

# CONSERVACIÓN PRIVADA Y COMUNITARIA EN LOS PAÍSES AMAZÓNICOS

Editado por Bruno Monteferri y Diego Coll

**Bio**diversidad

investigación

Propietarios

marcos  
**LEGALES**

Servicios  
**ambientales**

**eco**  
turismo

RESERVAS privadas

**PUEBLOS**  
indígenas

REDES

### **Conservación privada y comunitaria en los países amazónicos**

Coordinación general : Bruno Monteferri  
Edición : Diego Coll  
Informes por país : Roberto Cabrera y Rodrigo Ayala  
(Bolivia); Beto Mesquita (Brasil); Pia Escobar y Clara Solano (Colombia y Venezuela); Hugo Echeverría y Sofía Suárez (Ecuador); Ana Rachel Teixeira Cavalcante (Guayana Francesa); Melinda Janki y Gino Persaud (Guyana); Simy Benzaquén, Bruno Monteferri y César Ponce (Perú); Reggy Nelson (Surinam)  
Corrección de estilo : Diana Cornejo (español)  
Meredith Welch-Devine (inglés)  
Traducción : Alejandra Llosa  
Diseño de carátula : Ahmed Alcántara  
Infografía : Diego Rey de Castro  
Diagramación : Aldo Gonzales

Preprensa e impresión : Pull Creativo Editora Gráfica  
Jr. Lloque Yupanqui 836 - Jesús María

Primera edición. Lima, Perú  
Diciembre 2009

© Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA  
Prolongación Arenales 437. Lima, Perú  
Teléfono: (511) 422 2720 Fax: (511) 442 4365  
[www.spda.org.pe](http://www.spda.org.pe) / [www.conservacionprivada.org](http://www.conservacionprivada.org)

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional  
del Perú. N° 2009-14331

ISBN: 978-9972-792-69-4

Esta publicación se ha hecho posible gracias al aporte de la Fundación Gordon y Betty Moore. Las opiniones expresadas pertenecen a los autores y no representan necesariamente las opiniones de la Fundación Gordon y Betty Moore.

*A Carlos Ponce y Renzo Uccelli,  
por los pasos que dieron en pos de la  
conservación de la naturaleza.*

*A Mariel y Verónica,  
por la inspiración y motivación diaria.*

## Agradecimientos

La conservación privada y comunitaria se sostiene fundamentalmente en personas que creen que es posible entablar una relación más armoniosa con nuestro entorno. Estos héroes de la conservación o *tercos optimistas con fe en esta tierra*, como los llama el fotógrafo de naturaleza Walter Wust, son los que hacen posible que el día de hoy la conservación voluntaria sea una realidad en los países amazónicos, y en el mundo. A todas esas personas nuestro reconocimiento y agradecimiento.

También queremos agradecer a quienes de distintas maneras se involucraron en esta iniciativa: a Georgia Pessoa de la Fundación Gordon y Betty Moore por haber promovido la realización del presente estudio. El interés de la fundación por contar con una mirada regional sobre la conservación privada y comunitaria, así como el apoyo financiero brindado para ello, han sido elementos cruciales para que esta publicación sea posible.

En segundo lugar, agradecemos a los especialistas que estuvieron a cargo de cada uno de los informes por país: Ana Rachel Teixeira Cavalcante, Beto Mesquita, César Ponce, Clara Solano, Gino Persaud, Hugo Echeverría, Melinda Janki, Pía Escobar, Reggy Nelson, Roberto Cabrera, Rodrigo Ayala, Simy Benzaquén y Sofía Suárez. La buena disposición mostrada por ellos durante todo el proceso ha permitido que la elaboración de este libro sea más llevadera y que el aprendizaje sea continuo. También contribuyeron con la publicación las siguientes personas: Alcides Chavarry, Bertha Alvarado, Eduardo Murrieta, Elisabeth Buttkus, Esteban Falconí, Luis Alfaro, Mariela Castillo, Miguel Morejón, Miriam Cerdán y Verónica Arias.

A todos nuestros amigos de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. En especial a Claudia Godfrey, Edda Bayona, Gabriela Baluarte, Héctor Tayco, Jessica Untama, José Luis Capella, Jorge Caillaux, Judith Ramírez, Lucía Florez, Manuel Pulgar-Vidal, Milagros Sandoval, Nino Bariola, Pablo Peña, Raquel Morales, Silvana Baldovino y Zarela Reyes.

Realizar un análisis comparativo de países en donde se hablan cuatro idiomas distintos ha sido un verdadero reto, sobre todo porque a la diversidad lingüística se debe sumar la diversidad étnica, social, las costumbres, la cultura y la compleja organización interna de cada país. En esa línea, consideramos indispensable que el libro se encuentre disponible en castellano e inglés para llegar a una audiencia más amplia. En el proceso de traducción estuvieron involucrados Alejandra Llosa, Cecilia de Castillo, Elisa Toranzo y Manuel Ruiz. Asimismo, Diana Cornejo tuvo a su cargo la minuciosa tarea que implica la corrección de estilo del texto en español y Meredith Welch-Devine la del texto en inglés.

En cuanto al diseño, nuestro reconocimiento al trabajo de Ahmed Alcántara, Aldo Gonzales y Diego Rey de Castro, quienes estuvieron a cargo de la carátula, la diagramación y de la elaboración de infografías, respectivamente.

Finalmente, queremos agradecer de manera especial a Pedro Solano, quien nos ha acompañado a lo largo de este proceso con importantes comentarios, reflexiones y aportes.

Bruno Monteferri y Diego Coll

Programa de Conservación  
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental  
bmonteferri@spda.org.pe / dcoll@spda.org.pe  
www.spda.org.pe / www.conservacionprivada.org

# Contenido

Agradecimientos.....	4
Presentación.....	9
Prólogo.....	11

## PRIMERA PARTE

Análisis comparativo de la conservación privada y comunitaria en los países amazónicos.....	13
---	----

### Análisis comparativo de la conservación privada y comunitaria en los países amazónicos

Bruno Monteferri - SPDA.....	15
------------------------------	----

Introducción.....	15
-------------------	----

1. Marcos legales para la conservación privada.....	19
1.1. Hitos normativos vinculados con la conservación privada en los países bajo análisis.....	20
1.2. Las reservas privadas.....	22
1.3. Acuerdos civiles de conservación...	26
1.4. Herramientas legales de conservación amparadas en la legislación forestal.....	28
2. Marcos institucionales.....	33
3. Implementación de herramientas de conservación privada.....	35
4. Redes de la sociedad civil.....	43
5. Incentivos para la promoción de la conservación privada.....	45
5.1. Incentivos tributarios.....	46
5.2. Incentivos económicos.....	47
5.3. Subsidios estatales.....	49
5.4. Mecanismos financieros.....	50
6. Reflexiones finales.....	54
Referencias bibliográficas.....	55

## SEGUNDA PARTE

Sistematización de herramientas legales y económicas para la conservación privada y comunitaria en los países amazónicos.....	57
---	----

### Bolivia

Roberto Cabrera y Rodrigo Ayala PROMETA.....	59
---	----

Resumen ejecutivo.....	59
------------------------	----

Introducción.....	61
-------------------	----

1. Marco legal e institucional de respaldo para la conservación privada.....	62
2. Actores de la conservación privada.....	66
3. Importancia de la conservación y del uso sostenible de la biodiversidad en predios de propiedad privada.....	67
4. Las unidades de conservación privada..	69
4.1. El área protegida privada.....	69
4.2. La servidumbre civil ecológica.....	71
4.3. La reserva privada de patrimonio natural - RPPN.....	72
5. Análisis de la efectividad de las herramientas de conservación privada.....	80
6. Avances de la conservación privada en Bolivia.....	81
7. Algunas lecciones aprendidas.....	82
8. Recomendaciones para mejorar la implementación de la conservación privada en Bolivia.....	85
Referencias bibliográficas.....	87

### Brasil

Beto Mesquita - Instituto BioAtlántica	89
1. Marco legal para la conservación en tierras privadas.....	89

2. Concepto legal y técnico de las RPPN....	91	3. Incentivos para la conservación en tierras privadas.....	127
3. Conservación privada voluntaria (RPPN) e impositiva (reservas legales y áreas de preservación permanente).....	95	4. Propuestas y conclusiones.....	134
3.1. Concepto, marco legal y aplicación de las reservas legales.....	95	Referencias bibliográficas.....	135
3.2. Diferencias entre las RPPN y las reservas legales.....	96		
3.3. Concepto, marco legal y aplicación de las áreas de preservación permanente.....	97		
3.4. Nuevos mecanismos para la conservación privada en Brasil: el rol de los gobiernos estatales y de la sociedad civil .....	98		
4. No hay almuerzo gratis: oportunidades para la compensación financiera por servicios ambientales.....	98		
5. Programas de apoyo y donación de recursos.....	103		
6. Participación ciudadana: organización de los propietarios de RPPN y su rol en la promoción e implementación de herramientas para la conservación privada.....	104		
7. Retos y desafíos para la conservación privada en Brasil.....	106		
Referencias bibliográficas.....	107		
<b>Colombia</b>			
Pía Escobar y Clara Solano			
Fundación Natura.....			
Introducción.....	109		
1. Antecedentes y aspectos generales.....	110		
2. Herramientas para la conservación privada.....	114		
2.1. Reservas naturales de la sociedad civil.....	114		
2.2. Servidumbres ecológicas.....	121		
2.3. Acuerdos de conservación.....	123		
2.4. Otras herramientas para la conservación privada.....	124		
		<b>Ecuador</b>	
		Hugo Echeverría y Sofía Suárez	
		CEDA.....	137
		Introducción.....	137
		1. Marco legal para la implementación de herramientas e instrumentos económicos de conservación privada y comunal	137
		1.1. Aplicación de instituciones del Derecho Administrativo: bosques protectores.....	138
		1.2. Necesidad de identificar nuevas estrategias para la conservación privada y comunal.....	139
		1.3. Formulación de propuestas normativas específicas.....	143
		2. Marco institucional para la implementación de herramientas e instrumentos económicos para la conservación privada y comunal.....	145
		3. Incentivos e instrumentos económicos..	146
		4. Análisis de efectividad de las herramientas e instrumentos legales y económicos para la conservación privada y comunal.....	147
		4.1. Bosques protectores.....	148
		4.2. Adaptación de instituciones del Derecho Civil.....	150
		4.3. Reservas privadas.....	151
		4.4. Propuestas normativas.....	152
		5. Análisis de efectividad del marco institucional.....	152
		6. Análisis de efectividad de los instrumentos económicos.....	153
		7. Recomendaciones y propuestas.....	154
		Referencias bibliográficas.....	156

## Guayana Francesa

Ana Rachel Teixeira Cavalcante.....	159
1. Antecedentes y contexto.....	159
2. Instrumentos legales para la conservación privada: una legislación francesa de aplicación local en Guayana Francesa .....	168
2.1. Áreas naturales protegidas.....	169
2.2. Contratos y convenios para la conservación privada.....	173
2.3. Estado actual de la conservación privada.....	174
2.4. Instrumentos legales para la conservación colectiva.....	176
3. Instrumentos económicos para la conservación privada.....	177
4. Implementación de los instrumentos legales y económicos para la conservación privada: niveles, amenazas y oportunidades.....	185
5. Hacia una mejor práctica de conservación privada y comunal en Guayana Francesa. El Proyecto Balaté: un ejemplo para el futuro.....	192
6. Conclusiones.....	193
Referencias bibliográficas.....	194

## Guyana

Melinda Janki y Gino Persaud Instituto de Justicia de Guyana.....	199
1. Contexto.....	199
2. El marco legal en Guyana.....	200
3. La conservación privada en Guyana.....	202
3.1. Tierras amerindias.....	202
3.2. El área de protección privada Kanashen.....	203
3.3. Otras iniciativas de conservación privada.....	205
3.3.1. Administración privada de tierras estatales.....	205
3.3.2. Arreglos contractuales.....	206
3.3.3. Reconocimiento administrativo	206

3.3.4. Participación privada en la gestión de áreas protegidas.....	207
4. Instrumentos económicos.....	209
5. Obstáculos para la conservación privada y comunal.....	210
6. Recomendaciones para mejorar la situación en Guyana.....	211
7. Conclusiones.....	212
Referencias bibliográficas.....	213

## Perú

Simy Benzaquén, Bruno Monteferri y César Ponce - SPDA.....	215
1. Antecedentes y contexto.....	215
2. Herramientas legales disponibles para la conservación privada.....	217
2.1. En tierras privadas.....	218
2.1.1. Áreas de conservación privadas	219
2.1.2. Acuerdos con fines de conservación.....	226
2.2. En tierras públicas.....	234
2.2.1. Concesiones para conservación	234
2.2.2. Concesiones para ecoturismo.....	240
3. Obstáculos para la implementación de iniciativas de conservación privada en el Perú.....	247
4. Nuevos retos.....	251
Referencias bibliográficas.....	255

## Surinam

Reggy Nelson Conservación Internacional - Surinam.....	257
Introducción.....	257
1. Contexto general .....	258
2. Marco general para la conservación de la naturaleza.....	264
3. Derecho de propiedad y demandas territoriales.....	267
4. Políticas gubernamentales.....	276
5. Oportunidades y amenazas.....	279
6. Conclusiones y recomendaciones.....	284
Referencias bibliográficas.....	286

## Venezuela

Pía Escobar y Clara Solano

Fundación Natura..... 287

Introducción..... 287

1. Antecedentes de la conservación voluntaria en Venezuela..... 288

2. Marco legal para la conservación voluntaria..... 288

3. El derecho de propiedad privada en el contexto actual..... 293

4. Herramientas jurídicas con potencial para desarrollar iniciativas de conservación privada..... 294

5. Incentivos para la conservación voluntaria..... 294

6. Pago por servicios ambientales..... 296

7. La red Aprinatura y el estado actual de las áreas privadas de conservación en Venezuela..... 298

8. Conclusiones, propuestas y recomendaciones..... 301

Referencias bibliográficas..... 302

## Anexo

Comparative analysis of private conservation in Amazonian countries..... 303

## Comparative analysis of private conservation in Amazonian countries

Bruno Monteferri - SPDA..... 305

Introduction..... 305

1. Legal frameworks for private conservation..... 309

1.1. Normative landmarks linked with private conservation in the countries analyzed..... 310

1.2. Private reserves..... 312

1.3. Civil conservation agreements..... 314

1.4. Legal conservation instruments established in the forestry legislation..... 317

2. Institutional frameworks..... 320

3. Implementation of private conservation instruments..... 324

4. Civil society networks..... 331

5. Incentives for the promotion of private conservation..... 333

5.1. Tributary incentives..... 334

5.2. Economic incentives..... 334

5.3. State subsidies..... 336

5.4. Financial mechanisms..... 338

6. Conclusions..... 340

Bibliographic references..... 342

## Presentación

Las estrategias utilizadas para el establecimiento y gestión de áreas naturales protegidas públicas son insuficientes para detener la degradación de la cobertura forestal de la región amazónica. Por ello, es imperativo proveer al sector privado y a la sociedad civil de alternativas creativas y sostenibles, bajo la figura de instrumentos legales e incentivos económicos para que los usos de la tierra sostenibles puedan competir con aquellas prácticas que destruyen o degradan los bosques. Los incentivos para el establecimiento de reservas privadas o concesiones para conservación son algunas herramientas que pueden proteger extensiones de tierra de importancia estratégica, con el objetivo de consolidar corredores de conservación que resguarden hábitats amenazados.

En este sentido, tomando en cuenta el trabajo que durante las últimas décadas la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA ha venido llevando a cabo en torno al desarrollo de políticas e instrumentos económicos en el Perú para promover la conservación privada y comunal, así como su trabajo como parte del proyecto “Consolidando las estrategias de conservación privada en el Perú”, la Fundación Gordon y Betty Moore encargó a esta institución que lleve a cabo un estudio en el cual se compilen y analicen las bases de los instrumentos legales y económicos para la conservación privada de ocho países y de un territorio de ultramar, ubicados en la región amazónica.

Como parte de este esfuerzo, y bajo la coordinación de la SPDA, se convocó a un panel de expertos y de instituciones especializadas para que redactaran nueve reportes, uno por país (2008), que tendrían como objetivo principal la promoción de trabajos de investigación y el intercambio de información sobre la situación actual de los instrumentos para

la conservación privada y comunitaria utilizados en países amazónicos. De esta manera, el 6 y 7 de noviembre de 2008 se llevó a cabo en Lima el taller “Sistematización de la implementación de herramientas legales y económicas para la conservación privada en los países amazónicos”, en el cual se invitó a los expertos a presentar sus reportes.

Tuve el agrado de formar parte de este grupo, el cual llevó a cabo una reflexión exhaustiva y fructífera sobre el intercambio de experiencias, lecciones aprendidas y la identificación de oportunidades y amenazas a escala regional y nacional, con el objetivo de desarrollar estrategias comunes para afrontar futuros retos para la conservación.

Fue interesante observar cómo el concepto de conservación privada variaba en cada país según las experiencias de implementación estuviesen más enfocadas en tierras públicas o privadas. Uno de los temas centrales de discusión fueron los incentivos económicos y/o financieros que existen en los marcos legales de cada país y que fomentan la conservación privada. En general, el grupo estuvo de acuerdo en que los incentivos económicos han logrado mejores resultados que los estímulos tributarios, pero también se inició un debate acerca de la exoneración de impuestos prediales en cada país, como parte de un estímulo tributario.

Otros temas que generaron amplio interés entre los participantes fueron la gobernabilidad y la necesidad de otorgar sostenibilidad financiera a las iniciativas. Asimismo, se discutieron de manera exhaustiva los mecanismos de pago por los servicios ambientales ofrecidos por las reservas privadas, y los avances que se han dado en cada país respecto de los esquemas de compensación basados en la Reducción de Emisiones causadas

por la Deforestación y la Degradación de los bosques (REDD).

Ahora, los reportes de los expertos y los contenidos de las discusiones ya se pueden encontrar en un libro. Este trabajo ayuda a identificar las amenazas y oportunidades que deben ser confrontadas a escala nacional y regional, y también reconoce la importancia de los instrumentos legales y económicos como herramientas poderosas para promover impactos positivos y generar cambios en el comportamiento humano, creando así un compromiso con el manejo sostenible y la protección de recursos

naturales, mientras se conserva la cobertura forestal y se mantiene la función climática.

La Fundación Gordon y Betty Moore considera que, para lograr un mundo sostenible, es necesario contar con un mayor número de gente involucrada en el manejo de los recursos que albergan los bosques. La conservación privada y comunitaria tendrá un papel crucial no solo en asegurar la preservación de nuestros recursos naturales, sino también en sostener a toda una nueva generación de seres humanos que se cuiden a sí mismos y a sus recursos, con compromiso, respeto y seguridad jurídica.

Georgia Pessoa  
Coordinadora de Proyectos  
Iniciativa Andes Amazonía  
Fundación Gordon y Betty Moore  
georgia.pessoa@moore.org  
www.moore.org

## Prólogo

La conservación privada y comunitaria ha crecido muchísimo en los últimos veinte años en el continente americano. Luego de una etapa inicial en que el movimiento de conservación en tierras privadas estuvo muy vinculado con los actos voluntarios de propietarios en América del Norte para limitar los derechos de desarrollo sobre sus propiedades mediante contratos de servidumbre y similares, el movimiento creció rápidamente en el resto del continente y hoy tenemos redes de propietarios y sistemas de conservación que incluyen a propietarios individuales y comunitarios en la mayoría de países americanos. El VIII Congreso Interamericano de Conservación en Tierras Privadas, realizado en Río de Janeiro en diciembre del año 2008, dio buena cuenta de este crecimiento: más de 270 representantes de diecinueve países, que involucran más de 4.600 reservas y más de 3,8 millones de hectáreas, se reunieron nuevamente mostrando altísimos niveles de avance y compromiso en las estrategias voluntarias por conservar espacios bajo regímenes de propiedad individual o comunitaria. Comparado con las veinte personas que asistieron en el año 2000 al Primer Congreso Internacional de Conservación y Reservas Naturales Privadas desarrollado en Costa Rica, la diferencia es abismal.

Los países amazónicos son parte importante de este movimiento. Tienen la responsabilidad de compartir uno de los ecosistemas más ricos y extensos del planeta localizado en América del Sur, con la paradoja de que es justamente ese vasto territorio amazónico el que ha dificultado a través de los años una integración mutua entre los sudamericanos. La gran extensión amazónica (13,7 millones de km<sup>2</sup>), la riquísima diversidad etnolingüística y cultural de los indígenas amazónicos, sumadas a las diferentes visiones de desarrollo nacionales provenientes de gobiernos ubicados física y mentalmente

fuera de la Amazonía de sus respectivos países, cruzan una historia que también nos cuenta que estos países fueron conquistados por naciones y culturas europeas diferentes. Como resultado, tenemos por ejemplo que dentro de América del Sur, solamente en los países amazónicos se hablan idiomas oficiales diferentes del español (portugués, francés e inglés).

La Amazonía es compartida por ocho países (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela), y el territorio de ultramar francés denominado Guayana Francesa. Los regímenes de gobierno y organización política administrativa de estos países son diversos, donde podemos mencionar entre otros datos que hay dos naciones con gobiernos federales (Brasil y Venezuela), dos naciones relativamente jóvenes (Surinam, 1975; Guyana, 1966), un territorio de ultramar francés (Guayana Francesa) y un grupo de países andinos amazónicos relativamente homogéneos históricamente, aunque con frecuentes desencuentros políticos por sus diferentes y cambiantes enfoques ideológicos de desarrollo (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela).

En este contexto, este primer esfuerzo de presentar el estado de la situación respecto de la conservación privada y comunitaria en los países amazónicos tiene el doble propósito de informar sobre lo que viene pasando en la región, y a la vez, buscar elementos comunes y oportunidades que permitan mejorar la articulación entre los propietarios individuales y comunitarios que apuestan por planes de vida sostenibles basados en el buen uso de la tierra y las organizaciones y personas que trabajan en estos países impulsando estrategias de conservación.

En un mundo en cambio constante y con temas de la agenda ambiental urgentes como la provisión de servicios ambientales, la pérdida

de diversidad biológica y el cambio climático, se vuelve urgente garantizar la mejor organización posible y la necesaria seguridad jurídica para quienes apuestan por un mundo sostenible, y este es probablemente el gran reto y oportunidad de la conservación privada y comunitaria.

Los escenarios varían de país en país y el estudio intenta mostrar también estas diferencias, donde se verá como hay países con un desarrollo organizacional de la sociedad civil muy grande, como en el caso de Brasil y Colombia que tienen más de 1.500 reservas de propietarios adscritas a redes y/o reconocidas por las oficinas de áreas naturales protegidas de los gobiernos; pero también hay otros países con menos cantidad de áreas y de respaldo institucional que han logrado articular sistemas aún jóvenes o pequeños según el caso pero sin duda significativos, como Venezuela, Ecuador, Bolivia y Perú.

Si bien Surinam, Guyana y Guayana Francesa son aún modelos en construcción respecto de las estrategias de conservación privada, es interesante ver cómo ya han empezado a desarrollarse iniciativas desde organizaciones de conservación y de los propietarios, las cuales muchas veces chocan con marcos legales e institucionales que aún no están preparados para enfrentar esquemas de conservación de espacios no públicos. Pese a ello, el interés es evidente.

En cualquiera de los casos, un factor común a todos los países es la relativa precariedad del régimen de propiedad privada y comunitaria, donde muchas veces los títulos no han sido consolidados por deficiencias de los sistemas prediales o no garantizan de manera plena los derechos de su titular para definir el uso del espacio respecto de otras actividades, legales e ilegales. Este es un tema prioritario a resolver para la consolidación de los esquemas de conservación a futuro.

La presente publicación se basa en los resultados obtenidos como parte del Proyecto “Consolidando las estrategias de conservación privada en el Perú” de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, financiado por la Fundación Gordon y Betty Moore. La metodología de trabajo consistió en la elaboración de estudios de caso por consultores para cada país de la Amazonía, más la Guayana Francesa; a partir de términos de referencia homogéneos. Posteriormente se desarrolló una mesa de trabajo con los consultores contratados para presentar los estudios y sistematizar reflexiones comunes y retos. Estos trabajos y eventos se desarrollaron durante el año 2008.

La publicación presenta la información en dos partes. La primera comprende un análisis comparativo y síntesis del estado de la situación en los países amazónicos, y en la segunda parte se presentan los informes de cada país. Todo esto se complementa con estudios de caso y cuadros para una mejor comprensión de los temas abordados.

Esperamos con esto poder contribuir a acortar la brecha de información existente, pero sobre todo buscamos motivar a quienes trabajan por la conservación privada y comunitaria a consolidar cada vez más los esquemas conceptuales, legales e institucionales que permitan dar respaldo al principal patrimonio con el que contamos de cara al futuro, y ese está representado por la voluntad del ser humano por vivir de una manera justa y equilibrada con su entorno y con los demás seres vivos con los que compartimos el planeta.

**Pedro Solano**

Director del Programa de Conservación  
Director de la Iniciativa para la Conservación Privada y Comunal  
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental  
psolano@spda.org.pe  
[www.spda.org.pe](http://www.spda.org.pe) / [www.conservacionprivada.org](http://www.conservacionprivada.org)

# 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 Monteferri<sup>1</sup>  
SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL - SPDA<sup>2</sup>

## Introducción

Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guayana Francesa, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela son países que comparten la Amazonía<sup>3</sup>. 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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 1996<sup>4</sup>, 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.

<sup>4</sup> 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 pasado<sup>5</sup>. 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

---

<sup>5</sup> 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.

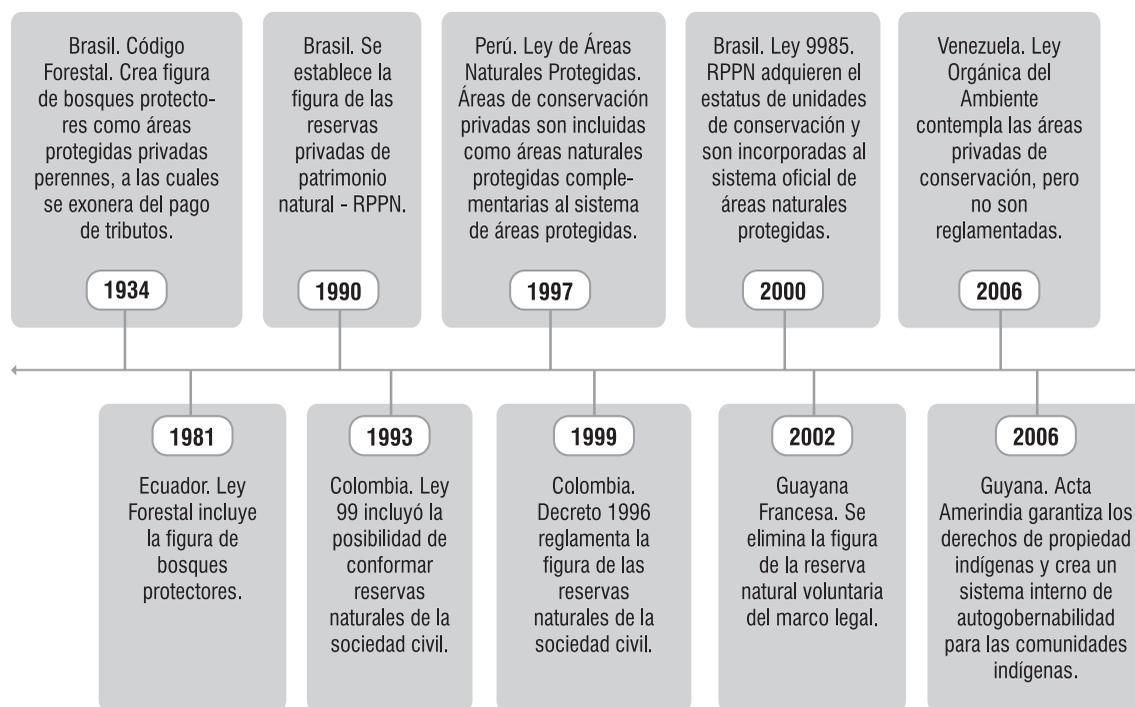
*in situ* de Diversidad Biológica<sup>6</sup>. Esta resolución permite que las reservas sean registradas, estableciéndose ciertas restricciones para acceder a información consignada en las bases de datos de las entidades oficiales respecto de los predios.

