naturales protegidas, se requiere regular los procedimientos para el otorgamiento de derechos para el desarrollo de actividades extractivas. Por otro lado, son varios los casos de lotes de hidrocarburos y concesiones mineras que se superponen con áreas de conservación privada, concesiones para conservación y concesiones para ecoturismo. Ello quiere decir que el Estado está otorgando derechos a particulares sobre una misma área para que inviertan en actividades que pueden resultar incompatibles entre sí. Adicionalmente, hay quienes permanecen escépticos respecto a la contribución real de las iniciativas de conservación privada en la conservación de la diversidad biológica, quizás debido a la corta edad de estas iniciativas³ (la más antigua data del 2001). El surgimiento de estas interrogantes no debe asustarnos. Por el contrario, evidencian la evolución y dinamismo de las herramientas de conservación privada, las cuales día a día siguen ganando más adeptos.

Por último, la creación del nuevo Ministerio del Ambiente y del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas – SERNANP como el nuevo ente rector del SINANPE, se suman al actual proceso de transferencia de funciones ambientales hacia los Gobiernos Regionales y repercuten de manera significativa en la estructura de la institucionalidad ambiental peruana. Las competencias entorno a las herramientas legales de conservación privada, en su mayoría asociadas al Ministerio de Agricultura, requieren ser analizadas a la luz de la nueva institucionalidad ambiental. Si bien queda claro que el reconocimiento de las áreas de conservación privadas –en tanto áreas naturales protegidas- le corresponde al Ministerio del Ambiente, el tema es debatible en el caso de las concesiones para ecoturismo y las concesiones para conservación que analizaremos más adelante.

Herramientas legales disponibles para la conservación privada en el Perú

En el Perú, a diferencia de la constante en Sudamérica, se especula que cerca de 60% del territorio es de propiedad pública. En principio, ello se debe a que la Amazonía peruana, en algunos casos de difícil acceso y con una menor densidad poblacional en comparación con la sierra y la costa, abarca aproximadamente 70% del territorio peruano. A ello debemos sumar que durante las últimas décadas, el régimen legal de uso del bosque no ha promovido el otorgamiento de derechos de propiedad⁴ sino, otras figuras como las concesiones y la cesión en uso. Ello para garantizar un mayor control del Estado sobre los recursos naturales y así garantizar su uso sostenible.

³ Nos referimos a las que se enmarcan en la nueva legislación forestal y de áreas naturales protegidas.

⁴ Algunos Gobiernos como el del Presidente Belaúnde y del Presidente Fujimori han promovido políticas de colonización de la Amazonía para lo cual otorgaron títulos de propiedad para el desarrollo de actividades agropecuarias.

Lo antes mencionado explica porqué la figura de la concesión (minera, forestal, etc) se encuentra tan desarrollada en el Perú y también, porqué esta figura legal ha cobrado una singular relevancia en lo que atañe a la conservación privada. En este contexto definimos conservación privada como aquel acto, proyecto o iniciativa voluntaria de una persona natural o jurídica destinada a conservar la naturaleza en un área sobre la cual tenga un título otorgado.

Para la implementación de estas iniciativas, los interesados pueden utilizar una amplia gama de herramientas legales para la conservación privada, que son los mecanismos a través de los cuáles se dota de seguridad jurídica a estas iniciativas. En este sentido, las herramientas de conservación privada en el Perú son clasificadas según sean desarrolladas en tierras privadas o en tierras públicas, en éste último caso diferenciando entre aquellas que se realizan dentro y fuera de áreas naturales protegidas. Como se puede observar en el cuadro 2, en algunos casos se trata de figuras legales previamente existentes a las que se les ha añadido un contenido o finalidad de conservación.

Cuadro N° 2: Herramientas legales para la conservación privada en el Perú

Tierras privadas		Tierras públicas	
<u>Áreas de Conservación Privadas</u>		<u>Fuera de Áreas Naturales Protegidas</u>	<u>Concesiones para conservación</u>
<u>Acuerdos civiles con fines de conservación</u>	<u>Servidumbres ecológicas</u>		<u>Concesiones para ecoturismo</u>
	<u>Fideicomisos para conservación</u>		<u>Concesiones de áreas para el manejo de fauna silvestre</u>
	<u>Donaciones con condiciones de conservación</u>		<u>Autorizaciones para investigación y repoblamiento en áreas marinas</u>
	<u>Herencias con condiciones de conservación</u>	<u>Concesiones para la prestación de servicios turísticos</u>	
	<u>Usufructo</u>	<u>Dentro de Áreas Naturales Protegidas</u>	<u>Contratos de administración</u>

Fuente: SPDA, 2008.