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



<sup>6</sup> 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 estados<sup>7</sup>. 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

---

<sup>7</sup> “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 agraria<sup>8</sup>. 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 Perú<sup>9</sup>.

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 protegidas<sup>10</sup>. 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).

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Artículo 49 de la Ley Orgánica del Ambiente de 2006.

## Definiciones de reservas privadas

Denominación	País	Definición
<b>Área protegida privada</b>	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.
<b>Reserva privada de patrimonio natural - RPPN</b>	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.
<b>Reserva privada del patrimonio natural - RPPN</b>	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.
<b>Reservas naturales de la sociedad civil - RNSC</b>	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”.
<b>Reservas privadas</b>	Ecuador	No se encuentran definidas en la legislación.
<b>Áreas de conservación privadas - ACP</b>	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.
<b>Áreas privadas de conservación</b>	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 ecológicas<sup>11</sup>.

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 conservación<sup>12</sup>, 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.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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 ecoturismo<sup>13</sup>. 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

<sup>13</sup> 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 autoridad<sup>14</sup>. 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 maderable<sup>15</sup>. 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 legales<sup>16</sup>. 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

<sup>14</sup> 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.

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

<sup>16</sup> 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 propiedad<sup>17</sup>. 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 legales<sup>18</sup>. 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

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

<sup>18</sup> 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 Minas 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
<b>Bosques protectores</b>	Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> <li>• Pueden aplicarse para proteger áreas que se encuentran bajo el régimen de propiedad comunal.</li> </ul>
<b>RPPN</b>	Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se constituyen como una servidumbre ecológica voluntaria establecida por el propietario.</li> <li>• 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.</li> <li>• Las cargas pueden ser inscritas.</li> <li>• Permiten cumplir con la obligación de la función económica y social de la propiedad.</li> <li>• Se trata de áreas de hasta 5 mil hectáreas, aunque puede constituirse más de una sobre un mismo predio.</li> <li>• Abarcan un plazo mínimo de diez años, pero pueden ser perpetuas.</li> </ul>
<b>Concesiones de uso de tierras fiscales con fines de conservación, investigación y/o ecoturismo</b>	Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se otorgan por un plazo máximo de quince años, prorrogable hasta cuarenta años.</li> <li>• En general no exigen un pago al Estado, con la excepción de las concesiones para conservación.</li> <li>• Se otorgan a personas individuales y colectivas.</li> <li>• La base legal data de 1997, pero en la práctica no han sido implementadas por no haberse regulado la figura.</li> </ul>

<b>Figura</b>	<b>País</b>	<b>Características</b>
<b>Concesiones para conservación</b>	Perú	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• Son gratuitas y se otorgan hasta por un plazo de cuarenta años.</li> <li>• Se propone que sean una figura complementaria al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado.</li> <li>• Se han otorgado diecisiete, que protegen más de 600 mil hectáreas.</li> <li>• Tienen gran potencial de ser replicadas en Surinam y Guayana Francesa.</li> </ul>
<b>Concesiones para ecoturismo</b>	Perú	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Son áreas de dominio público otorgadas a particulares por el Estado para el aprovechamiento del recurso paisaje.</li> <li>• Se otorgan hasta por un plazo de cuarenta años y sobre áreas que no superen las 10 mil hectáreas.</li> <li>• Están sujetas a un plan de manejo y a la supervisión de la autoridad competente.</li> <li>• Implican el pago de una retribución económica anual por hectárea otorgada.</li> <li>• Se han otorgado veintisiete, muchas de ellas en zonas de amortiguamiento de áreas naturales protegidas.</li> </ul>
<b>Concesiones de áreas para el manejo de fauna silvestre</b>	Perú	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Son áreas de dominio público otorgadas a particulares por el Estado para el manejo de fauna silvestre.</li> <li>• 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.</li> <li>• Implican el pago de una retribución económica anual por hectárea otorgada.</li> </ul>
<b>Reserva legal</b>	Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• Debe constar principalmente de ecosistemas boscosos, en combinación con otros tipos de hábitats tales como sabanas, matorrales, zonas inundables, etc.</li> </ul>

## 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 creación<sup>19</sup>.

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 Nodo 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)<sup>20</sup>.

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 -

<sup>19</sup> 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 transfieran 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.

<sup>20</sup> 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 Perú<sup>21</sup>. 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 jurisdicciones<sup>22</sup>.

### 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

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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
<b>Bolivia</b>	45	74.183	0,07%	0,012%
<b>Brasil</b>	921	665.789	0,08%	0,112%
<b>Colombia</b>	842	100.000	0,09%	0,017%
<b>Ecuador</b>	232	83.683	0,33%	0,014%
<b>Guayana Francesa</b>	1	2.464	0,03%	0,0004%
<b>Guyana</b>	1	595.000	2,77%	0,099%
<b>Peru</b>	64	829.034	0,65%	0,138%
<b>Surinam</b>	1	18.000	0,11%	0,003%
<b>Venezuela</b>	27	250.000	0,27%	0,042%
<b>TOTAL</b>	<b>2.134</b>	<b>2'618.153</b>		

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 ellos<sup>23</sup>. 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

---

<sup>23</sup> 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 propiedad<sup>24</sup>. 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

---

<sup>24</sup> 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 comunidad<sup>25</sup>. 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 territorio<sup>26</sup>. 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.

---

<sup>25</sup> 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”.

<sup>26</sup> 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 territorio<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> 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 protegidas<sup>28</sup>. 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 endémicas<sup>29</sup>. 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

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> 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 ICMBio<sup>30</sup>, 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 país<sup>31</sup>. 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 Parques<sup>32</sup> 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

---

<sup>30</sup> 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.

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

<sup>32</sup> 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 adversidades<sup>33</sup>. 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

<sup>33</sup> 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 impuestos<sup>34</sup>. En el caso de las corporaciones, se permite una reducción de 60% de las donaciones realizadas a proyectos ambientales,

<sup>34</sup> 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 totales<sup>35</sup>. 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 servicio<sup>36</sup>

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 ambientales<sup>37</sup>. 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

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

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> 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 hídricos<sup>38</sup>. 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

---

<sup>38</sup> 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+<sup>39</sup> 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.

---

<sup>39</sup> 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”<sup>40</sup>.

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

<sup>40</sup> 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.



# SISTEMATIZACIÓN DE HERRAMIENTAS LEGALES Y ECONÓMICAS PARA LA CONSERVACIÓN PRIVADA Y COMUNITARIA EN LOS PAÍSES AMÁZONICOS



| Bolivia | Brasil | Colombia | Ecuador | Guayana Francesa | Guayana |  
| Perú | Surinam | Venezuela |

*“La conservación privada y comunitaria es una historia de personas, de gente. Gente real que vive vinculada a su tierra y que siente que conservarla es lo mejor para ellos y lo mejor que le pueden dar y dejar a los suyos. Detrás de cada iniciativa de conservación privada o comunitaria existe un proyecto de vida, un sueño, una esperanza de vivir de manera armónica con la naturaleza y de que ello provea los recursos económicos y calidad de vida deseados.*”

*El valor de la conservación privada y comunitaria no debe medirse solamente por la cantidad de tierras y recursos protegidos, sino principalmente por la certeza de que las personas detrás de cada iniciativa están construyendo un nuevo modelo de sociedad sostenible. La manera en que estas iniciativas se han incrementado en los últimos años permite pensar que sí hay futuro para el planeta y que nuestros héroes ya tienen nombre propio”.*

*Pedro Solano*  
Director de la Iniciativa para la Conservación  
Privada y Comunal de la  
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental



# BOLIVIA



Roberto Cabrera y Rodrigo Ayala  
PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE TARIJA - PROMETA

## Resumen ejecutivo<sup>41</sup>

La conservación privada se inició en Bolivia en la década de 1970 a partir de la iniciativa de algunos propietarios del oriente boliviano, aunque solo una de las zonas constituidas en esa época que se acogió a la figura de refugio de vida silvestre —las estancias Espíritu— ha logrado prosperar hasta la fecha. Esto se debe a la falta de apoyo y a la debilidad del marco legal e institucional existente en esa época.

Luego de la ratificación del Convenio sobre la Diversidad Biológica - CDB y la creación de un nuevo marco legal ambiental, incluso de áreas protegidas —que permitió crear el Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SNAP y su brazo operativo: el Servicio Nacional de Áreas Protegidas - SERNAP—, se constituyeron las áreas protegidas nacionales. De esa manera se inició un importante proceso de protección estatal de la biodiversidad.

Dentro de ese proceso, las áreas protegidas privadas no estuvieron claramente reguladas y nunca llegaron a formar parte del SNAP, pese a los intentos de las organizaciones ambientalistas y la sociedad civil por apoyar con propuestas de

marcos legales y políticas para llenar los vacíos e incluir la figura como parte del SNAP.

En el marco del proceso de generación de nuevas leyes ambientales y conexas desarrollado por el Estado, se aprobaron varias leyes de singular importancia que han constituido el respaldo para formalizar legalmente las iniciativas de conservación privada en el país.

Entre estas leyes se encuentran:

- La Ley del Medio Ambiente, ley marco que regula los aspectos ambientales del país y dedica un capítulo específico a las áreas protegidas.
- El Reglamento General de Áreas Protegidas, norma específica sobre áreas protegidas que reconoce a las áreas protegidas nacionales y departamentales. Asimismo, crea el SNAP y establece que todas las áreas protegidas del país deben integrar ese sistema. Pese a regular en uno de sus artículos a las áreas protegidas privadas, no las reconoce como parte del SNAP y establece que su adscripción debe estar regulada por un reglamento que aún

<sup>41</sup> Informe actualizado a octubre de 2008.

no ha sido desarrollado, lo que deja a esta figura privada sin posibilidades de aplicación práctica.

- La Ley Forestal, que regula el régimen forestal de la nación y crea la figura de reserva privada del patrimonio natural - RPPN, cuyo objetivo es proteger las zonas frágiles y ricas por su biodiversidad ubicadas dentro de las tierras clasificadas como de protección. Esta figura no busca precisamente proteger la biodiversidad; no obstante, en la práctica resultó ser el instrumento más viable y utilizado para la conservación de propiedades privadas. La autoridad competente es la Superintendencia Forestal la cual apoyó plenamente la constitución de las RPPN, por ello ha sido la figura más aplicada. Lamentablemente, las actividades de monitoreo de las RPPN, que debería realizar la Superintendencia Forestal en su condición de autoridad competente, aún no se han desarrollado.
- De manera complementaria, es importante destacar el Código Civil, que permitió utilizar y adecuar la figura de la servidumbre. Para fines ambientales, este instrumento ha sido denominado 'servidumbre civil ecológica' y tiene un gran potencial para la conservación en tierras privadas, pero aún requiere mayor difusión.
- Finalmente, la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria, conocida como Ley INRA, que tiene entre sus objetivos regularizar el derecho del propietario y realizar el saneamiento de tierras fiscales y privadas en el país. Por ello, es un instrumento legal importante y determinante para la constitución de unidades de conservación privada en Bolivia.

Concretamente, en Bolivia existen tres figuras legales para realizar conservación privada: el

área protegida privada, que no tiene aplicación práctica por falta de un reglamento; la RPPN, de mayor aplicación; y la servidumbre civil ecológica, que aún requiere mayor difusión.

Dentro de los actores de la conservación privada, se identifica a los propietarios privados individuales y colectivos. Entre los colectivos destacan las comunidades campesinas y las tierras comunitarias de origen. De estos tres actores, el rol en favor de la conservación de la biodiversidad a partir de iniciativas privadas ha sido —y sigue siendo— liderado por los propietarios privados individuales, quienes en forma voluntaria, y sin ningún apoyo del Estado, han contribuido a la conservación de la biodiversidad nacional.

La conservación privada es muy importante para el país, considerando que más del 50% de la propiedad rural en Bolivia está bajo dominio privado y que, además, se trata de ecosistemas de prioridad mundial poco representados —o no representados— por las áreas protegidas nacionales, y otros sitios de importancia regional o local que requieren protección.

Las experiencias de conservación privada no son muchas, pero muestran importantes niveles de gestión, con resultados efectivos en favor de la conservación de la biodiversidad. Estas experiencias también han demostrado que, en países con la realidad de Bolivia, no se puede hacer conservación estricta, y que más bien se debe realizar una compatibilización entre conservación y desarrollo de actividades productivas sostenibles donde, además de conservar, se generen beneficios económicos reales para los propietarios.

Es necesario que el Estado genere e incluya en las políticas nacionales la conservación privada, mejore los marcos legales, regule mecanismos de incentivos, incluya las iniciativas privadas

como parte del SNAP, visualice al sector privado que realiza conservación como parte del sector productivo del país, y lo integre en la planificación del desarrollo nacional, departamental y regional.

Finalmente, en el actual contexto económico, político y social del país, el desafío es incorporar al sector que realiza conservación privada en los esfuerzos de desarrollo productivo y lucha contra la pobreza, así como desarrollar incentivos económicos, técnicos y otros que les permitan continuar con sus iniciativas y les generen seguridad jurídica, agilizar el saneamiento de tierras para generar nuevas iniciativas, apoyarlos con herramientas de gestión territorial y realizar alianzas estratégicas con el Estado en los ámbitos nacional, departamental y municipal.

## Introducción

En Bolivia, las primeras experiencias de conservación privada surgieron durante la década de 1970, pero de manera muy aislada, respaldadas por un débil marco legal, y en un entorno institucional donde el tema ambiental no era una prioridad para el país.

En 1992, cuando Bolivia suscribió el CDB, el Estado empieza a preocuparse por el tema ambiental, asumiendo la obligación de establecer un sistema de áreas protegidas para conservar la diversidad biológica *in situ*, así como establecer mecanismos para el manejo de áreas protegidas (artículo 8 del CDB)<sup>42</sup>. El mismo año, cumpliendo con el compromiso, se pusieron en vigencia la Ley del Medio Ambiente y los reglamentos respectivos, lo que dio inicio a un proceso de protección de la biodiversidad

a través de la creación del SNAP y su brazo operativo, el SERNAP, que permitió, a su vez, la constitución e inicio de la gestión de las áreas protegidas nacionales. En el marco de la Ley de Vida Silvestre, Parques Nacionales, Caza y Pesca, se crearon las primeras áreas protegidas en Bolivia, pero estas solo quedaron en papel, hasta que en 1992 un nuevo marco legal contribuyó a la consolidación del marco institucional para la gestión de las áreas creadas y de las nuevas que se fueron identificando.

En ese sentido, la labor del SERNAP fue positiva, porque permitió la protección de los ecosistemas de prioridad mundial que se encuentran en el país mediante la constitución de las áreas protegidas nacionales que integran el SNAP. No obstante, pese a los esfuerzos, no se logró cubrir la protección de todos los sitios: a la fecha hay muestras de biodiversidad no representadas o insuficientemente representadas.

Por otro lado, la visión del SERNAP sobre la conservación de la biodiversidad ha sido —y sigue siendo— centralizada y sesgada, orientada solo a la conservación de áreas de dominio público, con procesos de gestión y administración con fuerte influencia del gobierno de turno.

En ese sentido, los sitios de importancia mundial que aún no están protegidos, y los de importancia nacional, regional o local, no han sido considerados ni integrados al SNAP. Tampoco forman parte de las políticas de gobierno para su protección, pese a los numerosos intentos y esfuerzos realizados por las organizaciones ambientalistas, gobiernos municipales y propietarios privados para incluir a las áreas protegidas municipales y privadas como parte del SNAP, y en las políticas y marcos legales nacionales.

---

<sup>42</sup> El CDB fue suscrito durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo realizada en Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992. El texto del convenio fue aprobado y ratificado por el Congreso mediante Ley 1580 de fecha 15 de junio de 1994.

Pese a la falta de apoyo del Estado, el interés por conservar en los planos regional, local y privado continúa: a la fecha hay diversas experiencias de conservación municipales y, sobre todo, privadas. Estas protegen importantes muestras de biodiversidad, y aquellas ubicadas en las zonas de amortiguamiento de áreas protegidas nacionales contribuyen a establecer corredores ecológicos y promueven el desarrollo de actividades compatibles, como investigación, actividades productivas sostenibles, educación ambiental y ecoturismo.

Es decir, se puede afirmar sin ninguna duda que la conservación privada en Bolivia se ha abierto paso a través de iniciativas lideradas de manera voluntaria por la sociedad civil, sin ningún apoyo del Estado.

## 1. Marco legal e institucional de respaldo para la conservación privada

Como ya se expresó, la historia de la conservación privada en Bolivia se remonta a la década de 1970, cuando algunos propietarios privados de la región del oriente boliviano, preocupados por conservar los recursos naturales existentes en sus propiedades, lograron, a través de decretos supremos y resoluciones ministeriales<sup>43</sup>, declarar sus propiedades como refugios de vida silvestre<sup>44</sup>. Estos intentos no lograron prosperar ni cumplir con los objetivos de conservación de la biodiversidad, debido a la inviabilidad del ámbito legal e institucional en el que se establecieron y a que fueron iniciativas aisladas

creadas en una época en la cual la conservación de la biodiversidad y el manejo de los recursos naturales no eran una prioridad para el Estado. Tampoco estaban claramente definidos ni comprendidos por la sociedad civil.

### Ley del Medio Ambiente

A partir del año 1992, con la entrada en vigencia de la Ley 1333 del Medio Ambiente —ley que se aplica en concordancia con el CDB y la Constitución—, Bolivia cuenta con una ley marco que tiene como propósito fijar las disposiciones básicas y generales para la reglamentación específica en cada materia referida al medio ambiente. El objeto de la ley es “la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales, regulando las acciones del hombre con relación a la naturaleza y promoviendo el desarrollo sostenible con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población”. En su capítulo VIII, la ley se ocupa del tratamiento de las áreas protegidas, donde específicamente define dichas áreas como:

*[...] áreas naturales con o sin intervención humana, declaradas bajo protección del Estado, mediante disposiciones legales, con el propósito de proteger y conservar la flora y fauna silvestre, recursos genéticos, ecosistemas naturales, cuencas hidrográficas y valores de interés científico, estético, histórico, económico y social, con la finalidad de conservar y preservar el patrimonio natural y cultural del país.*

A continuación mencionamos los aspectos legales más importantes vinculados con las áreas protegidas y la conservación privada.

<sup>43</sup> Al no existir un marco legal ni institucional sobre áreas protegidas claramente definido en la década de 1970, las disposiciones emitidas por los gobiernos de turno eran por iniciativa propia, no necesariamente basadas en un marco legal específico; por ello, en esa época algunas áreas estaban creadas por decreto o resolución.

<sup>44</sup> La Ley de Vida Silvestre, Parques Nacionales, Caza y Pesca, aprobada mediante el Decreto Ley 12301 en 1975, fue el instrumento legal utilizado para crear esas primeras iniciativas. Dicha ley está derogada en casi el 90% de sus artículos por la Ley 1333, el Decreto Supremo 24781, la Ley 1700 y otras.

Los artículos 63 y 65 se refieren a la conformación de un SNAP, que comprende las áreas protegidas existentes en el territorio nacional. La norma expresa un concepto amplio y restrictivo. Dispone también que se defina mediante “legislación especial” la forma de creación, categorías, manejo y gestión de las áreas protegidas.

El artículo 64 se refiere a que la declaración de áreas protegidas es compatible con la existencia de comunidades tradicionales y pueblos indígenas. Al respecto es necesario precisar que la norma no especifica si la compatibilidad que se menciona está dirigida a regular las actividades económicas de las comunidades tradicionales y los pueblos indígenas que se hallan dentro del área protegida, o en zonas de influencia o de amortiguamiento. Por otro lado, no dice nada respecto del tratamiento que se dará a otro tipo de propiedad privada, por ejemplo los terrenos de empresarios privados o agricultores que no forman parte de las comunidades campesinas o indígenas.

## Reglamento General de Áreas Protegidas

En cumplimiento de lo dispuesto en el CDB y en función de lo establecido en la Ley del Medio Ambiente, en 1997 se aprobó el Reglamento General de Áreas Protegidas, instrumento legal que constituye la norma específica sobre áreas protegidas. El objeto de esta norma es regular la gestión de las áreas protegidas y establecer su marco institucional.

El reglamento crea el SNAP y clasifica las áreas protegidas nacionales y departamentales (artículos 16 y 17) a partir de la relevancia de sus valores naturales y no de su ubicación. Sin

embargo, dentro de esa clasificación no reconoce a las áreas protegidas privadas como parte del SNAP.

No obstante, el artículo 18 de la norma reconoce la existencia de unidades de conservación privada y regula lo siguiente:

*Las áreas protegidas privadas son aquellas manejadas y financiadas voluntariamente por particulares que, sin ser parte del SNAP, desarrollarán sus actividades en el marco del sistema y del conjunto de normas que regulan la materia. El procedimiento para su adscripción al SERNAP será establecido por reglamento específico a ser aprobado por la autoridad nacional.*

El reglamento aún no ha sido aprobado, por eso en la práctica esta figura legal no puede aplicarse.

En cuanto al marco institucional, el ente normativo y fiscalizador del sector es el Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, reputado como la autoridad nacional<sup>45</sup>. Su rol es asumido por el SERNAP; en el ámbito departamental la autoridad competente es el prefecto del departamento.

El artículo 150 de la norma establece que es competencia exclusiva de la autoridad nacional organizar el SNAP —que comprende todas las áreas protegidas existentes—, así como normar y fiscalizar su manejo integral. Delimita concretamente que, en Bolivia, cualquier área protegida, sea de carácter nacional, departamental, municipal o privado, solo puede constituirse en el marco del SERNAP. No obstante, hasta la fecha las áreas protegidas

<sup>45</sup> La Ley de Organización del Poder Ejecutivo, Ley 3351 y su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo 28631, ambos vigentes a partir de 2006, crearon los nuevos ministerios y sus atribuciones, modificando aspectos sustanciales del régimen de áreas protegidas y su marco institucional y generando inestabilidad en el SERNAP.

municipales y privadas no han sido integradas al sistema por falta de una regulación específica.

Una alternativa para salvar la contradicción e incluir a las unidades de conservación privada como parte del SNAP podría ser la creación de una norma complementaria que regule aspectos operativos tales como: creación, forma de declaración, forma de administración o gestión de las áreas protegidas privadas, entre otros aspectos. En este contexto, organizaciones de la sociedad civil como PROMETA han presentado a las autoridades competentes propuestas de marcos legales complementarios para salvar ese vacío, pero no se ha logrado respuesta alguna.

## Decreto de creación del Servicio Nacional de Áreas Protegidas

En forma complementaria, el Decreto Supremo 25158 crea el SERNAP, organismo que constituye el brazo operativo del SNAP y tiene como función principal regular y controlar la gestión y manejo integral de las áreas protegidas de Bolivia.

## Ley Forestal

El 12 de julio de 1996 entró en vigencia la Ley Forestal 1700. El objetivo de esta ley es “normar la utilización sostenible y protección de los bosques y tierras forestales en beneficio de las generaciones actuales y futuras, armonizando el interés social, económico y ecológico del país”.

Dentro del capítulo de las clases de tierras y su protección jurídica, en el artículo 13 la ley hace referencia a las tierras de protección definiéndolas como:

*[...] tierras con cobertura vegetal o sin ella que por su grado de vulnerabilidad a la degradación y/o los servicios ecológicos que prestan a la cuenca hidrográfica o a fines específicos, o*

*por interés social o iniciativa privada, no son susceptibles de aprovechamiento agropecuario ni forestal, limitándose al aprovechamiento hidroenergético, fines recreacionales, de investigación, educación y cualquier otro uso indirecto no consuntivo.*

Dentro de esa categoría de tierras están las reservas privadas del patrimonio natural (en adelante RPPN) y las servidumbres administrativas ecológicas, descritas en los artículos 35 y 41 del Reglamento de la Ley Forestal. Las primeras están definidas como “servidumbres ecológicas voluntarias, establecidas por el propietario para conservar los valores ecológicos o bellezas escénicas o paisajísticas sobresalientes en su propiedad”. No pueden tener una extensión mayor a 5 mil hectáreas y su constitución no puede abarcar un plazo menor de diez años. Las segundas están definidas como “limitaciones legales a los derechos de uso y aprovechamiento impuestas sobre una propiedad, en razón de la conservación y sostenibilidad de los recursos naturales renovables”. Sus características más importantes, en términos de conservación de la biodiversidad, son que se constituyen a perpetuidad para desarrollar actividades de protección estricta y específica, que son impuestas por ley y que no requieren la existencia de un predio dominante.

Ambas figuras legales fueron creadas con el fin de proteger las zonas de protección definidas por la Ley Forestal, las cuales deben registrarse en las partidas de Derechos Reales. El incentivo para las personas que las constituyen es la liberación del pago de impuestos a la propiedad.

Las RPPN constituyen la figura que más se asemeja a un área protegida privada, pero con limitaciones tales como su extensión, y dado que no están definidas claramente como unidades de gestión, guardan mayor similitud con el estatus legal de una reserva forestal. No obstante, en la

práctica es la figura que más han aplicado los propietarios privados que decidieron desarrollar actividades de conservación en sus predios, en los diferentes departamentos del país.

La autoridad competente para aprobar las RPPN es la Superintendencia Forestal - SIF<sup>46</sup>. Esta se encarga de fiscalizar y controlar el régimen forestal de la nación, en tanto que el SERNAP es la autoridad competente de las áreas protegidas del país. Si bien las atribuciones de estas instituciones están muy bien delimitadas, también pueden coordinar acciones en lo que se refiere al control y fiscalización de los recursos forestales.

Otro instrumento que puede aplicarse en la conservación privada es el de las servidumbres civiles tradicionales, reguladas por el artículo 255 y siguientes del Código Civil, cuya definición es: “En virtud de la servidumbre, el propietario de un fundo puede, para utilidad o beneficio, realizar actos de uso en fundo ajeno o impedir al propietario de este el ejercicio de algunas de sus facultades”. Para constituir las es necesaria la existencia de dos predios de diferentes propietarios: uno sobre el cual se impone la limitación, y otro en beneficio del cual esta se establece.

Entre las ventajas de su aplicación destaca el hecho de que pueden constituirse en forma voluntaria, por lo que las condiciones y limitaciones respecto del manejo del área pueden ser más flexibles, son perpetuas y se registran en las partidas de Derechos Reales. Sin embargo, a pesar de ser otra alternativa para la protección privada, esta figura aún presenta poca aplicación práctica, a pesar de que es un instrumento útil

para garantizar la protección de áreas naturales importantes que se encuentran bajo dominio privado.

## **Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria**

Finalmente, la ley que crea el Instituto Nacional de Reforma Agraria - INRA, vigente desde el 21 de diciembre de 1996, tiene entre sus objetivos establecer el régimen de distribución de tierras, garantizar el derecho de propiedad sobre la tierra y regular el saneamiento de la propiedad agraria.

La Ley INRA es conexas y determinante para la conservación privada porque regula el proceso de titulación de las propiedades privadas rurales. Este aspecto es básico para constituir unidades de conservación privada.

La ley da un paso muy importante al ampliar el concepto de la función económica y social - FES de la propiedad rural, introduciendo componentes ambientales<sup>47</sup>. Por ejemplo, el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales, de conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo. Es decir, dispone que la FES ya no solo se cumple mediante el trabajo de la tierra, sino que agrega el componente ambiental, que sirve para proteger la biodiversidad y otros valores naturales y garantizar la seguridad jurídica al propietario que ha decidido destinar su propiedad para la conservación.

<sup>46</sup> El artículo 22 de la Ley Forestal regula las atribuciones de la Superintendencia Forestal, que entre otros, establece que es responsable de supervigilar el cabal cumplimiento del Régimen Forestal de la Nación, disponiendo las medidas correctivas y sanciones pertinentes.

<sup>47</sup> El artículo 2, parágrafo II, de la Ley INRA establece lo siguiente: “La función económico-social en materia agraria, establecida por el artículo 169 de la Constitución Política del Estado, es el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como las de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario”.

La misma ley creó la Superintendencia Agraria, que es el organismo que revisa y aprueba los planes de ordenamiento predial - POP, herramienta técnica que traduce la forma como se cumplirá con la función económica y social mediante la determinación de la capacidad de uso del suelo, ordenando los usos adecuados que se deben dar a la propiedad y su forma de manejo. El POP constituye un requisito técnico indispensable para la constitución de RPPN y servidumbres ecológicas descritas por la Ley Forestal<sup>48</sup>.

La ley exige que todos los propietarios privados de tierras rurales demuestren la FES mediante el POP, que es el instrumento de ordenamiento territorial a escala micro que permite establecer la aptitud del suelo y determinar los usos correspondientes. Es decir, aunque no se tome la decisión de constituir una RPPN, los propietarios ganaderos, agrícolas y otros del área rural deberían contar con un POP para prevenir impactos ambientales, desarrollar actividades productivas sostenibles y/o proteger zonas importantes por su biodiversidad o fragilidad.

En la práctica, el trámite para aprobar el POP, pese a su utilidad, se ha tornado complicado y largo. Primero, por la dificultad de la mayoría de los propietarios de cumplir con todos los requisitos legales de propiedad que exige la ley; segundo, por la inestabilidad institucional de los funcionarios que revisan esos trámites, quienes son cambiados constantemente y son designados políticamente.

Lamentablemente, el proceso de implementación de políticas, leyes, planes y programas ambientales,

iniciado por el Estado a partir de 1992, ha quedado casi paralizado. A partir del 2000 se ha dado prioridad al desarrollo productivo económico y se ha restado importancia a temas ambientales tales como la conservación de la biodiversidad o la conservación privada.

Un caso excepcional es el de la Prefectura del departamento de Santa Cruz, que incluye dentro de sus políticas departamentales el apoyo a las RPPN constituidas en ese departamento.

## 2. Actores de la conservación privada

Tomando en cuenta el marco legal de la Constitución Política del Estado, la Ley INRA, el Código Civil y otras leyes conexas relacionadas con el derecho de propiedad, se entiende como propietarios privados en Bolivia a todos aquellos, sean individuales o colectivos, que tienen un título de propiedad sobre las tierras que poseen efectivamente<sup>49</sup>.

La principal diferencia entre estos tipos de propiedad privada —individual y colectiva— radica en que, en el caso de la primera, se trata de un solo propietario del predio, mientras que en la segunda pueden ser dos o más los propietarios de un solo predio que además se encuentra indiviso, lo que implica que, para realizar cualquier actividad de conservación, se debe contar con el consentimiento de todos los propietarios. En este caso nos referimos a las comunidades campesinas que cuentan con

<sup>48</sup> El POP no es un requisito exigido por ley para constituir una RPPN, pero se considera imprescindible en términos ambientales al tratarse de un instrumento que define la capacidad de uso del suelo; en consecuencia ayuda a definir los sitios con valores naturales que se pueden destinar para la conservación. En el caso de las servidumbres administrativas, el POP determina su constitución.

<sup>49</sup> El término posesión efectiva hace referencia a que, en la legislación boliviana, para ser propietario de un terreno rural no solo se requiere contar con los documentos que acrediten la propiedad, sino vivir en él y probar la posesión mediante la realización de acciones concretas en él, sean de conservación, agricultura, ganadería u otras, que demuestren la utilidad que se está dando al terreno.

tierras de propiedad comunal<sup>50</sup> y a las tierras comunitarias de origen - TCO<sup>51</sup>, caracterizadas, además, por tratarse de comunidades indígenas, cuyo derecho propietario es indivisible, irrenunciable e inembargable.

Los actores nombrados pueden desarrollar iniciativas de conservación privada. Sin embargo, en la práctica, son los propietarios privados individuales quienes llevan la vanguardia en lo que atañe a las iniciativas de conservación privada. Destacan aquellos que tienen propiedades en el departamento de Santa Cruz por la mayor cantidad de áreas constituidas legalmente, todas bajo la figura legal de la RPPN.

El marco legal boliviano reconoce y faculta la constitución de unidades de conservación privada sobre propiedades colectivas como las TCO y los predios de comunidades campesinas o propiedades comunales. En su artículo 64, la Ley del Medio Ambiente establece de manera textual que la declaratoria de áreas protegidas es compatible con la existencia de comunidades tradicionales y pueblos indígenas, considerando los objetivos de conservación y sus planes de manejo. De manera específica, el reglamento de la Ley Forestal, en su artículo 41, parágrafo II, establece, entre otros, que las RPPN se establecerán por acto unilateral del propietario, comunidades campesinas y pueblos indígenas.

Las propiedades colectivas, además de estar facultadas por ley para constituirse en unidades

de conservación privada, por las características legales del derecho propietario y considerando que se trata de grandes extensiones de territorio, que también se encuentran en sitios importantes por su biodiversidad, constituyen potenciales sitios para desarrollar iniciativas de conservación privada.

Existe una experiencia importante de acercamiento en el departamento de Tarija, concretamente en la región del Chaco, donde se encuentra ubicada la TCO Itika Guasu: mediante la constitución de un área privada se quiere conservar la palma, que es una especie y materia prima muy importante para la elaboración de artesanías por las mujeres guaraníes. Esta experiencia muestra lo útil que puede ser la conservación privada como instrumento de gestión territorial para propietarios colectivos<sup>52</sup>.

### **3. Importancia de la conservación y del uso sostenible de la biodiversidad en predios de propiedad privada**

Considerando la riqueza en biodiversidad y recursos naturales que existe en Bolivia, la conservación privada tiene un rol determinante, porque más del 50% del territorio nacional se encuentra bajo dominio privado<sup>53</sup>, además de una serie de razones que demuestran la importancia de la conservación privada y su aporte a la conservación de la biodiversidad nacional.

---

<sup>50</sup> El artículo 41, inciso 6, de la Ley INRA define a las propiedades comunarias como: “[...] aquellas tituladas colectivamente a comunidades campesinas y ex haciendas y constituyen la fuente de subsistencia de sus propietarios. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles”.

<sup>51</sup> El artículo 41, inciso 5, de la Ley INRA define a las TCO como: “[...] los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, compuestos por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles”.

<sup>52</sup> Ver memoria del proyecto “Removiendo obstáculos para la participación directa del sector privado en la conservación de la biodiversidad *in situ*”, PROMETA 2005, pp. 17 y 18.

<sup>53</sup> Este dato es solo aproximado, porque aún no existe información oficial del INRA sobre el estado real del derecho de propiedad fiscal y privado en el país debido a que el proceso de saneamiento continúa.

Entre las razones más importantes destacan las siguientes:

- Permite conocer la riqueza natural, especialmente los recursos de biodiversidad y otros valores existentes en la propiedad: flora, fauna, objetos y construcciones antiguas de valor cultural y arqueológico y, además, las formas constantes y tradicionales de acceder, utilizar y conservar esos recursos.
- Permite conocer el estado de conservación de los recursos naturales existentes en la propiedad y las amenazas que enfrenta. Luego de conocer el estado de conservación de los recursos, el propietario puede definir las medidas para prevenir y mitigar impactos, antes de que estos sean irreversibles. Por otro lado, al conocer las amenazas se podrán determinar las acciones más adecuadas para enfrentarlas y frenarlas.
- Permite conocer los usos actuales de la propiedad y definir de manera apropiada los usos futuros. Para ello, se deben tomar decisiones y ejecutar acciones concretas, como conservar las zonas naturales y de biodiversidad más ricas y valiosas, y desarrollar actividades y usos ambientalmente sostenibles. Además, se pueden realizar tareas de restauración ambiental en las áreas más degradadas y deterioradas.
- Permite valorar los recursos existentes en la propiedad, por ejemplo, especies de flora o fauna endémicas o en peligro de extinción, fuentes de agua, y bosques en buen estado de conservación. Una vez conocidos y valorados los recursos, el interés por conservar puede pasar de ser un interés personal a un interés local, regional, nacional y/o mundial<sup>54</sup>. Esta nueva situación puede generar un cambio

de actitud en el propietario, que tiene ahora mayor responsabilidad y conciencia sobre cómo conservar y manejar su propiedad.

- Permite aumentar el valor de la propiedad y abre la posibilidad de generar ingresos económicos mediante la venta de servicios ambientales. Conociendo los valores de conservación, también se pueden identificar los servicios ambientales importantes que brinda la propiedad a través de sus funciones ecológicas.

Los servicios ambientales reportan un doble beneficio para el propietario: aumentan el valor de la propiedad y se configuran como una interesante fuente de ingresos económicos. Ejemplo de esos servicios son la protección de cuencas productoras de agua y la belleza paisajística.

- Permite planificar a futuro, al adoptar alguno de los instrumentos legales de conservación vigentes en la legislación nacional, utilizando y aplicando adecuadamente las herramientas de manejo existentes, como el plan de ordenamiento predial y/o el plan de manejo, el propietario puede garantizar la permanencia de los valores de conservación existentes en su propiedad a largo plazo. Eso le permitirá también planificar a largo plazo sus actividades económicas relacionadas con la propiedad que conserva, contribuyendo así a asegurar el futuro de sus hijos.
- Ampliar la superficie territorial con valores de biodiversidad que están bajo protección y responsabilidad del Estado.
- Obtener reconocimiento público porque, a partir de su constitución, el área de su propiedad destinada a la conservación puede convertirse en un modelo y ejemplo de

---

<sup>54</sup> Muchas unidades de conservación privada se encuentran en zonas de amortiguamiento y/o corredores ecológicos de áreas protegidas nacionales, contribuyendo a la conservación de muestras de biodiversidad de importancia mundial que se encuentran en Bolivia.

protección adecuada y uso sostenible de la biodiversidad y los recursos naturales.

- Captar incentivos no económicos. Si el área es importante por sus valores de conservación o se encuentra en un ecosistema prioritario para el país, es posible captar incentivos como, por ejemplo el asesoramiento y asistencia técnica y la capacitación, que pueden formar parte de proyectos, programas de apoyo a la conservación y otras acciones vinculadas con la conservación de la biodiversidad nacional.

## 4. Las unidades de conservación privada

No existe en el marco legal boliviano un concepto específico sobre unidades de conservación privada, pero, por el trabajo desarrollado por PROMETA, se entienden como espacios territoriales de dominio privado sujetos a un régimen de manejo especial que contribuye a la conservación de la naturaleza, para lo que disponen de objetivos de creación, definición de valores a conservar y responsabilidades para su gestión.

Su importancia radica fundamentalmente en que tienen el potencial de contribuir a la conservación de la biodiversidad, recursos naturales y otros recursos asociados, como son los culturales y arqueológicos y el mantenimiento de los bienes y servicios ambientales de un determinado territorio en franca complementariedad y reciprocidad a los esfuerzos del Estado en la materia.

Entre los principales objetivos para destinar propiedades privadas a la conservación, sin ser excluyentes, se encuentran los siguientes: protección de la biodiversidad, protección de fuentes de agua, conservación de relictos de bosques, protección de hábitat de especies de flora y fauna amenazadas, etc.

Entre las actividades permitidas —no extractivas ni consuntivas— que se pueden desarrollar en las unidades de conservación privada, destacan el ecoturismo, la investigación, la educación ambiental, la implementación de esquemas de compensación por servicios ambientales, etc.

En definitiva, estas son las principales motivaciones que han originado iniciativas de conservación privada en Bolivia, lo que no implica que sean las únicas posibles.

Como analizamos en la sección anterior, la legislación boliviana brinda la posibilidad a los propietarios privados individuales o colectivos de constituir unidades de conservación privada utilizando los siguientes instrumentos legales:

- El área protegida privada
- La servidumbre civil ecológica
- La reserva privada de patrimonio natural o RPPN

A continuación se describe cada una de estas herramientas.

### 4.1. El área protegida privada

Como se ha explicado anteriormente, la figura de área protegida privada aún no tiene aplicación práctica en Bolivia por la falta de un reglamento que regule el procedimiento para su constitución y los aspectos técnicos para su manejo. En ese sentido, PROMETA, en el marco de su programa de conservación privada, ha propuesto una definición y un procedimiento que permitiría contar con otra alternativa para realizar conservación privada. La propuesta fue presentada a las autoridades competentes del SERNAP, pero hasta la fecha no se ha logrado su aprobación, pues las políticas y estrategias del gobierno central han dado prioridad a otros temas en el ámbito ambiental. Sin embargo, es importante difundir la propuesta, que fue

discutida y consensuada con diferentes actores públicos y privados a escala nacional.

Se entiende por área protegida privada a la zona que posee valores de diversidad biológica y recursos culturales asociados en terrenos de su propiedad respaldados por un título de propiedad debidamente saneado. Se constituye por iniciativa de un particular, ya sea propietario privado individual o colectivo. Su base legal se encuentra en la Ley del Medio Ambiente y el Reglamento General de Áreas Protegidas.

### **Principales características de las áreas protegidas privadas**

- Es constituida en forma voluntaria por el propietario sobre la totalidad o parte de su predio. El propietario debe determinar los valores que quiera destinar a la conservación, de qué manera y con qué medios.
- La definición de los valores a conservar, su forma de manejo y los medios utilizados para tal efecto estarán establecidos en el documento de declaración y deben complementarse en un plan de manejo.
- No existe ninguna restricción respecto de la superficie que pueda comprender el área de la propiedad destinada a la conservación.
- El plazo de vigencia puede ser a perpetuidad o por un plazo determinado por el propietario.
- Puede ser registrada en Derechos Reales.

### **Propuesta de procedimiento para constituir un área protegida privada**

En la fase previa a la constitución se debe verificar el cumplimiento de los requisitos legales para lograr su reconocimiento legal ante las autoridades competentes. Dichos requisitos deben estar comprendidos por documentos

legales que acrediten el derecho propietario, pago de impuestos, plan de ordenamiento predial aprobado por la Superintendencia Agraria y la verificación de la existencia de información sobre marcos estatutarios organizacionales e institucionales de propietarios privados que se encuentren desarrollando actividades en la zona para establecer vínculos de cooperación y alianzas estratégicas.

En una segunda fase, se debe realizar el trámite de reconocimiento legal ante las autoridades competentes, el mismo que comprende la elaboración de una carpeta técnica legal, declaración voluntaria y unilateral de constituir parte o la totalidad de la propiedad como área protegida privada, para que dicha manifestación de voluntad adquiera carácter de documento público.

El documento público o escritura pública debe contener la identificación del propietario y el predio con la delimitación clara de su extensión, límites y localización del área protegida privada. Se deberá especificar los valores a conservar: flora, fauna, recursos hídricos, culturales, belleza escénica, etc. De la misma manera, se deben precisar las limitaciones de uso, aprovechamiento y el plazo que se impone voluntariamente.

El propietario debe incluir en la declaratoria notarial un estatuto interno del área protegida privada que haya elaborado previamente donde deberá establecer una normativa técnica que determine la forma de acceso, uso y conservación de los recursos naturales.

El estatuto interno debe contener el plan de manejo con las normas de manejo que se propone aplicar, considerando la extensión, los valores declarados y las circunstancias propias de la zona; se incluirá además el mapa de la propiedad y del área protegida privada. También debe contemplar un programa de protección

donde se especifiquen las actividades de vigilancia, los periodos y medios a utilizar, así como recursos humanos e infraestructura. Debe incorporarse un programa de monitoreo del área protegida privada para verificar los avances de la implementación de las actividades de manejo y protección.

En una tercera fase se debe realizar la tarea de remitir al SERNAP una carpeta técnica con todos los requisitos y documentos que manifiesten y avalen la declaratoria del área protegida privada<sup>55</sup>. También es importante informar sobre la declaratoria del área protegida privada a la municipalidad en cuya jurisdicción se encuentre el predio para efectos de la planificación municipal.

Finalmente, se debe informar al Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente sobre la declaratoria del área protegida privada.

## 4.2. La servidumbre civil ecológica

La servidumbre civil ecológica es una adaptación que se ha hecho de la servidumbre civil, regulada por el Código Civil, que es la figura tradicional utilizada en la mayoría de los casos por propietarios de predios rurales para tener acceso a una vía de ingreso o agua de la propiedad colindante.

La servidumbre civil es una figura legal que, sin ser específica, se adecua perfectamente al desarrollo de actividades de conservación privada, por cuanto se trata de un contrato privado mediante el cual las partes intervinientes son las que, de manera voluntaria, establecen el objeto de la servidumbre, las condiciones y limitaciones al derecho propietario en el respectivo contrato.

Las servidumbres son limitaciones temporales o perpetuas impuestas voluntariamente a la propiedad por sus propietarios para fines ecológicos. Se registran en Derechos Reales, de manera que resulta vinculante para los que la impusieron respecto de los nuevos adquirentes.

En su artículo 255, el Código Civil boliviano expresa que “en virtud de la servidumbre, el propietario de un fundo puede, para utilidad o beneficio propios, realizar actos de uso en fundo ajeno o impedir al propietario de este el ejercicio de algunas de sus facultades”.

En la servidumbre, las partes que intervienen son: un fundo dominante y un fundo sirviente. Se entiende por fundo dominante la propiedad que se beneficia de la servidumbre, obteniendo la utilidad a su favor. En cambio, el fundo sirviente es la propiedad a la cual se impone una obligación.

Dada la flexibilidad legal de la figura, es posible constituir un contrato de servidumbre civil ecológica que tenga como finalidad limitar el derecho de propiedad con fines de conservación de la naturaleza o para garantizar la prestación de un servicio ambiental.

### Principales características de la servidumbre civil ecológica

- Se constituye en forma voluntaria mediante un contrato entre los propietarios de dos fundos vecinos, colindantes o no.
- Es un Derecho Real que forma parte del derecho de propiedad que tiene una persona sobre un bien inmueble.
- Es un derecho que ejerce un propietario de un fundo sobre otro bien inmueble ajeno. El

<sup>55</sup> Lo óptimo sería que el SERNAP declarase, a través de una disposición legal, las áreas protegidas privadas, pero para ello se requiere, como ya se expresó, una norma complementaria a la actual, que es el Reglamento General de Áreas Protegidas.

primero se denomina fundo dominante, y el segundo, fundo sirviente.

- Constituye una ‘carga’ sobre un bien inmueble cuyo propietario acepta constituirlo y se manifiesta en la realidad mediante obligaciones de hacer o no hacer.
- Requiere la participación de al menos dos fundos. Estos pueden ser colindantes o, incluso, tener entre ellos otros fundos pertenecientes a otros propietarios. Las servidumbres se consideran inseparables de las propiedades y no se conciben fuera de estas.
- No se pueden dividir las obligaciones que asume el fundo con la ‘carga’ o fundo sirviente y los derechos del fundo dominante.
- Pueden ser perpetuas, salvo que las partes determinen voluntariamente un plazo para su extinción.
- Una vez constituidas mediante escritura pública, deben registrarse en la oficina de Derechos Reales para poder ser oponibles a terceros.
- Por tratarse de un contrato civil celebrado entre dos propietarios privados, no existe intervención del Estado; en consecuencia la constitución del contrato no requiere el consentimiento del Estado.

### **4.3. La reserva privada de patrimonio natural - RPPN**

La RPPN está regulada por la Ley Forestal y es el instrumento que mayor aplicación práctica ha tenido, fundamentalmente en el oriente del país, porque se ajusta muy bien a los objetivos de conservación, aunque no es necesariamente conceptualizada específicamente como una unidad de gestión destinada a la conservación de la biodiversidad.

La RPPN resultó la alternativa más viable en un entorno institucional que no quería incluir como parte del SNAP a las áreas protegidas privadas, y menos aun regular un procedimiento que permita su creación. La RPPN es un instrumento útil y práctico, que además pudo ponerse en funcionamiento de manera rápida debido a la predisposición y apoyo dado por la Superintendencia Forestal, la autoridad competente para su constitución.

Conceptualmente se entiende como una tierra de protección constituida dentro de la totalidad o parte de una propiedad privada. La establece el propietario por iniciativa voluntaria para conservar los valores ecológicos o bellezas escénicas o paisajísticas sobresalientes de su terreno. También se denomina servidumbre ecológica voluntaria.

La RPPN es constituida de manera voluntaria por su propietario, quien manifiesta ante la Superintendencia Forestal su intención de destinar parte o la totalidad de su predio a la conservación a través de una escritura pública otorgada por un notario de fe pública. Asimismo, debe incluir los documentos que se requieren según lo establecido por la Ley Forestal. De cumplir con los requisitos, la Superintendencia Forestal emite la resolución de aprobación de la RPPN.

#### **Principales características de la RPPN**

- Su propietario la constituye en forma voluntaria y define los valores a conservar, de qué manera y con qué medios.
- La definición de los valores a conservar, su forma de manejo y los medios utilizados para el efecto deberán establecerse en el documento técnico de constitución de la RPPN, que debe elaborarse con la ayuda de un profesional registrado en la Superintendencia Forestal.

## La servidumbre civil ecológica La Capilla

Esta unidad de conservación es muy importante, porque es la única servidumbre civil ecológica gestionada de manera eficaz en Bolivia.

La Capilla fue constituida en el año 2004 entre dos propietarios colindantes: PROMETA (fundo dominante, con una superficie de 53 hectáreas) y Milton Bass Werner (fundo sirviente, con una superficie de 64 hectáreas), con la finalidad de contribuir a la protección del ecosistema de puna. Se encuentra ubicada en la zona de influencia del área protegida nacional denominada reserva biológica Cordillera de Sama, en el departamento de Tarija, y pertenece a la ecorregión de la puna norteña-puna semihúmeda.

El contrato de servidumbre legal puede registrarse en Derechos Reales, sin embargo, en el caso específico de La Capilla, la propiedad aún se encuentra en proceso de saneamiento ante el INRA.

Por compromiso asumido en el contrato, la servidumbre se ha constituido por un plazo de diez años. Respecto de los derechos y obligaciones del fundo sirviente y dominante establecidos en el contrato, se destacan como los más importantes los siguientes:

DERECHOS	
<b>Fundo sirviente</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Conservar el derecho de propiedad sobre su fundo con todas sus prerrogativas de uso y goce, con excepción de las limitadas por esta servidumbre voluntaria.</li><li>• Recibir asesoramiento y apoyo técnico del propietario del fundo dominante, en el desarrollo de investigaciones y acciones destinadas a lograr el repoblamiento de camélidos en el área, la regeneración de especies nativas y otras actividades que permitan conservar y manejar los recursos naturales existentes en su propiedad, siempre que estas sean ambientalmente sostenibles.</li><li>• Recolectar el estiércol de toda la superficie de la servidumbre —sea del fundo dominante o de su propio predio—, destinando esa materia orgánica para la producción de abono orgánico que podrá ser vendido por su cuenta.</li><li>• Recibir el 50% de las crías de camélidos (machos) que se produzcan en forma conjunta en toda la servidumbre —sea en el fundo dominante o en su propio predio— destinando esos animales para su comercialización, considerando un 35% del precio vendido para cubrir los gastos de la contratación de un pastor, sereno y cuidador para el área de la servidumbre.</li><li>• Desarrollar procesos de producción y transformación de productos y subproductos derivados de la ganadería camélida evitando dañar el ecosistema del área.</li></ul>	<b>Fundo dominante</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Realizar las obras necesarias para la conservación de la servidumbre en los términos establecidos en el presente contrato.</li><li>• Ejercitar todos los derechos establecidos en el presente instrumento para el fundo sirviente.</li></ul>

## OBLIGACIONES

### Fundo sirviente

- Desarrollar acciones de protección y manejo sostenible en su fundo, tomando en cuenta el estado de conservación, la capacidad de uso del terreno, los usos actuales, usos potenciales, capacidad de carga y las amenazas que enfrenta. Estas acciones serán especificadas a través de una carpeta técnica presentada por PROMETA cada inicio de año.
- Abstenerse de introducir especies exóticas en su fundo.
- Abstenerse de desarrollar actividades productivas o económicas en su fundo que puedan provocar la degradación del ecosistema.
- Desarrollar actividades productivas sostenibles y compatibles con la conservación de los valores ecológicos y que se enmarquen dentro de las normas de manejo establecidas en los instrumentos técnicos que se elaborarán para el área de la servidumbre.
- Abstenerse de realizar acciones que disminuyan los valores ecológicos existentes en su propiedad.
- Permitir que el propietario del fundo dominante realice acciones de conservación de su propiedad.
- Realizar la crianza de camélidos conforme los proyectos de PROMETA.
- Vender forraje al propietario del fundo dominante a requerimiento o necesidad expresa.
- Apoyar en el diseño e implementación, en su fundo, de las obras o proyectos futuros que el propietario del fundo dominante tenga previsto construir en el área de la servidumbre.
- Apoyar en el control del ganado, lo que implica la realización de un control mensual de sanidad y alimentación de los animales que se encuentren en su fundo.
- Realizar cualquier actividad agrícola, pecuaria e industrial, siempre que no esté en contra de las obligaciones y compromisos asumidos en este contrato.
- Abstenerse de construir todo tipo de infraestructura, obra y edificación que pudiese afectar o deteriorar significativamente los valores ecológicos existentes en su fundo.
- Abstenerse de realizar labores de excavación, construcción de zanjas, cavado, dragado, rellenado, drenaje y remoción de suelo, tierra, arena, piedras, rocas, minerales, o cualquier otro tipo de material, así como cualquier otro tipo de cambio material en la topografía.
- La colocación, almacenamiento, acumulación o acopio, temporal y permanente, de basura, desechos desperdicios, residuos o cualquier otro tipo de material similar en, sobre o debajo de la propiedad se sujetará a las directrices técnicas que defina PROMETA.

### Fundo dominante

- En el fundo dominante, todas las actividades descritas para el fundo sirviente que deterioren o dañen el medio ambiente están de igual forma prohibidas. Se debe entender que, a partir de la firma del presente contrato, en ambas zonas se prohíben todas las actividades anteriormente indicadas, aun en los casos en que antes de la firma de este contrato existieran permisos públicos o privados para su realización.
- Contribuir a la protección y manejo sostenible de ambos fondos, tomando en cuenta el estado de conservación, la capacidad de uso del terreno, los usos actuales, usos potenciales, capacidad de carga y las amenazas que enfrenta.
- Compartir los gastos legales que impliquen la constitución y registro de la servidumbre con el propietario del fundo sirviente.
- Realizar la división del área del fundo sirviente por medio de cerramientos con postes y alambre de púas a partir de la firma del convenio.
- Brindar asistencia técnica al propietario del fundo sirviente cada vez que él lo solicite en temas ambientales,

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abstenerse de efectuar la cosecha, remoción, destrucción, corte, poda, tala y recorte de todo tipo de vegetación, incluyendo árboles, con la excepción de aquellos árboles que sean un peligro claro y expreso para la salud y la seguridad de los visitantes del fundo y para controlar y eliminar las especies exóticas.</li> <li>• Abstenerse de construir todo tipo de caminos y senderos cuya obra no haya sido consensuada con PROMETA.</li> <li>• Abstenerse de interrumpir, alterar, disminuir, contaminar o extraer el agua superficial y subterránea; tampoco podrá llevar a cabo actividades que causen daño o detrimento a la calidad y pureza del agua, o que alteren los niveles y el flujo de esta, con excepción de lo indicado en la legislación vigente, y en todo caso se deberá contar con la aprobación previa del dueño del fundo dominante.</li> <li>• Abstenerse de utilizar agroquímicos, incluyendo pesticidas, rodenticidas, herbicidas y fungicidas.</li> <li>• Abstenerse de cazar, acosar, perseguir, causar cerramiento, molestia, recolección, daño y muerte de todo tipo de fauna, con excepción de aquellas especies que tengan o puedan tener un impacto negativo en el propósito de este contrato.</li> <li>• Abstenerse de realizar acción alguna que tienda a disminuir o hacer más incómodo el ejercicio de la servidumbre, conforme lo establece el artículo 284 del Código Civil.</li> <li>• Comprometerse a coordinar con las autoridades locales con el fin de contar con su apoyo para viabilizar y lograr la implementación de los proyectos y actividades previstas en el área de la servidumbre.</li> </ul>	<p>sanidad animal, manejo, control y reposición de ganado, recuperación e implementación de praderas nativas y protección y manejo del ecosistema del área.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Abstenerse de realizar acción alguna que tienda a disminuir o hacer más incómodo el ejercicio de la servidumbre, conforme lo establece el artículo 284 del Código Civil.</li> <li>• Comprometerse a realizar todas las acciones correspondientes para captar fondos nacionales e internacionales para el desarrollo de las actividades e implementación de proyectos en el área de la servidumbre enmarcados dentro de los objetivos de su constitución.</li> </ul>
---	--

En esta unidad de conservación se realizó una Evaluación Ecológica Rápida - RAP y un análisis de sostenibilidad financiera, que identifica sus potencialidades para la autosostenibilidad: cultivo de haba y manejo sostenible de la llama.