En tierras de dominio privado, las dos herramientas que se han promovido con mayor intensidad en el Perú son las áreas de conservación privadas, también llamadas reservas privadas, y las servidumbres ecológicas. En el caso de las áreas de conservación privada, se trata de predios privados que cuentan con un reconocimiento del Estado por albergar características ambientales, biológicas, paisajísticas, histórico culturales o por los servicios ambientales que brindan. “Este reconocimiento se sustenta en un acuerdo entre el propietario privado y el Estado, con el propósito de conservar la diversidad biológica en parte o en la totalidad de dicho predio. Lograr este fin de conservación, implica que el propietario acepte de manera voluntaria la imposición de ciertas restricciones o condiciones de uso sobre su predio”.⁵ Hasta la fecha se han reconocido 12 áreas de conservación privadas en predios de comunidades campesinas, familias y organizaciones, contribuyendo a conservar más de 100,000 hectáreas.

⁵ SOLANO, Pedro; CERDÁN, Miriam y CAPELLA, José Luis. Manual de Instrumentos Legales para la Conservación Privada y Comunal. Lima, SPDA, 2007. p. 21

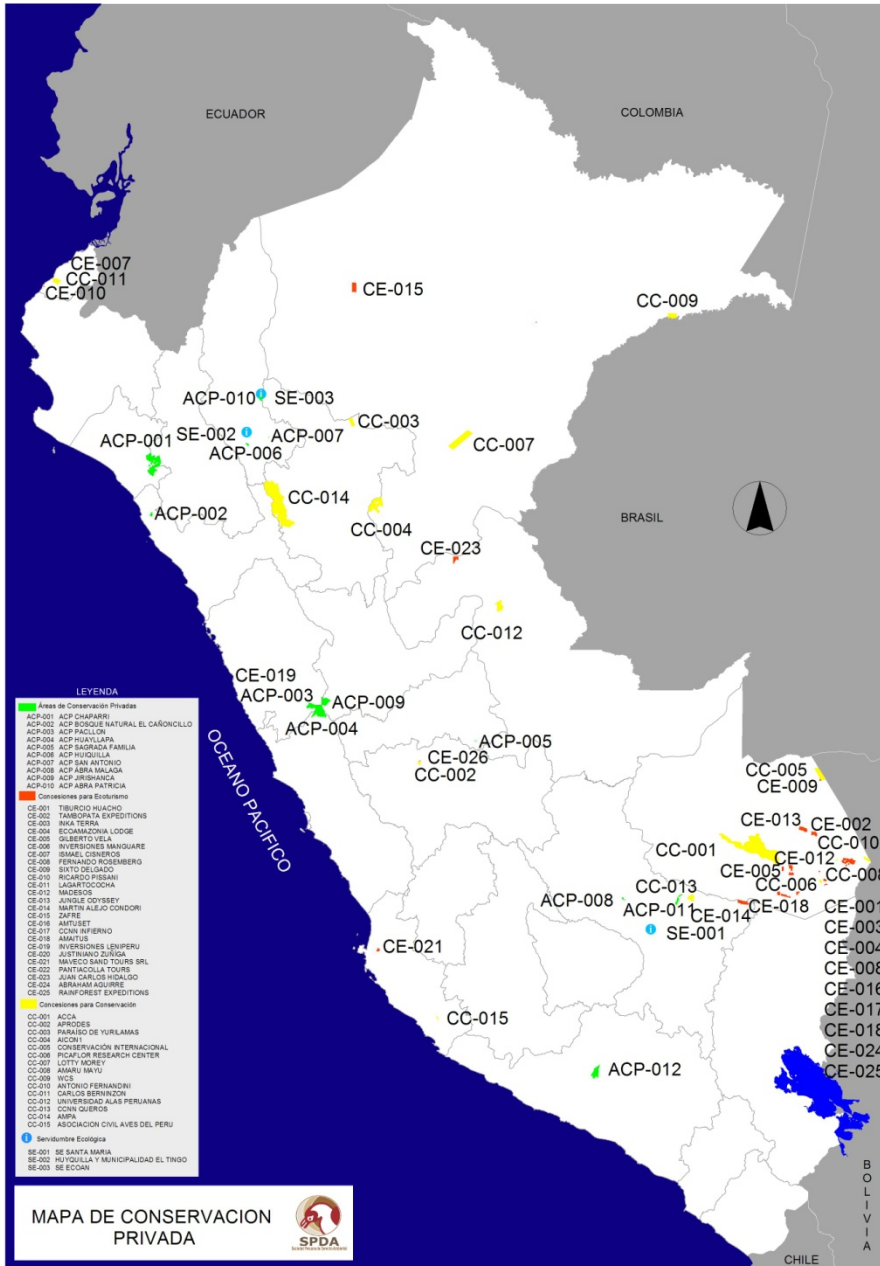
Por otro lado, las servidumbres ecológicas pueden ser definidas como un acuerdo voluntario entre dos o más propietarios, donde al menos uno establece limitaciones de uso sobre una parte o la totalidad de su predio, con el propósito de garantizar la provisión de un servicio ambiental en beneficio de los demás predios y, con ello contribuir a la conservación, protección, restauración, mejoramiento y manejo adecuado de los recursos naturales y de los valores ambientales existentes en éstos. Hasta la fecha sólo se han constituido tres servidumbres ecológicas pero esperamos que la figure sobre mayor dinamismo en el futuro.