Lo particular e interesante de este caso es que, en un principio, los pobladores de las comunidades vecinas se opusieron a la presencia de llamas y solicitaron a los propietarios de La Capilla que retiren a todos los animales del lugar, argumentando que, según una creencia local, las llamas provocan que “las lluvias disminuyan”; es decir, que su sola presencia podría ocasionar una sequía en la zona, agravando la situación de los agricultores locales.

Luego de repetidas explicaciones, estas dificultades no solo fueron subsanadas sino que, a partir del tercer año, los mismos pobladores que en un principio se opusieron realizaron solicitudes de apoyo para gestionar ante las autoridades gubernamentales el desarrollo de la actividad ganadera con camélidos, en virtud de que fueron testigos de los beneficios de la crianza de llamas.

Actualmente, las partes que constituyen la servidumbre continúan trabajando de manera intensa y forman parte de un proyecto de ganadería camélida que es un modelo, porque ha mejorado las condiciones de vida de una de las zonas más deprimidas del departamento de Tarija.

En resumen, esta área es una muestra clara de la compatibilidad que existe entre la conservación de la biodiversidad y las actividades productivas sostenibles.

- Solo se permite el aprovechamiento de recursos naturales no consuntivos, en cuyo caso se debe elaborar el plan de manejo correspondiente.
- La superficie de la RPPN no puede exceder las 5 mil hectáreas. No obstante, si la propiedad tiene una extensión mayor con importantes valores de conservación, existe la posibilidad de crear dos o más RPPN dentro de la misma propiedad<sup>56</sup>.
- Debe constituirse por un plazo mínimo de diez años. La Ley Forestal no establece un límite máximo, pero en la práctica este plazo no ha superado los cien años.
- Al establecer la RPPN se reafirma el derecho propietario, pues esta categoría es inviolable por terceros e irreversible por causa de abandono. Es decir que, de presentarse cualquier asentamiento humano en la RPPN, este puede ser desalojado con el apoyo de las autoridades competentes.

En la práctica, por la inseguridad jurídica reinante en el país —sobre todo en el oriente, donde además está constituida la mayor parte de las RPPN—, no se puede negar que algunos propietarios utilizaron la figura para dar seguridad jurídica a sus propiedades y evitar que estas sean expropiadas. Al destinar la propiedad para conservación, se justificaba el cumplimiento de la función económica social y quedaba relegado el interés por conservar los valores naturales u otros que pudiesen existir. No obstante, no es la regla y existen experiencias concretas y valorables por su importante aporte en la protección de la biodiversidad<sup>57</sup>.

### Beneficios que recibe el propietario de una RPPN

- Se libera del pago de impuestos a la propiedad rural, lo cual es un incentivo económico para los propietarios que realizan actividades de conservación en sus predios.
- Se cumple la función económica y social establecida en la Ley INRA, uno de los requisitos indispensables para adquirir y mantener el derecho propietario, en la medida que se puede justificar su cumplimiento mediante el desarrollo de actividades de conservación.
- Se revalora la propiedad mediante la protección y uso sostenible de sus recursos naturales, tomando en consideración las características particulares del área.
- Se generan ingresos económicos a través de la venta de servicios ambientales.

Por otro lado, la Superintendencia Forestal, al tener como prioridad el control y fiscalización del régimen forestal de la nación, concentra su actividad fundamentalmente en las concesiones y áreas de aprovechamiento forestal en propiedades privadas; por ello, hasta la fecha no se conoce que se hayan monitoreado las RPPN para verificar el cumplimiento de los planes de manejo, los planes de ordenamiento predial o los planes de turismo. Otro aspecto que incide en esa debilidad institucional es la escasez de recursos económicos y la falta de personal.

Por los argumentos expuestos, es difícil hacer una valoración de la gestión nacional de las RPPN de manera más precisa.

<sup>56</sup> El criterio para establecer esta limitación fue evitar la especulación de tierras y la utilización del instrumento como un medio para proteger el derecho propietario.

<sup>57</sup> Ver documento: *PROMETA. El aporte de la conservación privada a la conservación de la biodiversidad en Bolivia, 2005.*

## Cuadro comparativo de los instrumentos legales de conservación privada

Aspectos comparativos	Reservas privadas del patrimonio natural	Áreas protegidas privadas	Servidumbres civiles ecológicas
<b>Partes involucradas en su declaración</b>	Propietario. Superintendencia Forestal. Superintendencia Agraria.	Propietario. Servicio Nacional de Áreas Protegidas. Municipio. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.	Propietario del fundo sirviente. Propietario del fundo dominante. Asociaciones y organizaciones de la sociedad civil.
<b>Partes involucradas en su gestión</b>	Propietario. Superintendencia Forestal. Superintendencia Agraria.	Propietario. Servicio Nacional de Áreas Protegidas. Superintendencia Agraria.	Propietario del fundo dominante. Propietario del fundo sirviente. Asociaciones y organizaciones de la sociedad civil.
<b>Duración</b>	Mínimo diez años; no hay máximo.	Por plazo determinado o a perpetuidad.	Por plazo determinado o a perpetuidad.
<b>Superficie</b>	Extensión máxima 5.000 ha.	No hay límite.	No hay límite.
<b>Requisitos para su constitución</b>	Declaración unilateral. Títulos de propiedad. Mapas. Plan de ordenamiento predial. Plan de Manejo.	No están reguladas: surgen de la voluntad, respetando el marco legal del Reglamento General de Áreas Protegidas. Por eso son mas flexibles.	Surgen del acuerdo contractual.
<b>Incentivos</b>	Exención impositiva. Cumplimiento de la función económica y social. Reconocimiento público.	Cumplimiento de la función económica y social. Reconocimiento público.	Cumplimiento de la función económica y social. Reconocimiento público.
<b>Efectos legales</b>	Se mantiene el derecho propietario. Respeto las limitaciones de uso por el tiempo comprometido. Registro en Derechos Reales y oponible a terceros.	Se mantiene el derecho propietario. Respeto las limitaciones de uso por el tiempo establecido.	Se mantiene el derecho propietario.

Aspectos comparativos	Reservas privadas del patrimonio natural	Áreas protegidas privadas	Servidumbres civiles ecológicas
<b>Oportunidades</b>	Implementación del plan de ordenamiento predial. Revalorización de la propiedad. Venta de servicios ambientales. Reconocimiento público. Incentivos económicos.	Lograr la implementación del plan de ordenamiento predial. Revalorización de la propiedad. Venta de servicios ambientales. Reconocimiento público.	Implementación del plan de ordenamiento predial. Revalorización de la propiedad. Desarrollo de actividades de protección estricta y productivas sostenibles en la misma propiedad. Ingresos económicos y conservación de recursos naturales importantes.
<b>Impactos sociales y económicos positivos</b>	Ejemplo de conservación de tierras privadas.	Ejemplo de conservación de tierras privadas.	Ejemplo de conservación y manejo sostenible de tierras privadas de manera conjunta entre propiedades colindantes y no colindantes.
<b>Impactos ambientales positivos</b>	Permite el desarrollo de actividades no consuntivas.	Permite el desarrollo de actividades no consuntivas.	
<b>Costos de implementación</b>	Escritura pública y documento de constitución. Plan de ordenamiento predial. Plan de manejo. Pago de impuestos. Registro en Derechos Reales.	Escritura pública y documento de constitución. Plan de ordenamiento predial. Pago de impuestos.	Escritura pública y documento de constitución. Plan de ordenamiento predial. Pago de impuestos. Registro en Derechos Reales.
<b>Ventajas</b>	Su constitución depende de la voluntad del propietario. Puede ser defendida en la Corte. Cuenta con incentivos económicos. No se pierde la propiedad. Es flexible.	Su constitución depende de la voluntad del propietario. Puede ser defendida en la Corte. No se pierde el derecho propietario. Es flexible. Puede ser constituida a perpetuidad.	Su constitución depende de la voluntad de las partes. Puede ser defendida en la Corte. No se pierde el derecho propietario. Es flexible. Puede ser constituida a perpetuidad.
<b>Limitaciones</b>	Extensión.	Falta regulación respecto a su adscripción al SERNAP. No existe marco legal para su registro en Derechos Reales. No cuenta con incentivos económicos.	No cuenta con incentivos económicos.
<b>Monitoreo</b>	Es realizado por el propietario con el control y seguimiento de la SIF.	Es realizado por el propietario en cumplimiento a su estatuto interno.	Es realizado por el propietario.

## RPPN Los Laguitos

El predio Los Laguitos está ubicado en el departamento de Pando y tiene una extensión de 415 hectáreas, de las cuales 175 se destinaron a la conservación y el manejo sostenible de la castaña, adoptando la figura legal de RPPN<sup>58</sup>. En las 240 hectáreas restantes se realizan actividades de ecoturismo y pesca recreativa.

El principal objetivo de la reserva es conservar un área importante de bosque primario del predio Los Laguitos para contribuir a la protección y conservación de la selva amazónica, rescatando los valores ecológicos y el rol económico y social del bosque en la vida de los habitantes de esta región amazónica.

La RPPN se encuentra en la ecorregión de los bosques amazónicos de Pando. En ella se identificaron dos valores de conservación cuya protección es de suma importancia: el bosque amazónico y la castaña. Estos valores no solo son importantes desde el punto de vista ecológico, sino también porque el bosque representa la principal fuente de alimentación, vivienda e ingresos económicos para el ‘pandino’ —denominación que recibe el habitante de esta región— por el aprovechamiento tradicional de los productos forestales maderables y no maderables.

El predio cuenta con lagos y balnearios que, además de recreación familiar, permiten actividades de pesca deportiva, por lo que tiene adicionalmente un gran potencial ecoturístico. De esta manera, el área cumple funciones demostrativas de la complementariedad de las actividades de conservación con las de ecoturismo.

En cuanto a la gestión, en Los Laguitos se realizó un plan de ordenamiento predial, un plan de ecoturismo y un plan de manejo forestal de castaña. También cuenta con una guardiana para las actividades de protección, un centro de interpretación y senderos debidamente señalizados.

Lo que realmente destaca de esta reserva es que su constitución parte de la vinculación con la historia del departamento de Pando, que ha estado intrínsecamente relacionada con el bosque. Desde hace siglos, el ‘pandino’ ha vivido del bosque de una manera sostenible y armónica: su alimentación, medicina, material de construcción y vestimenta los han obtenido del bosque, fuera de los productos de mayor valor económico, como la goma y la castaña.

De esta manera, a decir de su propietario, el señor Daniel Priest, como la reserva se encuentra cerca de la ciudad de Cobija, desea que la reserva se implemente a modo de un museo que muestre los valores históricos y culturales de esa relación ‘pandino’ / bosque, sobre todo para fortalecer y rescatar la identidad ‘pandina’ de esa relación ancestral de mutuo beneficio. “Quiero que los muchachos que no conocen ni un árbol de castaña, porque no van al campo, se apropien de esa identidad ‘pandina’; que sepan que nuestro bienestar futuro, así como fue en el pasado, depende de un uso sostenible y apropiado de nuestro bosque”, comentó.

Pero, como toda experiencia que depende única y exclusivamente de la voluntad y el empeño que invierta su propietario, al inicio la unidad de conservación tuvo dificultades, sobre todo porque el propietario no tenía un conocimiento claro de la figura a implementar ni de los instrumentos de manejo vigentes en la legislación boliviana que se podían utilizar para realizar un manejo adecuado de la propiedad. Tampoco se contaba con los recursos económicos suficientes para tomar la decisión de realizar todas las acciones necesarias.

<sup>58</sup> La última información que PROMETA tiene sobre el estado del trámite de la RPPN iniciado por su propietario ante la SIF es que continúa. Una vez, emitida la resolución, el propietario tendría que registrarla en Derechos Reales.

La propiedad fue identificada como área piloto dentro del proyecto sobre conservación privada ejecutado por PROMETA. De esta manera, el incentivo dado al propietario a través del asesoramiento legal y técnico fue determinante en su momento para sacar adelante una iniciativa privada que ahora tiene gestión y genera ingresos para su propietario, además de cumplir una importante función social, como es la educación ambiental para los pobladores de la zona.

## 5. Análisis de la efectividad de las herramientas de conservación privada

Como ya se explicó, las primeras iniciativas sobre conservación privada en Bolivia surgieron en la década de 1970, y están constituidas por la hacienda Huancaroma —declarada como refugio de vida silvestre en el año 1975—, las estancias San Rafael, Espíritu y Yacuma de los hermanos Elsner —propiedades que fueron declaradas como refugios de vida silvestre en el año 1978—, las estancias El Porvenir, Esmeralda, El Salvador y El Caimán —declaradas como refugios de fauna silvestre—, y El Dorado, en 1988, utilizando el marco legal vigente que brindaba la Ley de Vida Silvestre, Parques Nacionales, Caza y Pesca<sup>59</sup>.

Pese al interés de sus propietarios por realizar actividades de conservación, la mayoría de estas iniciativas no llegó a prosperar: algunas se quedaron en papel, con excepción de las estancias San Rafael y Espíritu, que a la fecha constituyen ejemplos de conservación y uso sostenible<sup>60</sup>. No obstante, es importante establecer que el instrumento legal utilizado no llegó a cumplir el objetivo previsto por sus propietarios. Ello se debe a que el marco legal que las amparaba está

totalmente desactualizado y la mayor parte de sus artículos fueron automáticamente derogados a raíz de la aprobación de un nuevo marco legal ambiental.

Posteriormente, a fines de la década de 1990, las primeras experiencias sobre protección privada llevadas a cabo utilizaron el marco legal de la nueva Ley Forestal vigente a partir del 1996. En este sentido, en el departamento de Tarija la organización ambientalista PROMETA creó la RPPN Corbalán, y en Santa Cruz se crearon las RPPN Refugio Los Volcanes, del propietario privado Albert Swiening, y El Porvenir, del propietario privado Rolando Roda.

En principio, cabe señalar que el estado actual de la conservación privada en Bolivia nos indica que se han constituido formalmente alrededor de 43 RPPN y 2 servidumbres civiles ecológicas. Existen otras 8 RPPN en trámite ante la Superintendencia Forestal, pero aún no pueden ser reconocidas legalmente debido a que sus títulos de propiedad se encuentran en proceso de saneamiento ante el INRA.

Estas cifras muestran claramente que la figura legal de conservación más utilizada es la de RPPN prevista en la Ley Forestal. El primer caso fue presentado en el año 1998 con la RPPN

<sup>59</sup> La Ley de Vida Silvestre, Parques Nacionales, Caza y Pesca, en su título II: “De los parques nacionales, reservas, refugios de fauna y santuarios de vida silvestre”, artículo 29, regula, entre otros, que el Centro de Desarrollo Forestal (ahora Superintendencia Forestal según la Ley 1700) declarará refugios de fauna silvestre en aquellas zonas del territorio nacional que, previo el estudio científico correspondiente, se estimen necesarias para la protección, conservación y propagación”. Esta ley está derogada casi en su totalidad.

<sup>60</sup> Ver memoria del proyecto “Removiendo obstáculos para la participación directa del sector privado en la conservación de la biodiversidad *in situ*”, PROMETA, 2005, p. 20, y “El aporte de la conservación privada a la conservación de la biodiversidad en Bolivia”, PROMETA, 2005, pp. 19-22.

El Porvenir, constituida en el departamento de Santa Cruz. Actualmente también existen RPPN en los departamentos de Beni, Cochabamba, Chuquisaca, Pando y Tarija. Estas unidades de conservación fueron constituidas con el objetivo de conservar la biodiversidad, desarrollar actividades de ecoturismo y otorgar seguridad jurídica a las propiedades a través del cumplimiento de la función económica y social.

Se trata de sitios que en su mayoría están ubicados en zonas importantes por su biodiversidad; incluso algunos se encuentran en zonas de influencia de áreas protegidas nacionales, por lo cual se ha permitido la protección de muestras de ecosistemas prioritarios para el país. La gestión de estos sitios ha sido positiva, porque son zonas que, gracias al ímpetu de sus propietarios, han logrado mantener un buen grado de conservación y, además, han generado ingresos económicos gracias al desarrollo de actividades productivas sostenibles, como la ganadería sostenible y el ecoturismo.

En lo referente a la figura legal de la servidumbre civil ecológica, en Bolivia se han constituido dos en el departamento de Tarija. La primera Capilla, fue constituida en el año 2004 entre PROMETA y el propietario privado Milton Bass Werner. La segunda, denominada Laguna Verde, fue constituida el año 2006 entre PROMETA, FAN<sup>61</sup> y la familia Pinto. Sin embargo, esta figura aún no ha tenido la suficiente difusión, pese a su potencialidad e importancia.

En cuanto a la figura legal de área protegida privada, hasta la fecha no se ha constituido formalmente ninguna en Bolivia por los argumentos ya expuestos en los puntos precedentes.

## 6. Avances de la conservación privada en Bolivia

A lo largo de un proceso iniciado a partir del año 2000 por organizaciones de la sociedad civil como PROMETA y FAN y el compromiso incondicional de los propietarios privados, se han logrado los siguientes avances en el país:

### **Demostración y aplicación efectiva de los instrumentos legales vigentes en la legislación nacional para acciones de conservación y uso sostenible de los recursos naturales en predios de propiedad privada**

Uno de los avances importantes en ese sentido ha sido la creación de un procedimiento específico para la constitución e implementación de servidumbres civiles ecológicas. En la práctica, en un periodo de dos años, entre el 2004 y el 2006, se han constituido dos servidumbres: una en Tarija y otra en Santa Cruz.

### **Creación de un nuevo concepto de conservación privada que integra el aprovechamiento y la producción sostenible**

Se ha desmitificado el concepto de conservación estricta, introduciendo conceptos como producción y uso sostenible, lo que ha permitido integrar a otros actores a quienes les interesa producir, pero en forma sostenible y compatible con la conservación. Este concepto también permite demostrar en la práctica que la conservación es una alternativa para mejorar la calidad de vida de los propietarios a través del desarrollo de actividades que generan ingresos económicos, tales como ecoturismo, investigación, educación ambiental y producción agroecológica, entre otras.

<sup>61</sup> La Fundación Amigos de la Naturaleza - FAN es una organización no gubernamental sin fines de lucro, con 20 años de experiencia de trabajo en la implementación de actividades de conservación de la biodiversidad en Bolivia. Su accionar se caracteriza por tener base científica, viabilidad técnica, participación social y transparencia administrativa. Para mayor información acceder a <http://www.fan-bo.org/>

En ese sentido, para fortalecer el aspecto productivo y lograr la sostenibilidad financiera de las unidades de conservación privada se requiere integrar a los propietarios privados que implementan iniciativas de conservación con las políticas y los procesos de planificación para el desarrollo productivo del país.

### **Demostración del cumplimiento de la función económica y social de la propiedad privada a través del desarrollo de actividades de conservación y uso sostenible**

Mediante la implementación de RPPN, servidumbres civiles ecológicas y la aplicación de los planes de ordenamiento predial y planes de manejo, se ha logrado demostrar que los sitios de alta biodiversidad que se encuentran en propiedades privadas pueden mantener su valor ecológico a largo plazo mediante la conservación y uso sostenible de sus recursos, siempre y cuando se respeten las normas relativas al uso de la tierra y su aptitud. Ello, a su vez, permite demostrar la función económica y social.

### **Demostración de la contribución de la conservación privada a la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas prioritarios que se encuentran en Bolivia**

A través de la constitución de unidades de conservación privada en corredores ecológicos binacionales, en zonas de influencia de áreas protegidas nacionales y en ecosistemas prioritarios que no se encuentran representados o insuficientemente representados por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, se ha demostrado la importancia del rol que juega el sector privado en la conservación; porque es la alternativa para garantizar la viabilidad y sostenibilidad de esos espacios a largo plazo.

## **7. Algunas lecciones aprendidas**

Si se quiere promover iniciativas de conservación privada en países como Bolivia —sobre todo en predios de comunidades campesinas y TCO—, no se puede hablar de conservación privada en el sentido estricto del término; más bien la conservación tiene que ser complementada mediante actividades productivas compatibles y sostenibles que permitan mejorar las condiciones de vida de sus propietarios mediante la generación de nuevos ingresos.

Sobre la base de las experiencias y la actual situación política y social del país, especialmente lo relacionado con el tema de saneamiento de tierras, las figuras legales de RPPN y servidumbre civil ecológica son las más apropiadas para realizar conservación privada en Bolivia, puesto que ofrecen la garantía de seguridad jurídica al propietario, porque permiten cumplir con la función económica y social y además pueden registrarse ante la autoridad competente.

En una perspectiva de corto y mediano plazo, la figura legal de área protegida privada es la que menos se ha desarrollado en virtud de su inaplicabilidad por los vacíos legales y la debilidad del SERNAP, además de la falta de definición oficial y políticas concretas y claras sobre conservación privada en ese organismo estatal. Pero es una figura que debería ser viabilizada para dotar de una nueva alternativa al propietario privado.

Un elemento que no hay que olvidar tiene que ver con el hecho de que, si bien los orígenes de la conservación privada en Bolivia se basan en el marco de iniciativas lideradas por la sociedad civil, los resultados y logros alcanzados vinculados a la consolidación de dichas unidades de conservación privadas aún se encuentran lejos de lo esperado. Esta es razón suficiente para pugnar por el desarrollo de programas

y estrategias que promuevan la participación efectiva del Estado en la conservación privada a través de incentivos, pero también en las tareas de fiscalización.

En cuanto a las limitaciones, en definitiva el mayor y principal obstáculo para la conservación privada en Bolivia se encuentra relacionado con un problema estructural asociado con la posesión de la tierra: el de la precariedad de los títulos de propiedad que la sustentan, y en general, la situación de atraso y desorden que impera en las instancias formales del Estado relacionadas con el proceso de saneamiento de tierras.

En este sentido, la precariedad de los títulos de propiedad, las irregularidades y escasos avances en el saneamiento de tierras impiden que las instancias competentes, como la

Superintendencia Forestal, aprueben nuevas demandas de constitución de RPPN.

Hasta hace poco aún no se había explorado ni analizado el marco legal para la conservación privada, y por ello la mayoría de las unidades de conservación privada fueron constituidas como RPPN, en muchos casos con la finalidad de resguardar los derechos de propiedad. Es decir, el tema no era conocido y tampoco los beneficios. El claro ejemplo es que ningún propietario de una RPPN ha utilizado en su favor la exención impositiva a la propiedad rural establecida para esta figura en la Ley Forestal. Ello obedece a la percepción que tienen los propietarios privados en el sentido de que solicitar para sí mismos una exención impositiva podría luego usarse como argumento por un gobierno en particular para expropiar su propiedad.

## | ESTUDIO DE CASO |

### **Compensación por servicios ambientales en la cuenca Los Negros**

En principio, resulta conveniente precisar que el concepto de ‘servicios ambientales’ no está considerado de forma explícita en la legislación ni en las políticas públicas de Bolivia. En algunas normativas es posible hallar referencias aisladas de iniciativas que podrían interpretarse como servicios ambientales, pero la mayoría de ellas ha quedado solo en el texto legal, ya que no se han podido encontrar referencias de su aplicación en la práctica.

Sin embargo, los servicios ambientales —y especialmente los sistemas de pago por servicios ambientales— han recibido mucha atención en los últimos años como herramienta innovadora para financiar inversiones en manejo sostenible de tierras en varios países de América Latina. Bolivia no ha estado ajena a esta situación en virtud de que organizaciones de la sociedad civil, como PROMETA y la Fundación Natura Bolivia, han desarrollado con propietarios privados algunas experiencias en el ámbito de la protección de cuencas como fuente de servicios ambientales hídricos. Una de estas experiencias es la desarrollada en la cuenca Los Negros.

Aunque se trata de una experiencia de implementación de mecanismos financieros de compensación por servicios ambientales hidrológicos, podríamos calificarlo como un caso especial de conservación privada.

La Fundación Natura Bolivia es una organización que trabaja en acciones de conservación y desarrollo sostenible con sede en Santa Cruz de la Sierra. En este sentido, a partir del año 2003, a través de un proceso participativo con los usuarios ‘aguas abajo’ y ‘aguas arriba’ de la cuenca del río Los Negros, estos decidieron

instalar un sistema de compensación por servicios ambientales hídricos en el entendido de que la destrucción del bosque nublado implicaría una disminución de la oferta de agua para consumo humano y riego, lo que también origina un escenario de menor producción y menores ingresos.

El arreglo consiste en que los usuarios de la comunidad Santa Rosa de Lima ubicados en las cabeceras se comprometen a conservar su bosque nublado a cambio de una caja apícola y entrenamiento por cada diez hectáreas de bosque nublado conservadas por año para mantener el servicio ambiental hídrico en beneficio de los usuarios de riego y agua potable de las comunidades asentadas en la parte baja de la cuenca. Los agricultores cuyos bosques participan del esquema se someten anualmente a un proceso independiente de monitoreo y, en caso de ser necesario, son sancionados por incumplimiento<sup>62</sup>.

A la fecha, ya se han sumado 46 familias a este esquema de trabajo, quienes protegen 2.774 hectáreas del prístino bosque nublado bajo contratos suscritos entre las partes.

La iniciativa que Natura ha fomentando en la cuenca alta de Los Negros durante los últimos años ha permitido entregar 240 cajas apícolas a 46 familias, producir y vender aproximadamente mil kilogramos de miel e iniciar la construcción de dos centros de acopio para la comercialización de este producto, que se podría considerar como la savia dulce del bosque.

En la etapa de negociación, algunos comuneros solicitaron otras formas de compensación, incluso pagos en efectivo, pero esta modalidad fue rechazada por la mayoría. Recibir las cajas apícolas y además lograr producir miel significa un doble incentivo: a la vez de proteger las cabeceras de agua, también se protege la flora apícola como principal insumo de las abejas para elaborar la miel.

A decir del señor Divogildo Ayala, agricultor de la comunidad de Santa Rosa de Lima, “si recibiera dinero en efectivo, lo gastaría inmediatamente, mientras que la producción apícola me ayuda a diversificar mis fuentes de ingresos. Con ello aprendo a valorar más el monte y dar un valor agregado a la conservación, que es una actividad no extractiva del bosque”.

Los participantes del sistema de compensación fueron capacitados y organizados en la Asociación de Apicultores Amboró Sur - APIASUR. Esta asociación tiene como objetivo liderar la conservación de bosques en la cuenca alta, motivando a las familias a mejorar sus ingresos sin destruir el bosque.

En diciembre de 2007, Natura entregó equipos y maquinaria para el procesamiento de la miel en las comunidades de Palmasola y Santa Rosa, dando la posibilidad de producir miel de alta calidad y certificada por el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimenticia - SENASAG. Con esta certificación, los apicultores podrían ampliar la venta de miel a mercados más exigentes e ingresar a los supermercados de Bolivia<sup>63</sup>.

Cabe señalar que actualmente el gobierno municipal de Pampagrande y los usuarios de la cuenca baja del río contribuyen con 30% de los costos anuales de la conservación del bosque nublado en la cuenca alta. El restante 70% aún es soportado por Natura, por lo que se ha diseñado un esquema para la creación de un fondo de conservación sostenido por los usuarios de agua potable, además de los usuarios de riego y el gobierno municipal de Pampagrande. La sostenibilidad de la iniciativa dependerá de que se concrete este fondo<sup>64</sup>.

<sup>62</sup> Asquith, N. y M.T. Vargas. *Tratos justos para servicios hidrológicos en Bolivia*. Santa Cruz: Fundación Natura Bolivia - IIED - DFID, 2007, 41 pp.

<sup>63</sup> NATURALIA. *Boletín Informativo de Verano*. Santa Cruz: Fundación NATURA Bolivia, 2008, 10 pp.

<sup>64</sup> Caballero, J.L. *La creación de un fondo local para la protección de las fuentes de agua para Los Negros*. Santa Cruz: Presentación Taller Servicios Ambientales, 2007, 12 pp.

## 8. Recomendaciones para mejorar la implementación de la conservación privada en Bolivia

### Aspectos legales

En lo que respecta a las políticas nacionales legislativas, se hace necesaria la aprobación de un reglamento complementario al Reglamento General de Áreas Protegidas para la constitución de áreas protegidas privadas. Se requiere una reglamentación que establezca sus objetivos, señale las condiciones técnicas, legales e institucionales y procedimientos claros para su creación, registro y disolución si correspondiera.

Asimismo es preciso difundir la idea de las servidumbres civiles ecológicas como una figura legal que ya está establecida en la legislación boliviana como un mecanismo más orientado a coadyuvar a la conservación de la naturaleza.

Es necesario crear y fortalecer el marco normativo e institucional para la conservación y el aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios de la biodiversidad. Entre los temas que deben normarse, se encuentran los derechos de uso del recurso agua y aquellos en torno a los servicios ambientales de provisión de agua y regulación hídrica, belleza escénica y absorción de carbono. Asimismo, aún se requiere mejorar el marco normativo relacionado con la flora y fauna silvestre y sus recursos derivados; el acceso a recursos genéticos, el sistema de áreas protegidas privadas, municipales y departamentales, entre otros.

### Aspectos institucionales

Promover el diseño de mecanismos institucionales descentralizados a escala departamental en el

marco de los Sistemas Departamentales de Áreas Protegidas - SDAP, para que estas instancias actúen como facilitadores y promotores en la implementación de unidades de conservación privada. Para ello, se hace necesario fortalecer dichas instancias y organizar su creación en los departamentos en los que aún no existen.

El rol fundamental del SERNAP tendría que ser la integración de las iniciativas privadas al SNAP, para que los propietarios privados puedan contar con apoyo no solo económico sino de asesoramiento técnico y legal y, además, beneficiarse de las iniciativas y apoyo en investigación.

La Superintendencia Forestal cumplió muy bien su rol de apoyo en la constitución de las RPPN, pero hasta la fecha no ha logrado realizar la fiscalización, control y monitoreo de esas unidades de conservación debido a su debilidad institucional y falta de personal. Es urgente que ese organismo cumpla el rol establecido por ley con la finalidad de hacer seguimiento y evaluar los resultados obtenidos en las propiedades destinadas a la conservación privada.

El mismo rol que le corresponde según ley a la Superintendencia Agraria, respecto del monitoreo, control y fiscalización de los planes de ordenamiento predial, no se ha cumplido, y no se sabe a ciencia cierta si dichos planes son efectivamente respetados y cumplidos por los propietarios privados.

### Aspectos técnicos

Si hay que resaltar una debilidad en las unidades de conservación privada constituidas en Bolivia es precisamente la gestión técnica, en tanto no ha sido adecuadamente desarrollada. Por ello, es preciso mejorar y uniformar los requisitos técnicos para el establecimiento y la gestión de las unidades de conservación privada. En este marco, los SDAP

podrían liderar este proceso en virtud de que ya se están emprendiendo algunas acciones.

La idea es apoyar a los propietarios privados de unidades de conservación privada en las siguientes actividades: evaluación de las amenazas para la reserva, elaboración de la línea base de la RPPN, realización y aprobación de su plan de ordenamiento predial y plan de manejo de RPPN, financiamiento del proceso de saneamiento de su propiedad, y en el trámite de exención impositiva ante el municipio.

## Incentivos

Partiendo del concepto básico de que un incentivo es un mecanismo de política dirigido a estimular a los agentes económicos a desarrollar determinadas acciones y comportamientos para alcanzar metas y objetivos predeterminados, los incentivos son todo aquello que genera atracción o rechazo en la gente y que puede modificar su comportamiento de alguna manera.

En lo que se refiere a incentivos fiscales, se proponen dos opciones. Una primera posibilidad corresponde a los denominados incentivos tributarios, como exenciones de los Impuestos a la Propiedad Rural, a las utilidades de las empresas, a la transferencia de la propiedad y a la transmisión gratuita de bienes. Alternativamente, podría establecerse un mecanismo de devolución de esos impuestos mediante la emisión de certificados de devolución de impuestos o notas de crédito fiscal con calidad de títulos valores, utilizables para el pago de obligaciones tributarias. En segundo lugar se encuentran los subsidios fiscales a la conservación de la biodiversidad, por ejemplo, otorgados en títulos valores negociables, redimibles en dinero o utilizables en el pago de obligaciones fiscales.

Por otro lado, se ha planteado desarrollar un programa de venta conjunta de servicios

ambientales o de ‘bonos verdes’. Para ello es preciso crear un mercado de ‘bonos verdes’ que representen, según una escala técnica a definirse, el conjunto de servicios ambientales que cada área oferente aporta a la sociedad.

Los oferentes potenciales de estos ‘bonos verdes’ son las unidades de conservación privadas, áreas protegidas públicas —sean nacionales, departamentales o municipales— y TCO, cuyo propósito sea dedicar sus territorios a la conservación de la biodiversidad. Asimismo, podrían participar los productores forestales y los municipios que decidan establecer áreas protegidas municipales.

Los demandantes serían las unidades productivas no certificadas de los otros sectores de la economía —que podrían usar estos ‘bonos verdes’ en sustitución del ‘sello verde’— y los municipios con población mayor a un cierto número de habitantes.

Este es un ejemplo de la sinergia que se debe propugnar para integrar las iniciativas de conservación privada y pública.

## Políticas nacionales, departamentales y municipales

Es necesario integrar al sector privado con iniciativas de conservación privada a las políticas y planificación en el ámbito ambiental y de desarrollo productivo a escala nacional, departamental y municipal, pues su aporte en la conservación de la biodiversidad puede resultar significativo.

## Desafíos

Dado el contexto económico, político y social del país, la conservación privada en Bolivia presenta grandes desafíos. Desde el punto de vista económico y de sostenibilidad en el largo plazo, es imprescindible incorporar este sector

en los esfuerzos de desarrollo productivo y lucha contra la pobreza del país. Además, es preciso seguir desarrollando incentivos para el sector, sean estos económicos o no, fiscales o no: ante todo se vuelve necesario desarrollar mecanismos que generen la suficiente confianza en la seguridad jurídica de la tierra ante iniciativas de conservación de la naturaleza por vía privada.

La conservación privada presenta buenas posibilidades, pues tiene la ventaja de trabajar con diferentes sectores: forestal (tanto con productos maderables como no maderables), ganadero, agrícola, entre otros, y de comprometerlos a un manejo sostenible de sus actividades y apoyarlos con herramientas de gestión territorial.

Dentro de este marco de inserción del sector de la conservación privada en todos los procesos, es muy importante compatibilizar este con las políticas que se están dando y se darán en el país, relacionadas con la tenencia de tierra, desarrollo económico, político, social y el proceso autonómico en las regiones. Asimismo, es imprescindible continuar con alianzas y aunar estrategias con otros esfuerzos de conservación del país y la región.

En el futuro, será decisivo fortalecer los vínculos y redes entre los actores interesados en la conservación privada e integrar al Estado en la tarea de lograr la aprobación de políticas, directrices y normas que permitan involucrar más a la sociedad civil y a los actores locales en la conservación de la biodiversidad.

## Referencias bibliográficas

Constitución Política del Estado, Ley 2631.

Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Ley Forestal, Ley 1700, 1996.

Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria - INRA Ley 1750, 1996.

Ley de Organización del Poder Ejecutivo 3351, 2006 y su reglamento DS 28631, 2006.

Ley de Vida Silvestre, Parques Nacionales, Caza y Pesca, DL 12301, 1975.

Reglamento de la Ley Forestal, DS 24453.

Reglamento General de Áreas Protegidas, DS 24781.

Servicio Nacional de Áreas Protegidas, DS 25158.

Asquith, N. y M.T. Vargas. *Tratos justos para servicios hidrológicos en Bolivia*. Santa Cruz: Fundación Natura Bolivia - IIED - DFID, 2007.

Caballero, J.L. *La creación de un fondo local para la protección de las fuentes de agua para Los Negros*. Presentación Taller Servicios Ambientales. Santa Cruz, 2007.

Choquehuanca, J. *Ecoregio. Landowners and biodiversity: Analysis of the potential of conservation on private land in the East of Bolivia*, 2005.

NATURALIA. *Boletín Informativo de Verano*. Santa Cruz: Fundación NATURA Bolivia, 2008.

PROMETA. *El aporte de la conservación privada a la conservación de la biodiversidad en Bolivia*, 2005.

PROMETA. *Guía práctica de conservación privada*, 2006.

PROMETA. Memoria proyecto: "Removiendo obstáculos para la participación directa del sector privado en la conservación de la biodiversidad *in situ*", 2006.



# BRASIL

Beto Mesquita  
INSTITUTO BIOATLÁNTICA



## 1. Marco legal para la conservación en tierras privadas<sup>65</sup>

### El Código Forestal de 1934 y los bosques protectores

En América Latina, 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, cuyo objetivo era la protección de la flora y la fauna silvestre.

Estas áreas, que recibieron el nombre de bosques protectores, permanecían bajo el dominio y posesión de sus propietarios, pero con carácter inalienable y como una categoría de conservación perenne (Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables 1997a). El Código Forestal de

1934 reconocía de esta manera a los bosques protectores privados, a los cuales les concedía la exoneración del impuesto por la tenencia de la tierra (Wiedmann 1997).

### El nuevo Código Forestal (1965)

La Ley Federal 4.771, del 15 de setiembre de 1965, sustituyó al decreto de 1934, y eliminó la categoría bosque protector. No obstante, mantuvo la posibilidad de que los propietarios privados de bosques no incluidos en las zonas de uso restringido puedan destinarlos a la protección de los recursos naturales, pero remitiendo su reglamentación a normas complementarias posteriores.

Sin embargo, la reglamentación de la conservación en tierras privadas, que permitiría la participación ciudadana en los esfuerzos de protección de la biodiversidad, tardó más de una década para llegar, lo que es perfectamente comprensible si se considera que coincidió con el periodo más álgido de la dictadura militar en Brasil.

<sup>65</sup> Informe actualizado a octubre de 2009.

## **Refugios privados de animales nativos (1977) y reservas privadas de fauna y flora (1988)**

En 1977 —año en que se iniciaba el proceso de apertura política— surgió la categoría de refugios privados de animales nativos a través de la Portaria 327, del 29 de agosto.

Nueve años después, el 27 de julio de 1988, y bajo el mandato de un gobierno civil, fue firmada la Portaria 277/88, que creó la categoría de reservas privadas de fauna y flora (Wiedmann 1996).

Estos dos instrumentos jurídicos no poseían fuerza de ley, pues fueron emitidos por el Instituto Brasileño de Desarrollo Forestal - IBDF, órgano de segundo nivel en la jerarquía del gobierno federal, antecesor del actual Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables - IBAMA.

Aun así, muchas áreas privadas fueron reconocidas como refugios de fauna y flora, considerando las dos categorías de manejo permitidas para las tierras privadas. Ello evidenció la existencia de una demanda reprimida de participación directa de la sociedad en la protección y conservación de los recursos naturales de país.

## **Las reservas privadas del patrimonio natural (1990)**

En 1990, después de la creación del IBAMA, fue firmado por el Presidente de la República el Decreto Ley 98.914, del 31 de enero, que estableció la figura de las reservas privadas del patrimonio natural - RPPN. De esta manera, casi seis décadas después se reglamentó el artículo del Código Forestal de 1934 que permitía el establecimiento de áreas protegidas por iniciativa privada. Asimismo determinó, entre otros temas, las actividades permitidas y los

beneficios a ser recibidos por quienes destinasen sus tierras a la protección del patrimonio natural (IBAMA 1997b).

A pesar de ello, todavía quedaron algunos vacíos y errores en el decreto de 1990. Fue para corregir estos equívocos y para complementar aun más la reglamentación para el establecimiento y manejo de estas áreas que el gobierno federal firmó y publicó el Decreto Ley 1.922, el 5 de junio de 1996. Esta norma estableció la descentralización de las responsabilidades entre los órganos ambientales estatales (provinciales) y las organizaciones ambientalistas en lo que se refiere a la divulgación del programa de RPPN, realización de auditorías y otorgamiento de reconocimiento y beneficios.

Además, determina el carácter perpetuo de la reserva, complementando así el decreto de 1990, que además preveía la suspensión del título de RPPN en los casos en que el área sufriera graves daños por su propietario o sus empleados. El decreto de 1996 incluye también mayores beneficios a los propietarios de RPPN, tales como preferencia en el análisis para el otorgamiento de créditos agrícolas públicos y acceso a una línea de financiamiento especial a través del Fondo Nacional del Medio Ambiente, para la implementación y mantenimiento de la infraestructura.

En el 2000, las RPPN conquistaron el estatus de unidades de conservación con la aprobación de la Ley 9.985, que instituyó el Sistema Nacional de Unidades de Conservación - SNUC y convirtió al Brasil en el primer país de América Latina que incluyó a las reservas privadas en su sistema oficial de áreas protegidas.

Aunque sean clasificadas como unidades de uso sostenible, las RPPN podrían considerarse como de protección integral de hecho, dado que el ítem del artículo 21 de la referida ley 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.

Actualmente las RPPN son la única categoría de área protegida en el sistema nacional brasileño que posee un reglamento propio. Ello ha sido fruto del esfuerzo compartido entre los propietarios, a través de sus asociaciones, de la Confederación Nacional de RPPN y de las instituciones gubernamentales a cargo de la protección ambiental.

## 2. Concepto legal y técnico de las RPPN

### Definición legal de las RPPN

Una RPPN es un tipo de área protegida de uso indirecto, así como los parques nacionales, establecida sobre tierras de propiedad privada por voluntad expresa de su propietario, sea persona natural o jurídica, con el objetivo de proteger y conservar muestras de ecosistemas para las presentes y futuras generaciones.

Según lo que se establece en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, una RPPN es “un área privada, gravada en perpetuidad, con el objetivo de conservar la diversidad biológica”, en el cual solamente pueden ser realizadas actividades relacionadas con la investigación científica y visitas con fines turísticos, recreativos o educativos.

La gestión y la protección de las RPPN es responsabilidad del propietario, mientras que

al gobierno le corresponde orientar, fiscalizar y apoyar las acciones necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.

Un área natural debe atender determinadas condiciones para ser reconocida como RPPN. A continuación presentamos algunos de los requisitos que se toman en cuenta a la hora de reconocer un área privada como RPPN:

- Tiene gran importancia para la conservación y protección de la biodiversidad, sea a escala local o regional, para lo cual se considera especialmente el tamaño y el estado de conservación de los ecosistemas naturales encontrados en el área. Esta contribución se puede dar también a través de la formación de corredores naturales entre parches aislados de un determinado ecosistema, ya que las RPPN no requieren contar con una extensión mínima.
- Es relevante para la conservación de ecosistemas frágiles o amenazados, asimismo para la protección de especies amenazadas o en riesgo, o para el mantenimiento de paisajes naturales.
- Protege servicios ambientales o ecosistemas importantes para la sociedad, especialmente en el caso de la protección de cuencas hidrográficas o regulación del microclima.
- Posee características ambientales que justifican acciones de recuperación o restauración, como por ejemplo para la formación de corredores de biodiversidad, fijación de carbono o recuperación de áreas degradadas.

### Actividades permitidas en las RPPN

En las RPPN, las únicas actividades que se permiten son la investigación científica, acciones de educación ambiental, recreación y turismo.

Sin embargo, al contrario de las categorías de unidades de conservación bajo la responsabilidad de órganos públicos —los cuales están obligados a implementar las actividades previstas en sus objetivos—, el propietario de una RPPN desarrolla tales actividades de manera voluntaria.

En pleno ejercicio del derecho a la propiedad, ningún propietario de una RPPN está obligado a permitir el ingreso de visitantes o investigadores a su reserva. En Brasil hay centenares de ejemplos de RPPN manejadas de esta forma, en las cuales los propietarios han decidido garantizar la protección del área sin abrirlas al público o a los investigadores. No obstante, es importante indicar que los que han buscado el apoyo y la colaboración de instituciones ambientales, de centros de investigación o de universidades, sean públicas o privadas, han desarrollado de manera más efectiva aquellas acciones destinadas a proteger el patrimonio natural de su propiedad en el largo plazo. Es decir, a concretar los deseos expresados en el acto de creación de la RPPN. En este sentido, consideramos recomendable que por lo menos algunas acciones de educación ambiental sean desarrolladas con los vecinos y con las comunidades aledañas para garantizar la protección del área y disminuir los problemas con quemas, cacería y extracción, sobre todo de palmito, leña y bejuco<sup>66</sup>.

En el caso de investigaciones, que por lo general son caras y exigen especialización, el propietario de la RPPN puede establecer acuerdos con universidades u organizaciones ambientales para realizar inventarios o estudios y así conocer mejor la fauna y la flora de su reserva. En la medida que el ecoturismo exige planeamiento, inversión y buena capacidad de gestión, solo es

recomendable para aquellas reservas que estén ubicadas en zonas de alta afluencia de turistas.

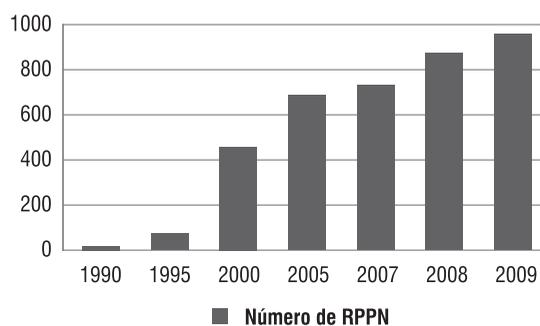
## Ventajas para el propietario que decide establecer una RPPN

De manera general, la única ventaja concreta que tienen los propietarios rurales que deciden crear RPPN en sus tierras es la exoneración del pago del Impuesto sobre la Tenencia de la Tierra que le cobra el gobierno federal.

Aunque en la mayoría de los casos el monto que se paga por este impuesto es muy bajo —además de que es posible obtener la exoneración del mismo en razón de otras restricciones ambientales sobre la propiedad (ver información sobre reserva legal y área de preservación permanente, más adelante)—, para algunas zonas del país y dependiendo del tamaño de la propiedad, este beneficio puede ser muy atractivo para los dueños de tierras.

La misma ley del Sistema Nacional de Áreas Protegidas establece otros dos beneficios

Evolución del número de RPPN existentes en el país<sup>67</sup>



Fuente: Banco de Datos de la Confederación Nacional de RPPN.

<sup>66</sup> Se conoce como bejuco a una variedad de plantas trepadoras propias de regiones tropicales usualmente reconocidas por sus poderes curativos.

<sup>67</sup> Hay alrededor de 400 RPPN en proceso de creación.

económicos para los propietarios de RPPN: la posibilidad de acceder a recursos del Fondo Nacional del Medio Ambiente - FNMA y la prioridad en el análisis para el otorgamiento de créditos agrícolas en las instituciones oficiales de préstamos.

Sin embargo, no es sencillo para los propietarios y propietarias de RPPN acceder a los recursos del FNMA. Primero, por tratarse de recursos públicos que son donados para proyectos de conservación, hay restricciones en la Constitución para que personas naturales o compañías privadas reciban dichos recursos, incluso para invertir en áreas protegidas legalmente reconocidas en tierras privadas. De este modo, solo hay una manera de beneficiar a las RPPN con recursos de este fondo: mediante la presentación de proyectos por parte de organizaciones sin fines de lucro o gubernamentales.

Además, los recursos del FNMA no permiten ningún tipo de inversión directa en la reserva, tales como la construcción o reparación de infraestructura, debido a que se trata de un fondo público. Es decir, los proyectos con esos recursos son exclusivamente para acciones de investigación, planificación (elaboración de planes de manejo) o educación ambiental.

En lo que se refiere a prioridad para préstamos en las instituciones oficiales de crédito agrícola, todavía persiste una gran distancia entre lo que se establece en la ley y lo que ocurre en la práctica. Hasta la fecha, no hay registro de propietarios que hayan logrado obtener esta prioridad. Irónicamente, lo que pasa es justamente lo contrario. Hace algún tiempo, un propietario de una RPPN del estado de Mato Grosso do Sul, en la región oeste del país, presentó una propuesta de préstamo en 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 se 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 solamente no hubo prioridad sino que la RPPN fue el factor que impidió el otorgamiento del crédito, invirtiéndose totalmente lo planteado en la ley.

Entre otras posibles ventajas obtenidas por un propietario por crear un RPPN, podemos destacar:

- Mayor reconocimiento del ambiente natural de su propiedad, a través del contacto constante con instituciones de investigación científica.
- Apoyo en la protección del área contra quemas, cacería y deforestación.
- Apoyo y orientación de los órganos gubernamentales y de organizaciones conservacionistas para la planificación, protección y gestión de la reserva.
- Oportunidad de generar ingresos financieros, a través del desarrollo de actividades de recreación, educación y turismo.

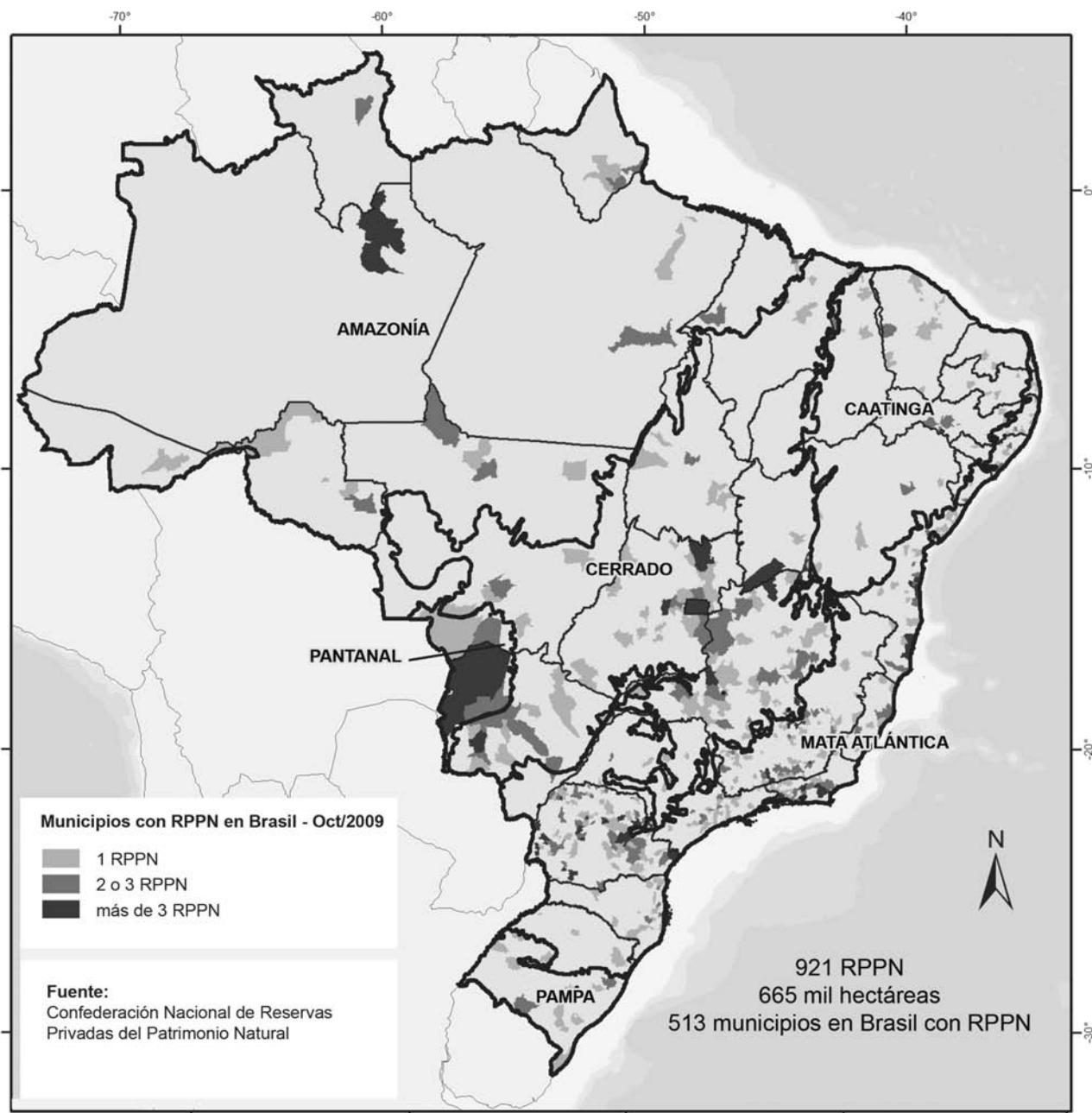
#### Área y número de RPPN por bioma

Bioma	Superficie bajo RPPN (ha)	Número de RPPN
Amazonia	39.418,98	42
Mata Atlántica	129.440,78	617
Cerrado	150.108,39	178
Pantanal	267.826,92	23
Caatinga	74.451,50	43
Pampa	3.169,66	8
Ecosistemas Costeros	1.372,71	11
<b>Total</b>	<b>665.788,94</b>	<b>921</b>

Fuente: Banco de Datos de la Confederación Nacional de RPPN.

# Catastro Nacional de RPPN

www.reservasparticulares.org.br



## Área y número de RPPN y de unidades de conservación pública de protección integral en cinco biomas brasileños

Bioma	Unidades de conservación públicas		RPPN		Representación de RPPN en el Sistema de Unidades de Conservación	
	Superficie (ha)	Nº	Superficie (ha)	Nº	En función de la superficie bajo conservación	En función del número de unidades de conservación
Amazonia	19'261.180	61	39.418,98	42	0,2%	41%
Mata Atlántica	2'379.914	224	129.440,78	617	5,2%	73%
Cerrado	5'001.480	102	150.108,39	178	2,9%	64%
Pantanal	910.005	42	267.826,92	23	22,7%	35%
Caatinga	752.649	14	74.451,50	42	9%	75%

Fuente: Lopes de Melo, Adriano (2008); Vieira & Mesquita (2004); Mesquita (2004); Banco de Datos de Conservación Internacional - Brasil. Base de Datos de la Confederación Nacional de RPPN.

### 3. Conservación privada voluntaria (RPPN) e impositiva (reservas legales y áreas de preservación permanente)

Como se ha visto, las RPPN son reservas voluntarias que se establecen en propiedades privadas solamente cuando el dueño o dueña manifiesta su deseo ante el órgano gubernamental responsable. Esto se realiza mediante el envío de una solicitud acompañada de documentos y mapas que den cuenta de la ubicación y características del predio.

Las condiciones para la creación, los usos permitidos, las principales características y los beneficios de las RPPN fueron presentados anteriormente. A continuación, se presentan los otros dos instrumentos jurídicos que fundamentan la conservación en tierras privadas en Brasil. Estos se caracterizan por ser impositivos o establecidos de manera obligatoria por el gobierno.

La finalidad de incluir las reservas legales y las áreas de preservación permanente en este informe —herramientas de conservación privada distintas del concepto de conservación voluntaria representado por las RPPN— es demostrar de qué manera, en los últimos años, las dos herramientas se han ido mezclando y complementando en Brasil, fortaleciendo una a la otra, a través de modificaciones en la legislación ambiental brasileña.

#### 3.1. Concepto, marco legal y aplicación de las reservas legales

La preocupación por preservar parte de los bosques de las propiedades privadas es muy antigua en nuestro país. Desde los tiempos coloniales, cuando hubo la necesidad de reservar las mejores maderas para uso exclusivo en la construcción o reforma de la flota naval que servía al reino de Portugal, se establecieron restricciones al uso de los recursos naturales, incluso de aquellos ubicados dentro de propiedades privadas.

El Decreto Federal 23.793 de 1934, que después se volvió conocido como el ‘Código Forestal del 34’, determinó que todos los predios rurales debían poseer una reserva obligatoria de vegetación nativa equivalente a 25% del área de la propiedad.

La Ley Federal 4.771, de 1965, revocó el decreto anterior, de 1934, pero mantuvo la obligación de proteger la reserva legal en el interior de cada propiedad, reduciendo su tamaño a 20% de cada predio rural. La ley de 1965 definió a la reserva legal como un área donde no se podía retirar totalmente la vegetación original, pero en la cual sí se permitía el uso de los recursos bajo ciertas condiciones, especialmente para su aprovechamiento dentro de la misma propiedad.

En el año 2001, el gobierno federal, por medio de la Medida Provisional 2.166, estableció una serie de modificaciones al Código Forestal Brasileño, entre las cuales debemos destacar una nueva definición y nuevos porcentajes para la reserva legal.

La nueva redacción establece que estas reservas, que permanecen obligatorias para todas las propiedades rurales, se establecen sobre al menos 80% del área de cada predio ubicado en el bioma amazónico, un mínimo de 35% en los predios del bioma cerrado incluidos en la zona legalmente definida como Amazonía legal, y 20% en las otras partes del país.

Como definición, el nuevo Código Forestal (2001) establece que la reserva legal es un 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 nueva 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.