En tierras de dominio público han sido las concesiones para ecoturismo y las concesiones para conservación las que vienen siendo utilizadas con mayor frecuencia por los usuarios contribuyendo a la consolidación de corredores de conservación basadas en un mosaico de herramientas.

Por medio de las concesiones para conservación, el Estado otorga a un particular, ya sean personas naturales o jurídicas, el derecho de exclusividad en un área específica para que desarrolle proyectos ligados a la conservación de la diversidad biológica, como actividades de protección, investigación, educación y otras sin fines de lucro. El desarrollo normativo de esta herramienta sumado a la promoción de la herramienta tanto por el Estado como por la sociedad civil, ha permitido que a la fecha se hayan otorgado 16 concesiones para conservación –principalmente en la Amazonía peruana- sumando conjuntamente alrededor de 424 mil hectáreas bajo protección.

Otra herramienta presente en el marco legal peruano son las concesiones para ecoturismo. A través de esta figura, se otorga a un particular el derecho de aprovechar de manera sostenible el recurso paisaje en áreas de hasta 10,000 hectáreas por 40 años renovables. A diferencia de las concesiones para conservación, el otorgamiento de una concesión para ecoturismo si implica una retribución económica que actualmente asciende a 0.90 dólares por hectárea. Asimismo, el titular puede imponer gravámenes e, incluso, ceder su posición contractual con la aprobación previa de la autoridad. En los últimos años se han otorgado 26 concesiones para ecoturismo, estando la mayoría de ellas ubicadas en zonas de amortiguamiento de áreas naturales protegidas como la Reserva Nacional Tambopata y el Parque Nacional del Manu en el departamento de Madre de Dios, conocido por los altos niveles de diversidad biológica que alberga.

Mapa N° 1: Iniciativas de conservación privada bajo implementación en el Perú



Conclusiones finales

En retrospectiva, la implementación de iniciativas de conservación privada en el Perú ha permitido que se den una serie de avances a nivel de políticas públicas, del marco legal e institucional y también en la vinculación de la sociedad civil en el reto que significa convivir en armonía con nuestro entorno. Actualmente aproximadamente 0.65% de la Amazonía peruana viene siendo protegida a través de estas herramientas y los Gobiernos Regionales se han mostrado interesados en incluir estas herramientas en sus estrategias regionales de conservación.

No obstante ello, aun persisten retos y obstáculos que deben ser superados para incluir a estas iniciativas en las políticas públicas de desarrollo. Entre estos resalta la necesidad de realizar un adecuado saneamiento físico y legal de la propiedad especialmente en zonas rurales ya que ello viene limitando una implementación efectiva de estas herramientas. Por otro lado, también se requiere establecer adecuados mecanismos y procedimientos de coordinación a nivel intergubernamental para evitar que se sigan generando superposiciones entre áreas bajo herramientas de conservación privadas y concesiones mineras o lotes para hidrocarburos, que puedan hacer incompatibles los derechos otorgados a los distintos inversionistas.

Finalmente, es importante mencionar que actualmente se viene debatiendo sobre cómo regular los esquemas de compensación por servicios ecosistémicos o pagos por servicios ambientales que brindan estas áreas. Asimismo, en la medida que hay usuarios que han comenzado a negociar esquemas por la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD por sus siglas en inglés) consideramos indispensable que se establezcan ciertos lineamientos que permitan garantizar que esta nueva herramienta contribuya de manera efectiva a la conservación. El tema adquiere mayor complejidad en un escenario en el cual la institucionalidad ambiental en el Perú se encuentra en pleno proceso de reestructuración. Consideramos que estos cambios son positivos ya que hasta el 2008 la mayoría de herramientas legales para la conservación privada se encontraban bajo competencia del Ministerio de Agricultura, lo que en algunos casos podía generar políticas incompatibles. En este contexto, lo relacionado a las áreas naturales protegidas -incluidas las privadas- viene siendo asimilado por el recientemente creado Ministerio del Ambiente, mientras que las competencias para el otorgamiento y supervisión de derechos forestales y de fauna silvestre están en proceso de ser transferidas a los Gobiernos Regionales. Sin lugar a dudas, ello abre nuevas oportunidades y retos para consolidar estas iniciativas e integrar a más interesados en desarrollar proyectos de conservación privada en el Perú.

BIBLIOGRAFÍA

SPDA. *Cartilla para la Conservación Privada y Comunal*. 2008 (3ª Edición).

SPDA. *Sembrando el futuro*. 2007.

SPDA. *El Perú que queremos*. SPDA, 2007.

SPDA. *Hojas informativas sobre herramientas de conservación privada*. 2008.

SPDA. Boletines de la Iniciativa para la Conservación Privada y Comunal. En: www.conservacionprivada.org

SOLANO, Pedro, CERDÁN, Miriam 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.