Otra innovación de la medida provisional de 2001 fue la posibilidad de compensar la ausencia de áreas con vegetación nativa para el establecimiento de la reserva legal en una propiedad, con áreas que cuentan con vegetación nativa ubicadas en otros predios, por medio de un contrato de servidumbre forestal entre los dos predios, el cual 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 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. Como se verá más adelante, vincular las servidumbres forestales —que sirven para compensar la obligación de reserva legal— con las RPPN representa una herramienta idónea para impulsar la conservación en tierras privadas en Brasil.

### **3.2. Diferencias entre las RPPN y las reservas legales**

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, el cual oscila entre 20 y 80 por ciento dependiendo de su ubicación en el territorio. Por otro lado, las RPPN son una figura de conservación voluntaria, y para estas no hay límite de tamaño ni de porcentaje del área del inmueble.

Una reserva legal no es un área con vegetación intocable. En ella, pueden realizarse actividades de extracción, de manera planificada y

sostenible, específicamente para la obtención de productos necesarios para el mantenimiento y manejo de la propiedad agrícola. Lo que no puede ocurrir es la pérdida total de la vegetación original. Por otro lado, en una RPPN solamente se permiten actividades de turismo, recreación e investigación científica, así como la autorización para la cosecha de semillas con fines de recuperación ambiental en la propiedad o sus alrededores. No se permite ninguna otra forma de extracción.

De este modo, vemos que la RPPN es un área protegida con condiciones de uso mucho más estrictas que las establecidas en una reserva legal. Por esta razón, y por ser de carácter voluntario, no hay impedimento para el reconocimiento de RPPN sobre áreas ya establecidas como reservas legales.

La posibilidad de sobreponer RPPN en áreas de reserva legal ha permitido desarrollar el mercado de las servidumbres forestales, aunque por ahora solamente en los estados donde se han establecido reglas y criterios claros (como Paraná y Minas Gerais, por ejemplo). Trataremos este asunto más adelante.

### **3.3. Concepto, marco legal y aplicación de las áreas de preservación permanente**

El otro tipo de área protegida privada obligatoria, según lo establecido en el Código Forestal, son las áreas de preservación permanente (en adelante APP).

Desde la entrada en vigencia de la Ley Federal de 1965, las APP han sido definidas como un área de protección absoluta, donde no se puede desarrollar ningún tipo de aprovechamiento comercial, aunque este no implique la eliminación de la vegetación original.

Por otro lado, 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.

Para especificar a cuáles áreas se refiere, el Código Forestal determina, en su artículo segundo, que son de preservación permanente todos los bosques y todas las demás formas de vegetación ubicadas:

- A lo largo de los ríos u otros cursos de agua, desde su nivel más alto, en una faja de cada lado de sus márgenes, con el mínimo de:
  - a) Treinta metros para los ríos con menos de diez metros de ancho.
  - b) Cincuenta metros para los ríos que tengan entre diez y cincuenta metros de ancho.
  - c) Cien metros para los ríos que tengan entre cincuenta y doscientos metros de ancho.
  - d) Doscientos metros para los ríos que tengan entre doscientos y seiscientos metros de ancho.
  - e) Quinientos metros para los ríos con más de seiscientos metros de ancho.
- Alrededor de las lagunas y lagos naturales o artificiales.
- Cincuenta metros alrededor de los ojos de agua, en cualquier situación topográfica.
- En el tope de los montes, montañas y cerros.
- En áreas con declividad superior a 45°.
- En las restingas (vegetación de litoral), como fijación de las dunas o estabilizadoras de manglares.
- En los bordes de las mesetas, desde la línea en la cual el relieve se rompe, en faja nunca inferior a cien metros.
- En áreas con altitud superior a 1800 metros.

El 2009 ha sido un año de mucha discusión sobre el Código Forestal. Algunos sectores del Congreso Nacional, muy conectados con la defensa de los intereses de los grandes productores rurales, han tratado de presentar proyectos de ley para cambiar la ley forestal, sobre todo en lo que tiene que ver con las reservas legales y —especialmente— con las APP. Por otro lado, el Ministerio del Ambiente en alianza con organizaciones de conservación y de pequeños agricultores, ha tratado de implementar innovaciones en la ley, para armonizar la producción rural con la conservación y mantenimiento de los servicios ecosistémicos en tierras privadas.

### **3.4. Nuevos mecanismos para la conservación privada en Brasil: el rol de los gobiernos estatales y de la sociedad civil**

Además de las figuras ya mencionadas, los sistemas de unidades de conservación de la naturaleza de algunos estados, así como las unidades experimentales implementadas por organizaciones ambientales en conjunto con empresas y propietarios conservacionistas, están marcando la pauta para la creación de nuevas categorías voluntarias de manejo en tierras privadas. Una vez más, es la sociedad adelantándose y atreviéndose en la búsqueda de alternativas que concilien el desarrollo territorial y la protección del patrimonio natural.

Si por un lado el Código Forestal, actualmente en revisión, ya establece la figura de las servidumbres forestales, por otro lado una serie de estudios y proyectos pioneros se están desarrollando en diversas partes del país, identificando opciones para la remuneración y la compensación de los propietarios que adoptan prácticas conservacionistas, además de las exigidas por ley. Estas iniciativas plantean el uso de instrumentos

y herramientas que permitan valorar los servicios ambientales de áreas protegidas, promoviendo así mecanismos para su permanencia a largo plazo.

En este contexto, las áreas naturales protegidas establecidas en tierras privadas han constituido una importante herramienta complementaria a los esfuerzos públicos para la protección de la biodiversidad. Esta herramienta parece ser especialmente útil en el caso de la mata atlántica, bioma extremadamente fragmentado, donde más del 70% de los remanentes forestales están en tierras privadas.

Actualmente, doce de los veintisiete estados brasileños poseen legislación específica para el reconocimiento de RPPN. Bajo el marco legal, los órganos gubernamentales de gestión ambiental de 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 vienen trabajando para incentivar y permitir el reconocimiento de más RPPN. Aunque no todos estos estados hayan implementado plenamente sus programas de apoyo a la conservación privada, la existencia de un marco legal es fundamental para su promoción e incentivo.

## **4. No hay almuerzo gratis: oportunidades para la compensación financiera por servicios ambientales**

### **Reservas privadas como productoras de agua**

Históricamente, la gestión de los recursos naturales en Brasil se ha basado en los mecanismos de comando y control. Desde 1997, con el inicio de la implementación de la Política Nacional de Recursos Hídricos, los

instrumentos económicos vienen integrando parte del conjunto de herramientas y políticas públicas con fuerte énfasis en la compensación por servicios ambientales.

Algunos estados, como Espírito Santo, han creado legislación específica para permitir el pago por servicios ambientales a propietarios rurales involucrados con la conservación o recuperación de bosques y cuencas, así como aquellos que adoptan prácticas más adecuadas para la protección de los recursos naturales, especialmente el agua.

El principio de la compensación tiene su origen en las ciencias económicas. La idea se resume en que los propietarios y productores rurales, comúnmente clasificados como usuarios del agua por desarrollar actividades agrícolas, ganaderas y silviculturales, reciban incentivos para convertirse en ‘productores de agua’.

El caso del estado de Espírito Santo es un buen ejemplo. Su Política Estadual de Recursos Hídricos representó un avance en el contexto nacional, sobre todo por haber establecido un mecanismo claro para la compensación por la prestación del servicio ambiental hídrico.

El impacto inmediato que se espera es la creación de un mercado de servicios ambientales, en el marco del cual se establezca una relación comercial entre los ‘productores’ y los consumidores de agua. Lo que se busca de esta manera es la mejoría de la calidad ambiental de las cuencas hidrológicas más importantes del estado, desde el punto de vista del suministro de agua para consumo humano, agrícola e industrial.

Entre las distintas posibilidades de acción para que los propietarios sigan ofreciendo servicios ambientales a la sociedad resalta la conversión de áreas ocupadas con cultivos y pastizales, y con baja vocación agrícola, en áreas destinadas

a la protección y recuperación de cuencas hidrográficas, por ejemplo, por medio de la restauración forestal, sobre todo en aquellas zonas donde la necesidad de restauración sea más evidente.

Sin embargo, la adopción de esta estrategia en el 100% de las áreas es totalmente imposible, además de inadecuada, por el riesgo de que se compita con la producción de alimentos, resultando en una distorsión económica y en el aumento de precios. De este modo, el programa está concentrado en la conversión y restauración de las áreas protegidas ya definidas en la ley, especialmente en el Código Forestal, lo que significa implementar un estímulo para que los propietarios de hecho adecuen sus tierras a la legislación ambiental.

En su fase experimental, que empezó en setiembre de 2008 y cubre una sola cuenca, el programa ya está implementando un sistema para valorar y compensar a los propietarios por contribuir a la disponibilidad del agua (cantidad). 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 estadual.

En la medida en que el programa se va implementando en otras cuencas y en otros estados, seguramente surgirán nuevos criterios y nuevas estrategias, permitiendo que esta política pueda ir perfeccionándose paso a paso, hasta convertirse en una poderosa herramienta de soporte a las iniciativas para estimular la conservación en tierras privadas.

### **Impuestos públicos como soporte a la conservación privada: el caso del ICMS ecológico**

ICMS es la sigla para el Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Servicios. Es un

impuesto de carácter indirecto, que incide sobre el consumo, muy similar al Impuesto sobre el Valor Agregado - IVA existente en otros países. Posee un carácter eminentemente recaudador para los estados que forman la República Federal de Brasil, diferente, por lo tanto, de las tasas y contribuciones de mejoría que se generan en el ejercicio del poder de policía y en la oferta de servicios por el gobierno.

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.

La Constitución determina que no menos de 75% de lo que se transfiere a los municipios debe seguir un conjunto de criterios, como por ejemplo el Valor Adicional Fiscal. Tales criterios tienen que ver sobre todo con cuestiones económicas y demográficas, como por ejemplo el valor del impuesto generado en cada municipio y su población. El 25% restante puede ser distribuido a los municipios según la legislación propia de cada estado.

En este precepto constitucional está basado el ICMS ecológico. Creado en 1991 en el estado de Paraná, región sur de Brasil, el ICMS ecológico es el nombre que se da a un conjunto de criterios de carácter ambiental, utilizados en el cálculo del valor de ICMS que será transferido a los municipios por el gobierno estadual. Entre esos criterios tenemos el porcentaje de vegetación original remanente, la protección de cuencas hidrográficas responsables por el suministro de agua a los municipios vecinos, la recolección, tratamiento y destinación adecuada de la basura y de las aguas servidas, la existencia de campañas de comunicación y educación ambiental de la población, y la existencia y efectividad en la gestión de las áreas protegidas ubicadas en el territorio del municipio.

Este último criterio representa el factor más relevante y de mayor peso para el ICMS ecológico en la mayor parte de los estados que han adoptado este modelo. Hoy día, además del estado de Paraná, otros doce estados poseen una legislación similar, denominándose en algunos casos como ICMS verde o ICMS ciudadano.

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 definidos previamente que permiten no solo orientar al gobierno estadual en la decisión sobre la transferencia sino también a las alcaldías, en lo que se refiere a decisiones de inversión para mejorar la gestión y protección de las áreas protegidas.

Es muy interesante notar que la evaluación incluye todas las áreas protegidas legalmente establecidas en el municipio, sin importar si son públicas o privadas y tampoco qué nivel de gobierno es responsable por su gestión (municipal, estadual o federal). Sin embargo, en el caso de las áreas protegidas privadas, solo las RPPN —que son las únicas que se incluyen en el Sistema Nacional de Unidades de Conservación— sirven para el cálculo del ICMS ecológico. Las reservas legales y las APP entran en el cálculo no por su existencia o área definida, sino solo en el cálculo de la cobertura vegetal original del municipio, cuando están siendo preservadas o han sido recuperadas.

Desde su implementación en 1991, el ICMS ecológico ha tenido un impacto positivo sobre la calidad de protección y la efectividad de la gestión

de las áreas protegidas de los estados donde fue establecido. Además, ha servido también para estimular la creación de nuevas áreas protegidas, incluso por los gobiernos municipales, que generalmente son los menos interesados en este tipo de acción.

Ahora bien, hay riesgos tales como la creación indiscriminada de áreas protegidas municipales sin criterio o sin calidad de implementación. Por eso resulta tan importante perfeccionar los procesos de evaluación para la transferencia, priorizando los criterios cualitativos sobre los cuantitativos. De hecho, sobre todo en los estados que fueron los pioneros en la implementación del ICMS ecológico, se han implementado mecanismos cada vez más precisos para la evaluación de la calidad de la gestión y efectividad de la protección de las áreas protegidas.

Si bien la municipalidad no está obligada a invertir todo el recurso adicional generado por el ICMS ecológico en la mejora de los indicadores ambientales del municipio, incluyendo las áreas protegidas, la adopción de mecanismos de evaluación que permiten aumentar el monto a ser recibido de acuerdo con los resultados obtenidos ha sido un gran incentivo para la inversión adecuada de los recursos en temas de conservación.

En el caso de las áreas protegidas, el estado de Paraná fue el primero que orientó a los municipios para que inviertan en los aspectos más débiles de la gestión, precisamente los que afectan los indicadores cualitativos de manera negativa. De este modo, la inversión correcta y planificada de los recursos permite que el valor a recibir por el ICMS ecológico sea mayor, en la medida que la protección de las áreas protegidas se vaya incrementando y sea cada vez más efectiva.

Es interesante notar que en municipios donde no hay áreas protegidas de nivel municipal, pero

sí de nivel estadual o federal, los alcaldes han tratado de establecer acuerdos para apoyar la protección de estas áreas, aplicando parte de los recursos del ICMS ecológico en la contratación de guardaparques, en la construcción de facilidades y estructuras o en la implementación de programas de educación ambiental.

Sin embargo, hasta el año 2003 esta oportunidad no se daba con las RPPN. Para un alcalde, la mejor área protegida en el territorio de su municipio era una RPPN, pues permitía ampliar su recaudación con el ICMS ecológico, pero no generaba responsabilidad por invertir en su protección o manejo por la misma razón que presentamos cuando vimos los recursos del FNMA. Esto es, que por ser privadas, las RPPN no podrían beneficiarse directamente de los recursos del ICMS ecológico, por ejemplo, para la mejora o construcción de infraestructura.

De este modo, como estrategia para corregir esta distorsión, el gobierno de Paraná —una vez más como pionero— empezó un proceso de concertación que involucraba a la Secretaría de Medio Ambiente, a la Secretaría del Tesoro, a los promotores de justicia (conocido como Ministerio Público Estadual), al tribunal que fiscaliza los gastos públicos y a la asociación de propietarios de RPPN del estado (RPPN Paraná). El objetivo: 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.

Fue a partir de este proceso que se inició la transferencia del ICMS ecológico para las RPPN en este estado, el cual permanece en una fase experimental, aunque ha servido como modelo para incentivar su adopción en otros estados. El mecanismo desarrollado toma en cuenta el hecho de que, si bien propiedades y propietarios privados no pueden recibir recursos

públicos, las organizaciones sin fines de lucro sí pueden hacerlo. De este modo, la asociación de propietarios de reservas privadas se vuelve estratégica en el proceso.

En su calidad de institución sin fines de lucro, esta organización puede establecer convenios con los gobiernos municipales para ejecutar proyectos de investigación, planificación, educación ambiental y mejoras en el sistema de gestión de las reservas privadas existentes, utilizando recursos del ICMS ecológico.

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 el año 2003 supera los US\$ 940 mil y varía dependiendo de cada reserva, pues el valor por hectárea no es fijo sino que depende de un conjunto de factores (valor recaudado por el ICMS en el municipio, número y tamaño de las áreas protegidas existentes en él y el mismo tamaño de la RPPN). El valor que se recibe es definido anualmente, pero los desembolsos son mensuales.

Un detalle muy importante de este mecanismo es que el valor también se calibra por una evaluación llevada a cabo por la agencia gubernamental de medio ambiente. La estrategia es inducir a que la asociación de RPPN y cada propietario de reserva que va a beneficiarse con recursos del programa los inviertan en aquellos factores de gestión del área que se encuentran más débiles. Con esta medida, se trata de implementar una estrategia de mejora continua de la calidad de la gestión de cada área protegida beneficiada, incluyendo las reservas privadas. Consecuentemente, ello resultará en la entrega de mayores fondos cada año, creando un círculo virtuoso en favor de la conservación.

A continuación presentamos los factores según los cuales se evalúan las áreas protegidas

—incluso las RPPN— para definir el valor que se entrega al municipio por el ICMS ecológico:

- Calidad biológica del área protegida.
- Calidad de los recursos hídricos en el área protegida y en su zona de amortiguamiento.
- Representatividad del área protegida.
- Calidad de la planificación del área.
- Calidad de la implementación de infraestructura y equipamiento del área.
- Disponibilidad y calificación del personal a cargo del manejo y protección del área.
- Existencia de acciones de investigación y monitoreo en el área.
- Nivel de soporte que la municipalidad ofrece al área protegida.
- Grado de reconocimiento que el área protegida tiene en la comunidad local.

La inclusión de las RPPN en el cálculo del ICMS ecológico ha convertido a muchos alcaldes en promotores de RPPN, incluso entre los que antes se mostraban contrarios a que se crearan más áreas protegidas en el territorio bajo su responsabilidad. Eso sucede porque, desde el punto de vista del administrador municipal, una RPPN es la mejor categoría de área protegida para sumar puntos en el cálculo del ICMS ecológico, en la medida que no tiene que hacer inversiones para adquirir dichas áreas y tampoco tiene la responsabilidad directa por su manejo.

Por otro lado, los propietarios de RPPN y la misma asociación de RPPN se han convertido en actores muy importantes en el proceso de evaluación general del ICMS ecológico. Para que se tenga una idea de su influencia, ya hubo casos en los que el gobierno del estado ha suspendido la transferencia adicional por el ICMS ecológico a un municipio cuyo alcalde se rehusaba a

invertir en la protección de la reserva privada, aunque esta era la única área protegida existente que justificaba la transferencia.

## 5. Programas de apoyo y donación de recursos

En años recientes, diversas organizaciones conservacionistas e instituciones gubernamentales han puesto en marcha programas y mecanismos de incentivo para reservas naturales privadas. En la mayoría de los casos, estos instrumentos se basan en las leyes de protección ambiental y de áreas protegidas. Actualmente son diversos los instrumentos jurídicos y económicos, públicos y privados, que han sido adaptados para promover la conservación de la biodiversidad en predios privados.

### Fondo Nacional del Medio Ambiente

Creado por la Ley 7.797 de 10 de julio de 1989, el Fondo Nacional de Medio Ambiente - FNMA tiene como misión contribuir, como agente financiero y por medio de la participación social, a la implementación de la Política Nacional de Medio Ambiente.

Desde su creación, el FNMA apoya proyectos ambientales en todo el país: ya ha invertido más de US\$ 50 millones en más de mil proyectos.

La obtención de recursos financieros del FNMA está condicionada a la presentación de una propuesta que defina acciones para el aprovechamiento del potencial natural de una región o que contribuya a solucionar o minimizar los problemas ambientales relevantes. Las propuestas presentadas ante el FNMA deben estar insertas en alguno de los siguientes núcleos temáticos: agua y bosques; conservación y manejo de la biodiversidad; planeamiento y

gestión territorial; calidad ambiental; sociedades sostenibles, y gestión pesquera compartida. Para las RPPN, las tres primeras líneas son las que presentan mejores oportunidades.

Sin embargo, los propietarios de las reservas no pueden recibir recursos del FNMA. Por tratarse de recursos netamente públicos, es necesario tener un acuerdo con alguna institución pública (federal, estadual o municipal) o con instituciones privadas brasileñas sin fines lucrativos, que posean atribuciones legales para desarrollar acciones en temas vinculados con el medio ambiente.

Para ser consideradas elegibles, las instituciones privadas brasileñas sin fines de lucro deben estar inscritas en el Catastro Nacional de Entidades Ambientalistas - CNEA, o poseer, como mínimo, dos años de existencia legal.

En lo que atañe a las RPPN, el FNMA se mostró próximo y cooperativo solo en la primera mitad de la primera década de este siglo. En el año 2002, el FNMA patrocinó tres programas de intercambio y capacitación de propietarios de las regiones Noreste, Sudeste y Centro-Oeste. Estos programas lograron promover el intercambio de información y de experiencias entre propietarios e instituciones, y fomentaron la creación de cinco nuevas asociaciones de propietarios de RPPN (Asa Branca, de los estados de Ceará, Piauí y Maranhão; Macambira, del estado de Alagoas; APPN, de Pernambuco; ACPN, de Espírito Santo, y REPAMS, de Mato Grosso do Sul).

La realización del Congreso Nordestino de Reservas Naturales Privadas, a finales de abril de 2003, en la ciudad de Maceió, estado de Alagoas, patrocinado por el FNMA, marcó un hito para el 'movimiento RPPNista', por haber permitido la consolidación de la tendencia de fortalecimiento y capacitación de propietarios y de sus asociaciones.

El FNMA se ha constituido también en un donante extremadamente importante para la elaboración de planes de manejo de RPPN. Algunos ejemplos de reservas que ya recibieron o están recibiendo recursos para su planeamiento son: RPPN Cara Preta (en Alto Paraíso, Goiás), con el plan de manejo elaborado por la organización Oca Brasil; RPPN Boca da Mata (en Aruanã, Goiás), elaborado por el Instituto de Desenvolvimento Ambiental; RPPN Minnehaha (en Almas, Tocantins), elaborado por la organización Pequi - Pesquisa e Conservação do Cerrado; RPPN Ecoparque de Una (en Una, Bahia), RPPN Salto Apepiquei (en Ilhéus, Bahia), y RPPN Água Branca (en Valença, Bahia), todos elaborados por el Instituto de Estudos Socioambientales del Sur de Bahia - IESB y la Asociación de Propietarios de Reservas Privadas de Bahia y Sergipe (PRESERVA).

La Confederación Nacional de RPPN también se ha involucrado directamente en la aplicación de recursos del FNMA para la elaboración de los planes de manejo de ocho RPPN en cuatro regiones del país, con el apoyo de las asociaciones estatales.

### **Programas de incentivos para las RPPN de Mata Atlántica**

A partir de 2003, con el lanzamiento del programa de incentivos para las RPPN de Mata Atlántica —resultado del trabajo conjunto entre Conservación Internacional, fundación SOS Mata Atlántica y otras instituciones— surgió una nueva alternativa para los donantes: otorgar recursos directamente a los propietarios sin que sea necesaria la intermediación de otra organización.

Desde 2003, la Alianza para la Conservación de la Mata Atlántica —una iniciativa de Conservación Internacional y la Fundación SOS Mata

Atlántica— promueve el Programa de Incentivo a las RPPN con fondos provenientes del Critical Ecosystem Partnership Fund - CEPF, Banco Bradesco y The Nature Conservancy.

El programa tiene como objetivo incentivar la voluntad latente de conservación de propietarios privados, ofreciendo recursos financieros desburocratizados, cooperación institucional y orientación científica. Este programa estimula el aumento de las áreas efectivamente protegidas en la Mata Atlántica, contribuyendo a la consolidación de corredores de conservación de la biodiversidad. Para ello, contribuye a la creación de nuevas RPPN y a la gestión de las que ya existen, incluyendo la implementación de infraestructura, establecimiento de programas de protección, ecoturismo y educación ambiental, entre otros.

## **6. Participación ciudadana: organización de los propietarios de RPPN y su rol en la promoción e implementación de herramientas para la conservación privada**

En 1997, los propietarios de las RPPN de Río de Janeiro hicieron historia al crear la primera asociación de este tipo de reservas en Brasil: la Asociación de Patrimonio Natural - APN. El principal objetivo de este grupo pionero fue organizarse para luchar por mayores beneficios para las RPPN y apoyar la creación de nuevas reservas.

Un año antes, durante el primer Congreso Brasileño de RPPN, realizado en Brasilia, cerca de cien participantes debatieron sobre la posible creación de una Red Nacional de Áreas Protegidas Privadas - ReNAPP. Esta asociación

no llegó a consolidarse debido a la ausencia de redes locales, estatales o regionales que pudiesen motivar, organizar e integrar a los propietarios en un movimiento nacional.

La segunda asociación de RPPN fue la de Paraná —el estado con el mayor número de reservas privadas en el país— fundada en 1998. En los años 2000 y 2001, un grupo de organizaciones ambientalistas, lideradas por el Instituto de Estudios Socioambientales del Sur de Bahía, Conservación Internacional y la Fundación SOS Mata Atlántica, se reunieron y formaron el ‘núcleo pro red nacional’. Con este fin, promovieron tres encuentros estatales de propietarios que resultaron en la creación de asociaciones de RPPN en Bahía (PRESERVA), en Minas Gerais - ARPEMG y en São Paulo (RENASP, actual FREPESP). En la misma época, se creó la asociación de RPPN del estado de Amazonas.

En octubre de 2001, durante uno de los seminarios técnicos realizados por el IBAMA, se creó la Confederación Nacional de RPPN, con la misión de integrar los esfuerzos de las asociaciones estatales. En este mismo seminario, el equipo del FNMA anunció el lanzamiento de una convocatoria de proyectos para la capacitación de propietarios de RPPN que fueron ejecutados en 2002 y 2003.

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 fines del año 2003. En la medida en que se amplía el ‘movimiento RPPNista’, se amplían a su vez los espacios de articulación y negociación de las RPPN con los órganos ambientales responsables de 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 ve en la elaboración de regulaciones para las RPPN. Si bien los dos primeros decretos que regulan la categoría fueron elaborados por técnicos del IBAMA (agencia ambiental federal), 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 ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad, agencia federal creada en el 2007 responsable por la gestión de las áreas protegidas), las agencias de medio ambiente de los estados y organizaciones ambientalistas de la sociedad civil.

El fortalecimiento institucional de las RPPN y de sus asociaciones es el principal desafío actual, aunado a la creación y adopción de políticas públicas que reconozcan la importancia de esa categoría de área protegida y ofrezcan nuevos e innovadores mecanismos de compensación y valorización.

La mayor evidencia del crecimiento e importancia del movimiento de los propietarios de reservas privadas de Brasil fue la realización de la octava edición del Congreso Interamericano de Conservación en Tierras Privadas en Río de Janeiro, en diciembre de 2008. Con más de 270 participantes, cinco mesas de debates, ocho talleres con presentación de casos y más de cuarenta trabajos técnicos, esta fue la más grande edición de este congreso. Su libro de memorias, que presenta al lector más de sesenta artículos técnicos y científicos, constituye hasta el momento la compilación más importante sobre conservación privada en las Américas.

## 7. Retos y desafíos para la conservación privada en Brasil

La conservación privada se ha constituido como un instrumento adicional y complementario para el fortalecimiento del sistema de protección de la naturaleza, 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.

En Brasil hay ecosistemas que solo están representados en el sistema de áreas protegidas de reservas privadas. La complementariedad entre áreas públicas y privadas es evidente, aun cuando vemos que más de la mitad de las RPPN están ubicadas en las zonas de amortiguamiento de áreas protegidas públicas.

La palabra clave en la relación entre un área protegida pública y una reserva privada debe ser ‘complementariedad’. Si consideramos la necesidad de formar corredores ecológicos (mosaico de paisajes que presenten áreas protegidas combinadas con diferentes usos del suelo que permitan el tránsito de animales y semillas), las reservas privadas surgen como una estrategia fundamental para esta finalidad.

Al poder público le cabe la misión de establecer grandes áreas protegidas, que aseguren la protección de muestras representativas de ecosistemas y el mantenimiento de procesos ecológicos. A las reservas privadas, como las RPPN brasileñas, cabe, en carácter complementario, formar una especie de red de protección o amortiguamiento de impactos en el entorno de los parques y reservas públicas, promoviendo la permeabilidad ecológica en paisajes fuertemente fragmentados, como la Mata Atlántica.

Sin embargo, aunque el número y el área protegida por reservas privadas en Brasil sea representativo, es importante ampliar la participación de los propietarios privados en los esfuerzos de conservación de la biodiversidad y restauración de ecosistemas, aplicando otras herramientas económicas y jurídicas además de las RPPN.

El pago por servicios ambientales —especialmente la protección de cuencas hidrográficas— se presenta como una de las opciones más efectivas en el futuro próximo, aunque todavía existan pocos datos y menos aun casos de estudio. Pero el monitoreo de estos servirá para plantear nuevas oportunidades y diseñar políticas públicas novedosas de apoyo y reconocimiento a la conservación en tierras privadas.

Sobre todo en el caso de las acciones de conservación privada impositivas, es fundamental plantear mecanismos económicos que incentiven a los propietarios, por un lado, y comprometan a la sociedad, por otro. Por el principio jurídico de la función social de la propiedad, es correcto exigir que los dueños de tierras protejan los recursos naturales existentes dentro de los límites de sus fincas y predios rurales. Sin embargo, no parece justo que ellos carguen exclusivamente con todo el costo por esta protección.

La responsabilidad compartida, contemplada en la Constitución, establece que es un deber del gobierno y de la sociedad civil proteger la naturaleza y los recursos naturales. En este sentido, los mecanismos de pago por servicios ambientales son una de las maneras más efectivas de fomentar su implementación.

Para ello, es fundamental que los responsables de las fincas protegidas —con RPPN o solo con reservas legales y áreas de preservación permanente— estén capacitados para asumir los

desafios de asegurar la cantidad y calidad de los recursos naturales cuyo cuidado la sociedad les ha encargado.

Las experiencias del presente indican que el pago por los servicios ambientales se podrá convertir en el gran negocio del siglo XXI. Para eso, es necesario definir claramente los marcos legales, los criterios e indicadores de los servicios y las formas de asegurar su suministro.

Asociado a la protección de la naturaleza como un todo, la protección de los servicios ambientales actuará como una poderosa manera de valorar los esfuerzos privados de conservación, sean voluntarios o impositivos. Los desafíos de gestión de este nuevo paradigma son los más importantes en la actualidad.

## Referencias bibliográficas

Alderman, C. L. "The economics and the role of privately-owned lands used for nature tourism, education and conservation". En Munasinghe, M. y J. McNeely eds. *Protected areas, economic and policy: linking conservation and sustainable development*. World Bank / IUCN, 1994, pp. 273-317.

IBAMA. *Programa de Reserva Particular do Patrimônio Natural, RPPN: uma inovação no contexto da conservação brasileira*. Brasília, DF: Diretoria de Ecossistemas, IBAMA, 1997, 27 pp.

IBAMA. *Reservas Particulares do Patrimônio Natural, Conservação e Sociedade*. Brasília DF: Folheto do Programa de RPPN's, 1997b.

IESB. "Reservas Particulares do Patrimônio Natural". Folheto do Projeto de Divulgação e Apoio à Criação de RPPN's no Sul da Bahia. Bahia: Instituto de Estudos Sócio-Ambientais do Sul da Bahia/Conservation International do Brasil, 1996.

Langholz, J. *Economics, objectives and success of private nature reserves in Sub-Saharan Africa and Latin America*. *Conservation Biology* 10(1):271-280, 1996.

Langholz, J.F. "Conservation cowboys: privately-owned parks and the protection of biodiversity in Costa Rica". PhD. Dissertation. Cornell University, 1999, 269 pp.

Lees, A. "Innovative partners: the value of nongovernment organizations in establishing and managing protected areas". En McNeely, J.A. ed. *Expanding partnerships in conservation*. USA, IUCN, 1995, pp. 188-196.

Loureiro, W. y D. U. Levy. "O papel do ICMS Ecológico no financiamento e consolidação das Reservas Particulares do Patrimônio Natural no Brasil". Texto elaborado para o VII Congresso Interamericano de Conservação em Terras Privadas, 2006.

Loureiro, W. y A. Martínez. "ICMS Ecológico como instrumento de apoio às RPPN no Paraná". Documento Técnico, 2006.

Loureiro, W. "O ICMS Ecológico na Biodiversidade". Relatório técnico divulgado em formato digital, 2007.

Mesquita, C.A.B. "Caracterización de las reservas naturales privadas en América Latina". Tesis Mag. Sc. CATIE. Turrialba, Costa Rica, 1999, 80 pp.

Mesquita, C.A.B.; L.P. Siqueira; A.L. Guimarães; A. Skoczlas-Cole; A. Leite. "O papel do setor florestal na conservação da biodiversidade da Mata Atlântica". En *Biodiversidade: para comer, vestir ou passar no cabelo?* Peirópolis: Bensusan, N.; A. C. Barros; B. Bulhões; A. Arantes (org.). São Paulo, 2006, pp. 175-192.

Mesquita, C.A.B. *RPPN da Mata Atlântica: um olhar sobre as reservas particulares dos corredores de biodiversidade Central e da Serra do Mar*. Belo Horizonte: Aliança para a Conservação da Mata Atlântica, 2004, 48 pp.

- Mesquita, C.A.B. y M.C.W. Vieira. "RPPN: Reservas Particulares do Patrimônio Natural da Mata Atlântica". São Paulo: Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica. Caderno da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, série Conservação e áreas protegidas 28, 2004, 96 pp.
- Mesquita, C.A.B. "Viabilizando um sonho: captação de recursos e financiamento de projetos em Reservas Particulares do Patrimônio Natural". En: *RPPN - Conservação em Terras Privadas: desafios para a sustentabilidade*. Castro, R. y M.C. Borges (org.). Curitiba: Confederação Nacional de Reservas Particulares do Patrimônio Natural, Edições CNRPPN, pp. 22-35.
- Mitchell, B.A. y J.L. Brown. *Stewardship: a working definition*. Environments, 1998. 26(1):8-17.
- Morsello, C. y W. Mantovani. "Mecanismo de seleção de RPPN: uma crítica". Anais do I Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Curitiba: Universidade Livre do Meio Ambiente, 1997, pp. 15-30.
- Munro, D.A. "New partners in conservation: how to expand public support for protected areas". En McNeely, J.A ed. *Expanding partnerships in conservation*. USA, IUCN, 1995, pp. 13-18.
- Norris, R. y L. Camposbasso. "Protected areas and the private sector: building NGO relationship". En McNeely, J.A. ed. *Expanding partnerships in conservation*. IUCN, Island Press, USA, 1995.
- Wiedmann, S.M.P. As "Reservas Particulares do Patrimônio Natural". Anais do I Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Curitiba: Universidade Livre do Meio Ambiente, 1997, pp. 3-14.

# COLOMBIA



Pía Escobar y Clara Solano  
FUNDACIÓN NATURA

## Introducción

Este informe<sup>68</sup> recoge los resultados de la investigación realizada por la Fundación Natura sobre el estado de la conservación voluntaria en tierras privadas en Colombia, a partir de la revisión de información secundaria y de reuniones de trabajo con expertos sobre el tema en Colombia. Entre los expertos entrevistados resaltan aquellos que forman parte del Grupo Interinstitucional de Herramientas de Conservación Privada en Colombia - G5, conformado por la Fundación Natura, la Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil - RESNATUR, WWF - Colombia, The Nature Conservancy - TNC y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales - UAESPNN.

Con el G5 se concertó la realización de este trabajo y sus miembros apoyan la iniciativa en términos técnicos y económicos, considerando que es un importante aporte en el proceso de discusión de los instrumentos existentes y potenciales para la conservación en tierras privadas en el país. Este grupo se constituyó en el año 2002, con el

objetivo de desarrollar y posicionar los temas alrededor de la conservación en tierras privadas en Colombia, convencidos de la importancia de su papel en el desarrollo sostenible del país.

El tema de la conservación en tierras privadas adquiere cada vez mayor importancia, en la medida en que complementa los esfuerzos que, por obligación, hace el Estado en materia de la conservación de la biodiversidad, no solo como estrategia nacional, sino también en cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos<sup>69</sup>.

De igual manera, estas acciones voluntarias generan una serie de procesos que van más allá de la conservación y permiten la construcción de nuevas realidades. Como describe Germán Naranjo en su escrito *Ética individual y estética colectiva: conservación en tierras privadas*, “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”<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> Informe actualizado a noviembre de 2008.

<sup>69</sup> Por ejemplo, los compromisos adquiridos por el gobierno colombiano al suscribir el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

<sup>70</sup> Este artículo se puede encontrar en <http://www.natura.org.co/>

Igualmente, el autor menciona que “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”<sup>71</sup>. Así, “el manejo alternativo de tierras privadas es el punto de partida para plantear una aproximación a la conservación distinta a los esquemas dominantes en épocas anteriores”<sup>72</sup>.

## 1. Antecedentes y aspectos generales

### El contexto colombiano

Para entender la mayoría de los procesos históricos, sociales y económicos de Colombia, es necesario tener en cuenta el contexto de violencia que ha caracterizado al país desde la segunda mitad del siglo XX. La guerra, en sus múltiples manifestaciones, ha marcado el desarrollo de la historia colombiana y ha configurado 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.

Así, por ejemplo, uno de los problemas que enfrentan las reservas naturales de la sociedad civil es:

*[...] la permanencia en los territorios de diversas formas de violencia y de presión por la tierra. En muchas zonas del país, numerosas reservas han quedado abandonadas debido a las presiones y amenazas contra sus propietarios,*

*derivadas ya sea de disputas por el control territorial entre actores armados, expansión de cultivos ilícitos; desarrollo de megaproyectos de infraestructura, perspectivas de inversión en la explotación de recursos naturales incompatibles con la conservación; entre otros (Awad 2007).*

Como comenta Miriam Awad en su informe sobre las Redes de Reservas de la Sociedad Civil:

*Tres aspectos se observan con particular preocupación: en primer lugar, los elevados niveles del conflicto que desbordan la capacidad del Estado para garantizar a sus ciudadanos seguridad y protección en los territorios; en segundo lugar, la compleja red de intereses, escenarios y relaciones ligados a dichos conflictos; y por último, 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.) (Awad 2007).*

A esto debemos añadir problemas como el precario avance en la titulación de tierras a campesinos a lo largo del país, de manera que muchos de ellos no son propietarios legales de sus predios sino solo poseedores, lo que dificulta la aplicación de la normatividad existente y de los mecanismos de incentivos para la conservación. Este contexto convierte a muchos de los procesos de conservación en tierras privadas en un reto para sus propietarios o poseedores, para las organizaciones que los acompañan y para la sociedad en general.

Igualmente, para el análisis es importante partir del proceso de descentralización política y administrativa que ha experimentado el país

<sup>71</sup> Ibidem.

<sup>72</sup> Ibidem.

desde finales de 1988, cuando se estableció la elección popular de alcaldes. Este proceso se fortaleció a partir de la Constitución de 1991, que redujo poderes del Estado central y los cedió al nivel local. En este contexto, las responsabilidades frente a la conservación de la biodiversidad se han ido transfiriendo progresivamente a las regiones, generando procesos importantes de apropiación y desarrollo territorial.

Administrativamente, Colombia está dividida en 32 departamentos, de los que forman parte 1120 municipios. En la Constitución Política de 1991, los departamentos y municipios, junto con los territorios indígenas, se consideran entidades territoriales, y según el artículo 287:

*Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud, tendrán los siguientes derechos:*

1. *Gobernarse por autoridades propias.*
2. *Ejercer las competencias que les correspondan.*
3. *Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
4. *Participar en las rentas nacionales.*

Por otro lado, Colombia es un país con una gran diversidad cultural y geográfica, atravesado por tres cordilleras y con cinco diferentes regiones, algunas de ellas con escasas vías de comunicación. Esto genera una riqueza natural y cultural extraordinaria, a la vez que plantea retos y dificultades en la construcción de un tejido social que soporte los diferentes procesos de conservación voluntaria. Según la Política Nacional de Biodiversidad, Colombia posee aproximadamente 10% de la diversidad biológica mundial, y aunque importantes ecosistemas se encuentran en áreas protegidas por el Estado,

gran parte de esa biodiversidad está albergada en tierras privadas, por ejemplo en las zonas de amortiguamiento de los parques nacionales.

Como se mencionó, los territorios indígenas, que en Colombia están representados por los resguardos y las reservas indígenas, son considerados como entidades territoriales y por lo tanto gozan de los derechos enunciados en el artículo 287 de la Constitución. Los indígenas, representados por sus autoridades tradicionales, tienen propiedad colectiva sobre estos territorios, los cuales son, de acuerdo con la Constitución, “inalienables, inembargables e imprescriptibles”. En la actualidad, los pueblos indígenas poseen alrededor de 115 millones de hectáreas de resguardos, representados en su mayoría en ecosistemas selváticos, desérticos y de alta montaña. Alrededor de 15% de estos territorios es realmente de carácter productivo. No se incluyen en el análisis los procesos de conservación desarrollados por las comunidades indígenas en sus territorios, debido al carácter de entidades territoriales públicas que tienen los resguardos y sus autoridades.

## **Bases jurídicas para los procesos de conservación privada en Colombia**

Dos elementos claves definen las bases constitucionales para los procesos de conservación privada en Colombia: por un lado la definición y reglamentación de la participación ciudadana y sus mecanismos, y por otro, la determinación de la función social y ecológica de la propiedad privada. De acuerdo con el artículo 58 de la Constitución de 1991, que forma parte de los derechos económicos y sociales, “la propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica”. De igual manera, el artículo 79 define el derecho de los ciudadanos a un ambiente sano.

En cuanto a la participación ciudadana, “la Constitución establece un principio participativo referido a los recursos naturales, al señalar que la ley debe asegurar la participación de la comunidad en las decisiones que afectan el ambiente sano” (Ponce de León Chaux 2006).

Gran parte de la normatividad y de las políticas sectoriales y ambientales colombianas, recogen el concepto de participación ciudadana, pero el papel específico de la sociedad civil en los procesos de conservación está ausente de casi todas ellas y prácticamente se limita al derecho a conformar reservas naturales de la sociedad civil, establecido en la Ley 99 de 1993 y su reglamentado aprobado por el Decreto 1996 de 1999.

Como parte de las iniciativas del G5 en Colombia, Gustavo Guerrero analizó el papel de las iniciativas de conservación privada en la legislación y las políticas públicas del país, enfatizando los temas relacionados con la participación ciudadana en los procesos de conservación de la naturaleza. En este sentido señala que “la existencia de múltiples herramientas que puedan ser usadas para la conservación no garantiza su empleo *per se*, máxime cuando el Estado no ha manifestado claramente su voluntad de emplearlas como herramientas de su política pública de conservación” (Guerrero 2005).

Así, aunque la Constitución de 1991 permitió avanzar en estos temas creando herramientas para los ciudadanos, aún es necesario definir marcos jurídicos específicos para la participación ciudadana en los procesos de conservación del medio ambiente. Como señala Guerrero:

*La puesta en marcha de herramientas privadas de conservación supone la necesidad de que la participación como concepto, en conjunto, evolucione hacia instrumentos efectivos que permitan valorar el aporte de los particulares a la conservación de manera adecuada. La*

*constitución de reservas naturales de la sociedad civil no constituye un simple capricho de quienes detentan tierras que pueden destinar a la conservación, sino que cumple una función pública en el marco de una estrategia de conservación que el Estado debe construir, con la participación de los diferentes actores de la sociedad civil, y de hecho, se convierten en el único instrumento regulado en la legislación ambiental destinado a que los particulares conserven la diversidad biológica en sus tierras; de allí que la Red de Reservas Naturales de la Sociedad Civil también sea la única referencia en la política sectorial con respaldo estatal (Guerrero 2005).*

Esto ha generado procesos *sui generis* y como resultado:

*[...] han sido los propios particulares quienes han tenido que acudir a la interpretación de la legislación civil para, en ejercicio de su autonomía de voluntad, conservar elementos de la diversidad biológica en sus tierras, sin contar para ello con apoyo o reconocimiento explícito 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).*

Específicamente, el fundamento jurídico de los procesos de conservación voluntaria en tierras privadas recae en los artículos 109 y 110 de la Ley 99 de 1993 (a través de la cual se creó el Sistema Nacional Ambiental - SINA y el Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial) y su reglamentación a través del Decreto 1996 de 1999, de los cuales se hablará más adelante.

A partir de este marco, y en el proceso de construcción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las reservas naturales de la sociedad civil son catalogadas como una de las categorías que lo conforman.

## El Sistema Nacional de Áreas Protegidas

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP es el conjunto de áreas naturales protegidas (de carácter público, privado y comunitario en los niveles de gestión pública nacional, regional y local), actores sociales y las estrategias e instrumentos de gestión que los articulan y congregan para contribuir como un todo al cumplimiento de los objetivos de conservación que el país persigue<sup>73</sup>.

A pesar de que aún no existe una ley que reglamente el SINAP, la Política de Participación Social en la Conservación lo definió como:

*[...] la organización de una serie de categorías territoriales de conservación de la naturaleza y protección cultural, que permite la construcción y el logro de objetivos comunes desde la autonomía particular, bajo el reconocimiento de diversos modelos de uso de los ecosistemas. [...] Los elementos constitutivos del mismo están representados en las áreas protegidas por instancias gubernamentales, por otras figuras de apropiación y manejo territorial que cumplen algunos objetivos y mecanismos de conservación, y por los actores sociales (UAESPNN 2001).*

En la actualidad, las áreas protegidas del país comprenden 54 parques nacionales naturales que cubren aproximadamente 11% de las áreas terrestres e insulares y 1,1% de las áreas marinas del país; áreas protegidas públicas regionales

y locales que representan 3,5% del territorio nacional y más de quinientas reservas de la sociedad civil que conservan 0,05%. Por otro lado, 32,5% del territorio nacional corresponde a territorios colectivos bajo manejo tradicional de pueblos indígenas y comunidades negras<sup>74</sup>.

La conformación del SINAP busca articular áreas protegidas de diversos tipos y estrategias de conservación locales y regionales. Por su carácter nacional, con un enfoque regional, permite trabajar desde la conservación estricta en áreas protegidas, como los parques nacionales, hasta el aprovechamiento y manejo sostenible de los recursos naturales en las áreas habitadas por grupos humanos<sup>75</sup>.

La Unidad de Parques Nacionales Naturales<sup>76</sup>, que ha coordinado el proceso de conformación del SINAP, ha logrado crear algunos espacios de discusión y ha progresado en la definición de sus aspectos técnicos y legales. Por ejemplo, para articular el funcionamiento del SINAP y, al mismo tiempo, cumplir con los compromisos adquiridos en el Convenio sobre la Diversidad Biológica - CDB, ratificado por Colombia en el año 1995, diversas instituciones firmaron un memorando de entendimiento para definir e implementar las actividades del plan de trabajo de áreas protegidas<sup>77</sup>.

Por otro lado, actualmente se está construyendo un documento denominado CONPES<sup>78</sup> para el SINAP con el fin de definir la política sobre

<sup>73</sup> Para mayor información sobre el SINAP ingresar a <http://www.parquesnacionales.gov.co/>

<sup>74</sup> Ídem.

<sup>75</sup> Para mayor información ingresar a <http://www.patrimonionatural.org.co/>

<sup>76</sup> La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales - UAESPNN, es una dependencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con autonomía administrativa y financiera.

<sup>77</sup> De este memorando forman parte WWF - Colombia, The Nature Conservancy - TNC, Conservación Internacional, Fundación Natura, Asociación Colombiana de Autoridades Ambientales - ASOCARS, Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras - INVEMAR, Instituto Alexander von Humboldt, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza - UICN, Wildlife Conservation Society - WCS, Asociación Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil, Fondo Patrimonio Natural, Departamento Nacional de Planeación y Parques Nacionales Naturales de Colombia.

<sup>78</sup> Se denominan de esta manera los documentos elaborados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social.

áreas protegidas en el país y se está trabajando en la elaboración de una ley del SINAP, proceso aún incipiente, pues su articulado debe discutirse ampliamente. Estos dos instrumentos contemplan a las reservas naturales de la sociedad civil y, en general, algunas herramientas jurídicas para la conservación en tierras privadas.

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. Muchos de estos sistemas tienen reservas naturales de la sociedad civil vinculadas que 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, forman parte fundamental las reservas naturales de la sociedad civil del Nodo Eje Cafetero de 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. Este caso se tratará con más detenimiento posteriormente.

## 2. Herramientas para la conservación privada

En Colombia, Eugenia Ponce de León ha desarrollado la siguiente definición de herramientas jurídicas para la conservación en tierras privadas:

*Son aquellos instrumentos legales que pueden ser utilizados con propósitos de conservación de la biodiversidad, mediante la determinación de un objeto con tales fines, bien sea por vía contractual (acuerdo de voluntades), o mediante acto unilateral (vía testamentaria). Se caracterizan por el uso de instituciones tradicionalmente reguladas por el derecho civil (ej: derechos reales, contratos) o comercial, a las que se les determina un objeto y unos fines de*

*conservación, reinterpretándolas a la luz de los principios constitucionales y de la normatividad ambiental. Con este nuevo enfoque se pretende extender la conservación de la biodiversidad por fuera de las áreas protegidas de carácter público, como una estrategia complementaria a la acción del Estado (no sustitutiva), que compromete a los titulares de predios privados en la protección de los valores que ellos contienen.*

*Estas herramientas se desarrollan como una manifestación de la autonomía de la voluntad ejercida por el particular; es decir que la voluntariedad es un elemento esencial de estas, ya que no se trata aquí de cargas impuestas a la propiedad por autoridad, sino pactadas o asumidas por los particulares por su propia liberalidad. Entre estas herramientas jurídicas se encuentran: usufructos, comodatos, asociaciones mercantiles o civiles, arrendamientos, fideicomisos, condominios, reservas naturales de la sociedad civil, organizaciones para la conservación en tierras privadas (land trusts), fondos rotatorios, servidumbres ecológicas, contratos civiles atípicos, entre otras (Ponce de Leon Chaux 2006).*

A pesar de la ausencia de marcos legales claros para el ejercicio de la conservación privada en Colombia, hemos identificado una serie de herramientas y categorías que están siendo utilizadas actualmente por la sociedad civil y que están siendo fortalecidas a través de sus procesos de implementación y aplicación.

### 2.1. Reservas naturales de la sociedad civil

El decreto 1996 de 1999 (reglamentario de la ley 99 de 1993), define a las reservas como:

*[...] 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 sustentabilidad en el uso de los*

*recursos naturales, cuyas actividades y usos se establecerán de acuerdo a reglamentación, con la participación de las organizaciones sin ánimo de lucro de carácter ambiental.*

Como se dijo anteriormente, las reservas son, además de una herramienta, una de las categorías de áreas protegidas del SINAP.

Dentro de las reservas se pueden encontrar diferentes modelos de conservación, según los actores involucrados. Existen reservas que son propiedad de familias, de ONG, de empresas y también hay reservas comunitarias, cada una de ellas, con diferentes intereses y perspectivas. Igualmente, es importante destacar que la mayor parte de las reservas en Colombia pertenecen a pequeños propietarios, con lo cual la formación de redes es fundamental para conseguir objetivos de conservación que tengan impactos considerables a escala local, regional o nacional.

Para el establecimiento y reconocimiento de una reserva, se necesita en primer lugar la voluntad y decisión del propietario de convertir su finca, o parte de ella, en un área protegida. Cualquier propietario tiene dos opciones para reconocer su reserva:

1. Solicitar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, específicamente a la Unidad de Parques en la oficina de Reservas Naturales de la Sociedad Civil, la inscripción de su reserva. Para esto, se debe tramitar un formulario y anexar el certificado de tradición y libertad del predio, el plano catastral y un mapa que incluya la zonificación de la finca, una descripción del estado de los ecosistemas a conservar y los documentos jurídicos que soporten la propiedad del predio. Tras este trámite, la UAESPNN verifica la información,

hace una vista técnica y por último notifica al propietario el registro. Casi siempre se solicita un concepto técnico a la Corporación Autónoma Regional correspondiente y, por último, se realiza un acto administrativo firmado por el director de la UAESPNN<sup>79</sup>.

2. Inscribirse a través de una organización articuladora, la cual entrega a la UAESPNN la información y documentación descrita en el numeral anterior. Este procedimiento ofrece ventajas a los propietarios, en la medida en que las organizaciones dan el soporte técnico para el procedimiento.

## **Marco legal de las reservas naturales de la sociedad civil**

El Decreto 1996, de 1999, reglamenta lo dispuesto en los artículos 109 y 110 de la Ley 99 de 1993 sobre Reservas Naturales de la Sociedad Civil. Según este decreto, las reservas naturales de la sociedad civil tendrán como objetivo un manejo integral bajo criterios de sostenibilidad que garanticen la conservación, preservación, regeneración o restauración de los ecosistemas naturales contenidos en ellas y que permita la generación de bienes y servicios ambientales.

De igual manera, el decreto señala:

*[...] las posibles actividades a las que pueden dedicarse, su zonificación, el procedimiento de registro ante la Unidad de Parques Nacionales, la participación de los titulares de las reservas registradas en los procesos de planeación de programas a ejecutar en su área de influencia; las obligaciones de los titulares, y el procedimiento para la ejecución de inversiones del Estado que requieran licencia*

<sup>79</sup> Al respecto, se puede consultar el "Instructivo para los procedimientos de apoyo al registro de reservas naturales de la sociedad civil". Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - UAESPNN (Subdirección Técnica).

*ambiental y que afecten reservas registradas”*  
(Ponce de León Chaux 2006).

El tema del registro de las reservas en la Unidad de Parques 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 nombres de los propietarios, la ubicación exacta, etc.).

Ante esto, después de muchas negociaciones que se llevaron a cabo a lo largo de tres años, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales - UAESPNN, expidió la Resolución 0207 de 2007, por medio de la cual “se crea el registro de las organizaciones articuladoras de reservas naturales de la sociedad civil y otros esfuerzos de conservación privada en reconocimiento a su aporte a la Estrategia Nacional de Conservación *in situ* de la diversidad biológica”. La expedición de la resolución tuvo el acompañamiento permanente de RESNATUR, con el fin de convencer a las autoridades de la UAESPNN de la importancia del trabajo desarrollado por esta red y otras en la promoción de procesos de conservación desde la sociedad civil.

Actualmente se está desarrollando un trabajo de socialización de esta nueva norma, de manera que las organizaciones se incorporen a este nuevo registro. La resolución define a la organización articuladora como “toda entidad de derecho privado y sin ánimo de lucro que contemple dentro de sus objetivos institucionales el trabajo con predios en procesos de conservación de la biodiversidad y uso sostenible de los recursos biológicos”. Como proceso de articulación se

entiende “las gestiones encaminadas al logro de los objetivos comunes de conservación mediante el trabajo coordinado y agremiado con personas naturales ocupantes, poseedoras o titulares de predios que comparten identidad y filosofía con la organización y que establecen responsabilidades compartidas”<sup>80</sup>.

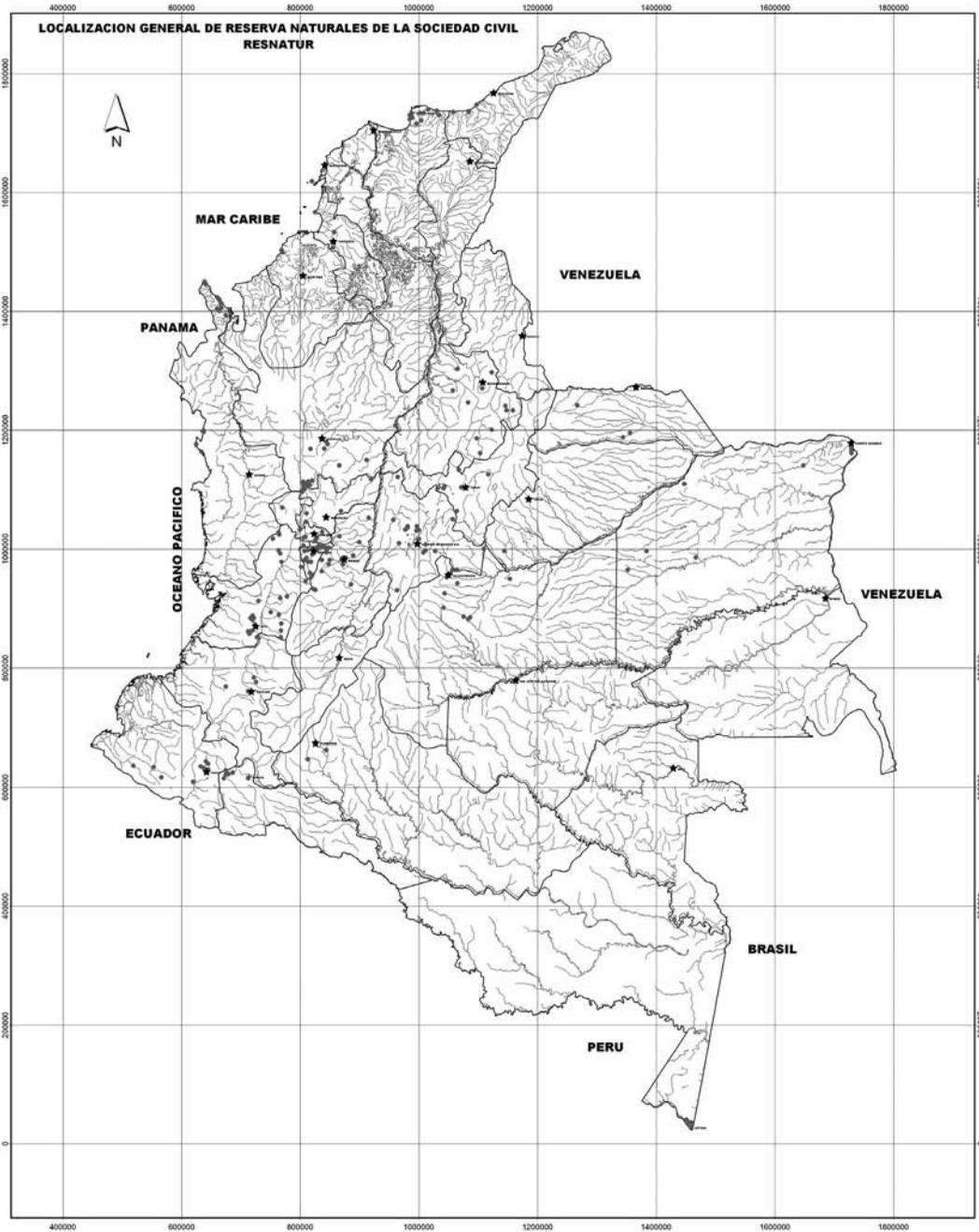
La expedición de la resolución ofrece ciertas ventajas para propietarios y organizaciones. Por un lado, permite el registro de áreas sin necesidad de tener títulos legales sobre las tierras con lo cual se conserva cierto grado de anonimato de los datos de los predios que figuran en las bases de datos de las entidades oficiales. Por otro lado contribuye al fortalecimiento de las redes y otras organizaciones articuladoras, sobre todo de RESNATUR, quienes fueron los promotores de la resolución. Sin embargo, hasta el momento aún no es clara la forma en que esta disposición será puesta en marcha, ni la forma en que la UAESPNN puede apoyar a las organizaciones, en la medida en que en ellas se delegan parte de las responsabilidades de la institución en relación a la conformación del SINAP.

## **Avances en torno a las reservas naturales de la sociedad civil**

Además del importante proceso adelantado por RESNATUR, uno de los principales avances en el tema de reservas en el país es el reconocimiento y fortalecimiento de nuevas redes de reservas naturales.

Por ejemplo, en el trabajo realizado por Miriam Awad para el Fondo Patrimonio Natural, se identifican 39 diferentes redes en cinco regiones del país. Estas no constituyen su totalidad, pues el estudio solo se realizó en una parte del territorio nacional.

<sup>80</sup> El texto completo de la resolución se puede encontrar en: <http://www.resnatur.org.co/Noticias/aprobada-nueva-resolucion-la-02-07-del-29-de-agosto-de-2007>



	<p><b>CONVENCIONES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Reservas</li> <li>☆ Capitales</li> <li>▭ Departamentos</li> <li>▬ Ríos</li> </ul> <p>0 4.0 8.0 12.0 Kilómetros</p>	<div style="text-align: center;"> <p><b>ASOCIACION RED COLOMBIANA DE RESERVAS NATURALES DE LA SOCIEDAD CIVIL</b></p> </div> <p><b>Ubicación General Reservas Naturales de la Sociedad Civil</b></p> <table border="1"> <tr> <td>Presidencia</td> <td>Estado</td> <td>Si 2.098.000</td> </tr> <tr> <td>RESNATUR</td> <td>Provincia</td> <td>RESNATUR</td> </tr> <tr> <td>Revisoría SGA</td> <td>Provincia</td> <td>RESNATUR</td> </tr> <tr> <td>PEDRO A. USUNA L.</td> <td></td> <td></td> </tr> </table> <p><b>OBSERVACIONES</b></p> <p>Fecha: 07 FEBRERO 2014          Plazo: 100 DÍAS DE ESTE MES          Observaciones: 100 DÍAS DE ESTE MES          100 DE DICIEMBRE 2017</p>	Presidencia	Estado	Si 2.098.000	RESNATUR	Provincia	RESNATUR	Revisoría SGA	Provincia	RESNATUR	PEDRO A. USUNA L.		
Presidencia	Estado	Si 2.098.000												
RESNATUR	Provincia	RESNATUR												
Revisoría SGA	Provincia	RESNATUR												
PEDRO A. USUNA L.														

Es importante anotar que, según Awad, 93% de las redes:

*[...] tienen vinculación directa con procesos campesinos con características similares, entre las que se destacan pequeños propietarios y poseedores, dificultades para la formalización de la tenencia de la tierra y prevalencia de prácticas basadas en economías campesinas [...] Otra característica reiterada es la presencia de organizaciones no gubernamentales de carácter local o regional cuya gestión de proyectos ambientales ha permitido la animación de procesos de conservación ambiental por la vía de la constitución de reservas de la sociedad civil (quince de las redes identificadas, equivalente a un 52%) (Awad 2007).*

Para estas redes, se reconoce que:

*[...] los mayores niveles de avance se encuentran precisamente en las acciones de conservación-producción (66%) y de educación ambiental (62%) seguidas por aquellas referidas a los procesos de conservación, restauración y recuperación ambiental propiamente dichos (52%), legislación y política (45%), organización comunitaria y participación social (34%) y caracterización y planes de manejo de las reservas (34%) (Awad 2007).*

Por otro lado, según Pedro Moreno, director ejecutivo de RESNATUR, uno de los mayores avances en el tema de las reservas es la expedición de la Resolución 0207 de 2007, pues permite fortalecer las organizaciones articuladoras y por tanto se fortalece también el tejido social alrededor de la conservación voluntaria. Por ejemplo, a través de RESNATUR se inscribieron en la Unidad de Parques aproximadamente doscientas cincuenta reservas. Actualmente se está desarrollando un proceso de socialización de la norma, con el fin de vincular a otras organizaciones articuladoras en el registro.

Específicamente, para RESNATUR los avances se han dado en los temas de reconocimiento, legitimidad y construcción de tejido social. La red ha tenido una tendencia a crecer en número de afiliaciones y en número de hectáreas. Actualmente, agrupan 70 mil hectáreas a través de 540 reservas (238 asociadas directamente y el resto a través de ONG articuladoras). En total, la red cuenta con cuatrocientos asociados.

En lo que respecta al fortalecimiento del SINAP, entre los años 2004 y 2006, el Comité de Facilitación del SINAP promovió una propuesta de ley que planteaba una reforma de las categorías de manejo, entre las cuales están incluidas las reservas naturales de la sociedad civil. En dicha propuesta, la reserva se define como:

*[...] inmueble o conjunto de inmuebles, que contiene 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.*

Igualmente, se definen como sus objetivos específicos de conservación:

- 1. Conservar la capacidad productiva de ecosistemas naturales, seminaturales y la viabilidad de las poblaciones de especies silvestres terrestres y acuáticas (marinas o continentales), de manera que se garantice una oferta durable de estos recursos.*
- 2. Mantener las coberturas vegetales naturales y seminaturales y condiciones ambientales necesarias, para regular la oferta hídrica, prevenir y controlar erosión y sedimentación, así como garantizar la calidad del aire.*

3. *Conservar áreas que contengan elementos o manifestaciones naturales de fauna, flora, agua, que se constituyen en espacios únicos, raros o de atractivo escénico especial, debido a su significación científica, cultural o emblemática o que conlleven significados tradicionales especiales para las culturas del país.*
- 4) *Proveer espacios naturales o seminaturales aptos para el deleite, la recreación, la educación y el mejoramiento de la calidad ambiental* (UAESPNN 2007).

### **Limitaciones de las reservas naturales de la sociedad civil**

Eugenia Ponce de León resalta como limitación el hecho de que muchos técnicos y funcionarios ven las reservas naturales de la sociedad civil como categorías de protección inferiores a las de carácter público, con lo cual menosprecian su papel dentro del SINAP. Igualmente plantea el desconocimiento sobre las realidades del país, expresado en la exigencia de títulos de propiedad a titulares de reservas, considerando que gran parte de las tierras están en manos de poseedores y ocupantes sin título (Ponce de León Chaux 2006).

Según Pedro Moreno (comunicación personal 2008), una de las principales limitaciones es que no se reconoce a los propietarios de reservas como productores de bienes y servicios ambientales, con lo cual las tasas de agua y otros tipos de incentivos económicos no llegan a quienes realmente están conservando los recursos.

Otra de las dificultades encontradas en el trabajo con predios privados es que el uso y el aprovechamiento de los ecosistemas es visto por gran parte del sector ambiental como una amenaza y no como una estrategia de conservación. Sigue existiendo una visión

estrecha de la conservación que exalta los valores asociados con los ecosistemas naturales y no reconoce la importancia de los ecosistemas transformados en los procesos de restauración, conectividad, etc.

Por otro lado, los problemas en la relación que las redes de reservas han tenido con el Estado hacen que el seguimiento a los procesos de conservación privada sea muy incipiente. Como señala Manuela Ruiz:

*[...] 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 en 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).

### **Proyecciones y retos para las reservas naturales de la sociedad civil**

En el trabajo de Miriam Awad (2007) sobre las redes de reservas en el país se identifican, entre otras, las siguientes líneas estratégicas de acción:

- i) Fortalecimiento de líneas productivas que consoliden los procesos de conservación en las regiones (café, turismo, frutales, medicinales). En este sentido, es importante avanzar en los procesos de reconversión de la producción y en la certificación de los productos. Los productores de café sostenible en reservas han recorrido un importante camino en materia de producción y comercialización que debe ser utilizado por otro tipo de productores.
- ii) Fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones.

- iii) Fortalecimiento de la incidencia en política pública y participación en espacios de planificación local, nacional y regional.
- iv) Fortalecimiento de la estrategia de relevo generacional en el trabajo de conservación. Es fundamental el trabajo que en esta línea

desarrolla RESNATUR con su programa Herederos del Planeta, el cual busca formar a niños y jóvenes en los temas de conservación y producción sostenible, con el fin de garantizar el relevo generacional en las reservas asociadas.

## | ESTUDIO DE CASO |

### La red Serankwa

La Red de Reservas Serankwa forma parte de la reserva de biosfera Cinturón Andino del Macizo Colombiano, declarada por la UNESCO en el año de 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 además de los dos parques nacionales, que conforman distintos SILAP. Integra esta zona la Red de Reservas de la Biosfera del Municipio de San Agustín - Serankwa, que reúne alrededor de 16.300 hectáreas de bosques protegidos<sup>81</sup>. De hecho, esta red fue parte del origen del SILAP de San Agustín y constituye su base social<sup>82</sup>.

Las reservas de la red se encuentran entre los 1800 y 2500 msnm, albergan cantidades importantes de flora y fauna y sus sistemas productivos predominantes son la ganadería extensiva y la agricultura.

Esta red tiene como objetivo apoyar a la comunidad en el proceso de conservación del ambiente mediante la construcción y consolidación de un sistema local de áreas protegidas en San Agustín, con el fin de mejorar las condiciones de vida y el uso sostenible de los recursos naturales, garantizando la sostenibilidad de los bienes y servicios ambientales, culturales y sociales que las reservas ofrecen. Las áreas de trabajo de Serankwa son:

- a) Conservación y restauración de áreas prioritarias.
- b) Análisis y categorización de zonas estratégicas.
- c) Caracterización biológica.
- d) Conservación e identificación de especies focales.
- e) Zonificación y planificación de las reservas.
- f) Participación en estrategias de conservación.
- g) Capacitación y divulgación de los objetivos de conservación.
- h) Recuperación de áreas degradadas.
- i) Gestión de programas y proyectos de interés ambiental.
- j) Búsqueda de reconocimiento de la comunidad a través de sistemas de incentivos a los propietarios.
- k) Fortalecimiento del componente social alrededor de la reserva.

<sup>81</sup> Para mayor información acceder a <http://www.cam.gov.co/> y <http://www.parquesnacionales.gov.co/>

<sup>82</sup> El PNN Puracé también conforma parte del SILAP de San Agustín.

Por otro lado, y al igual que las demás herramientas de conservación, es fundamental su inclusión dentro de las nuevas políticas y leyes que se están construyendo alrededor del SINAP. Para esto, es necesario tener en cuenta las diferentes formas de tenencia y propiedad de la tierra, con el fin de no excluir del proceso a aquellos que no tienen títulos de propiedad sobre sus predios y que en ciertas partes del país constituyen una mayoría.

Por último, es importante desarrollar estrategias a través de la implementación de otro tipo de herramientas jurídicas (por ejemplo las servidumbres ecológicas o los testamentos, de las que se hablará más adelante), para garantizar la perpetuidad de las acciones de conservación que se desarrollan en las reservas privadas.

## 2.2. Servidumbres ecológicas

Se define como servidumbre ecológica el 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 de distinto dueño, con el fin de contribuir a la conservación, protección, restauración, mejoramiento y manejo adecuado de los recursos naturales y de los valores ambientales existentes en este (Ponce de León Chaux 2001).

El objetivo principal de las servidumbres es imponer limitaciones al dominio de un predio en beneficio de otro. Las partes interesadas en constituir la servidumbre ecológica pueden pactar, por ejemplo, la protección de cuencas abastecedoras de acueductos municipales, la protección de nacimientos de agua, la conservación de parches de bosque, la protección de hábitats de especies amenazadas, la protección de la especie misma, la realización de actividades ecoturísticas, la promoción de actividades de educación e investigación

ambiental o la creación de corredores biológicos, entre otros. Por ser la servidumbre un gravamen que se impone sobre la propiedad inmueble, su constitución y tradición —bien sea mediante contrato o testamento— es solemne, es decir, requiere escritura pública inscrita en la oficina de registro de instrumentos públicos y privados (Ponce de León Chaux 2001).

Según el trabajo realizado por Jairo Rodríguez para RESNATUR a partir de la constitución de la servidumbre ecológica en Jardín (Antioquia - Colombia):

*[...] los objetivos que persiguen las servidumbres ecológicas estarán determinados por el propio acuerdo a que hayan llegado los propietarios. Igualmente, el alcance de los mismos también estará dado por las características biológicas y geográficas de los predios involucrados. Sin embargo, entre los posibles objetivos (o “usos”) de las servidumbres ecológicas pueden mencionarse:*

- *La conservación de parches de bosque que permitan la preservación de la biodiversidad que exista o se sirva de ellos, o también para la fijación de gases de efecto invernadero.*
- *Establecer corredores biológicos en los que puedan habitar y alimentarse o por los que puedan movilizarse diversas especies.*
- *Ampliar la cobertura de las áreas públicas protegidas, con la ventaja para el Estado de no tener que recurrir a la expropiación o compra de las tierras sobre las cuales se constituye la servidumbre, en tanto que se garantiza la compatibilidad de estas con el objetivo de conservación perseguido por aquellas, lo cual a su vez también brinda seguridad al propietario particular, sobre la tenencia de su bien.*
- *Conservar los paisajes, con fines recreativos y espirituales.*

- *Establecer senderos ecológicos y otro tipo de espacios ecoturísticos.*
- *Proteger fuentes de agua.*
- *Preservar los recursos naturales para las generaciones futuras.*
- *Regenerar suelos erosionados* (Rodríguez 2005).

De igual forma, Rodríguez señala como elementos esenciales de las servidumbres, los siguientes:

- *Son fundamentalmente un instrumento privado, por medio del cual uno o más propietarios de inmuebles restringen de manera libre el uso o aprovechamiento que hacen de los recursos naturales existentes en sus predios. La restricción que así se impone se basa en la autonomía de la voluntad privada.*
- *Con la servidumbre ecológica no se transfiere la propiedad de la tierra, tan solo se establecen algunos límites a la misma.*
- *Pueden constituirse por un tiempo determinado o a perpetuidad.*
- *El cambio de dueños de los predios no afecta la limitación de dominio impuesta, pues se trata de un derecho real, que recae directamente sobre la cosa.*
- *El propietario del predio dominante tiene el derecho de constatar la efectiva restricción en el uso de los recursos naturales del predio sirviente, lo cual ha llevado a establecer la conveniencia de implementar mecanismos de evaluación, monitoreo y seguimiento a las obligaciones* (Rodríguez 2005).

Dependiendo de los propietarios que intervienen, las servidumbres ecológicas pueden

ser establecidas entre dos personas naturales, entre una persona jurídica de derecho público y una persona natural, o entre una persona jurídica de derecho privado y una persona jurídica de derecho público.

## Marco legal de las servidumbres ecológicas

A pesar de la normatividad existente alrededor de las servidumbres administrativas —que son aquellas que pueden imponer las autoridades a los particulares por razones ambientales—, las servidumbres ecológicas de tipo voluntario no tienen un marco legal específico en Colombia. Su establecimiento corresponde entonces a la interpretación de la reglamentación sobre servidumbres que se encuentra en los artículos 879 a 946 del Código Civil colombiano, que a su vez tiene su origen, sucesivamente, en el Derecho romano, el Derecho napoleónico y el Código Civil chileno (Ponce de León Chauv 2001).

## Avances en torno a las servidumbres ecológicas

El tema de las servidumbres ecológicas es tal vez el que mayor discusión y análisis ha generado en el país en los últimos años. Hay varias publicaciones que dan cuenta de los mecanismos para establecer la figura, de sus limitaciones y de sus posibilidades como herramienta eficaz de conservación privada por su carácter formal y su solemnidad<sup>83</sup>.

El G5, y específicamente RESNATUR, han trabajado en el establecimiento de servidumbres ecológicas en Colombia. El avance más importante es la constitución, en julio de 2008, de la segunda servidumbre —después de la establecida en Jardín (Antioquia)<sup>84</sup>— con la

<sup>83</sup> La elevación del contrato de servidumbre a escritura pública le confiere este carácter.

<sup>84</sup> La experiencia se puede consultar en el libro *Voluntad de conservar. Experiencias seleccionadas de conservación por la sociedad civil en Iberoamérica*. Chacón, Carlos (Ed). The Nature Conservancy, San José de Costa Rica, 2008.

participación de la municipalidad de Zapatoca (en el departamento de Santander). Con esto se avanza en el diseño de la herramienta de acuerdo con las características particulares de los actores involucrados (personas naturales o jurídicas, de carácter privado o público).

### **Limitaciones y retos para las servidumbres ecológicas**

A pesar de los procesos de difusión de las servidumbres ecológicas, son pocas las que se han constituido y legalizado en Colombia. En gran medida, esto 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. Por lo tanto, el reto consiste en lograr un respaldo jurídico específico para esta herramienta. Un primer paso debe darse con la expedición de la Ley del SINAP pero, como se dijo anteriormente, este proceso todavía es incipiente.

Por ello, todavía no resulta claro cómo la figura de la servidumbre sirve para promover recursos técnicos y económicos para acciones de conservación en los predios involucrados. Por otro lado, como señala Jairo Rodríguez, hay propietarios interesados en constituir servidumbres, pero faltan recursos para acompañar los procesos. Como cada uno de los casos es particular dependiendo de los actores involucrados, la constitución de cada servidumbre es un proceso largo y complejo que debe contar con un acompañamiento permanente para que se puedan establecer con éxito.

### **2.3. Acuerdos de conservación**

Los acuerdos de conservación son una herramienta de negociación entre dos o más actores alrededor del ordenamiento de actividades relacionadas con la conservación

(preservación, uso y manejo) de determinados recursos. Los acuerdos de conservación (o pactos socioambientales, como también se denominan) a menudo se usan en el desarrollo de proyectos de conservación y son liderados por ONG y otras entidades que implementan este tipo de iniciativas.

A través de los acuerdos, que se firman de forma voluntaria entre los propietarios de los predios o con una entidad externa, se garantiza el cumplimiento de criterios básicos para proteger los bosques y su biodiversidad. Además, este instrumento permite “generar y recuperar la conectividad entre áreas altas y bajas, entre bosques y cuencas hidrográficas, y dar una reorganización a los predios en sus modelos productivos corrigiendo la fragmentación que causan en los paisajes de la región” (Peñalosa 2006).

Según Leiber Peñalosa, técnico de la Fundación Natura —que ha impulsado el establecimiento de varios acuerdos de conservación—, algunas fortalezas de la herramienta son:

- i) Genera interés en la conservación de ecosistemas por parte de los propietarios, y alimenta las habilidades de manejo administrativo de los predios.
- ii) Facilita la promoción de actividades de conservación, pues se utiliza un lenguaje asociado a lo productivo que genera interés en los propietarios privados.
- iii) Deja conocimiento y capacidad instalada en los propietarios para la futura implementación de procesos autogestionarios de producción sostenible (Peñalosa 2006).

Los acuerdos de conservación pueden establecerse entre los productores y la organización que lidera los procesos de °procesos adelantados por la Fundación Natura o CIPAV), o entre los mismos propietarios, que

generalmente están agrupados en algún tipo de organización social de base (Juntas de Acción Comunal, asociaciones, cooperativas, etc.).

En el caso de los acuerdos establecidos al interior de las organizaciones sociales, destaca el proceso adelantado por la fundación Pro Sierra Nevada de Santa Marta a través del Proyecto de Aprendizaje e Innovación para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada - PAIDS. En el desarrollo del proyecto se llevó a cabo un largo proceso de fortalecimiento de las organizaciones campesinas de Sierra Nevada, que culminó con la firma de veintitrés pactos socioambientales a través de los cuales los propietarios de los predios se comprometen a no intervenir gran parte de los bosques de sus fincas, destinando así más de 4 mil hectáreas de bosque para conservación. En el proceso de fortalecimiento se invirtieron recursos para mejorar las condiciones de producción como incentivo para la conservación de los bosques<sup>87</sup>.

A partir de estas experiencias se ha logrado establecer que uno de los factores de éxito de este tipo de acuerdos es el acompañamiento técnico y organizativo que los agentes externos desarrollan en las comunidades locales. De igual forma, es fundamental desarrollar procesos de monitoreo de los acuerdos, con la finalidad de determinar cuál es su verdadero impacto en la conservación de ecosistemas estratégicos.

## 2.4. Otras herramientas para la conservación privada

### Testamento con acciones de conservación

El testamento con fines de conservación es una herramienta muy interesante que está empezando a ser utilizada por RESNATUR

para apoyar a sus asociados a garantizar la perpetuidad de las acciones de conservación que están realizando.

La herramienta se ha ido diseñando a partir de la solicitud de un asociado de RESNATUR, para asegurar, a través de su testamento, que sus herederos sigan desarrollando acciones de conservación en su predio. Responde a dos preguntas recurrentes de los asociados a RESNATUR: ¿Qué pasará con mi reserva cuando me muera? ¿Cómo puedo preservar mi voluntad de conservar a través del tiempo?.

Para esto, se utiliza una cláusula de asignación modal de conservación a perpetuidad, es decir, una cláusula en el testamento que indica de qué forma se establece la herencia de las tierras. Legalmente solo se permite destinar 25% del total del predio para conservación, que corresponde a la parte de libre destinación que por ley tienen las propiedades en sucesión. En el mismo testamento, se indican las restricciones de uso que tiene esa parte del predio, así como la forma y los actores involucrados en el seguimiento de los compromisos. Esta responsabilidad de monitoreo no se delega a ninguna de las partes involucradas en el testamento sino a una tercera persona, natural o jurídica. Esta debe poner en conocimiento de la autoridad pertinente el incumplimiento del contrato.

Cada testamento se debe elaborar según las particularidades de quienes lo suscriben: la composición de las familias, sus propiedades, etc., y debe diseñarse de forma no tan restrictiva, de manera que se pueda modificar e incluso terminar en el tiempo. La dificultad principal radica en encontrar la manera de adaptar el testamento a la voluntad de los herederos.

---

<sup>87</sup> Para más información, consultar [www.prosierra.org](http://www.prosierra.org).

## Servidumbre ecológica en Zapatoca, Santander<sup>85</sup>

En el año 2004 el señor Milton Rueda y su esposa Lucía Ardila, asociados a RESNATUR, manifestaron su interés por constituir una servidumbre ecológica para articular las acciones de conservación que realizan en su reserva con los predios aledaños, y en particular, con un humedal que abastece de agua al acueducto municipal. Después de un detallado estudio realizado por RESNATUR y otros actores en torno a las limitaciones existentes, se determinó que, según el marco legal colombiano, los municipios sí pueden establecer servidumbres. No obstante, dado que el predio que alberga el humedal no estaba legalmente en propiedad del municipio, este tuvo que adquirirlo. El proceso de adquisición culminó en el 2008.

Paralelamente a este proceso, en el año 2007 se realizó una reunión con el alcalde y los concejales vigentes, así como con aquellos elegidos para el siguiente período, para definir cuáles serían las posibles consecuencias jurídicas que contraería el municipio derivadas del contrato de servidumbre ecológica.

De esta manera, en diciembre de 2007 se efectuó, en compañía del propietario de la reserva y de los biólogos contratados para el caso, la visita de caracterización biológica del humedal, colindante con la reserva, para sopesar la necesidad de establecer un manejo conjunto y coordinado y definir las obligaciones a ser cumplidas una vez que se firme el contrato de servidumbre ecológica.

En abril de 2008 se realizó una reunión con el nuevo alcalde municipal para ultimar detalles sobre el establecimiento de la servidumbre y elaborar la minuta del contrato. Esta última contiene los motivos, las consideraciones y el acuerdo como tal. El acuerdo se sometió a los dos debates reglamentarios y fue aprobado por la mayoría de los concejales.

Como medida de seguridad jurídica para el Concejo, se realizó un derecho de petición a la Corporación Autónoma de Santander - CAS (autoridad ambiental con jurisdicción regional) para que se pronunciara sobre la viabilidad jurídica de la servidumbre ecológica. A través de una respuesta oficial, la corporación manifestó no ser competente para pronunciarse sobre el tema, pues esta atribución corresponde solo al municipio. Superados todos los obstáculos, la escritura de constitución de la servidumbre ecológica entre el predio del municipio y la reserva natural de la sociedad civil se firmó en el mes de julio de 2008.

Este caso es importante, pues es un ejemplo de servidumbre establecida entre una persona natural y una persona jurídica de derecho público (el municipio). Es importante destacar que el dueño del predio propuso voluntariamente someter su predio, a través de la servidumbre, al predio del municipio (de ocho hectáreas).

Aunque en este ejercicio no se involucra ningún tipo de recurso económico, sí es importante considerar este aspecto, pues es necesario contar con algún respaldo para la ejecución de las actividades presupuestadas en el plan de trabajo del contrato<sup>86</sup>. Para esto es importante tener en cuenta que, cuando interviene una entidad territorial, es posible incluir dentro del presupuesto anual de inversiones en el rubro ambiental algún tipo de recurso para la servidumbre, además de solicitar apoyo a las corporaciones autónomas regionales - CAR (que constituyen las autoridades ambientales) o a otras entidades que pueden aportar en especies o en dinero según los requerimientos establecidos en el plan de trabajo.

<sup>85</sup> La información para este estudio de caso fue producida por Jairo Rodríguez, quien lideró el proceso, para el G5.

<sup>86</sup> Una vez celebrado el contrato es necesario realizar la caracterización biofísica y social de los predios y realizar en conjunto un plan de trabajo con los costos estimados.

## Otras herramientas legales para la conservación privada en Colombia

Clase de herramienta	Marco legal vigente	Definición	Utilidad para la conservación
Arrendamiento	Artículos 2036 al 2044 del Código Civil	Contrato en que una parte se obliga a conceder el goce de una cosa, a ejecutar una obra o a prestar un servicio y la otra a pagar un precio determinado por dicho goce, obra o servicio.	Se pueden arrendar fincas con zonas boscosas o parches verdes con el único fin de conservar esas áreas boscosas o determinados recursos naturales durante un periodo específico.
Comodato <sup>88</sup>	Artículos 2200 al 2220 del Código Civil	El comodato es conocido como el préstamo de uso y consiste en un contrato en virtud del cual una parte (llamada comodante) entrega en préstamo gratuito un bien mueble o inmueble a otra parte (llamada comodatario) con la finalidad de ser utilizado y posteriormente restituido a quien lo facilitó.	Se puede pactar un contrato en el cual el propietario de una finca presta gratuitamente el todo o una parte de su predio a una persona natural o jurídica para que esta realice actividades de conservación o ecoturismo, con la condición de devolver al cabo de un tiempo el mismo predio en igual o mejores condiciones.
Fideicomiso <sup>89</sup>	Artículos 794 al 822 del Código Civil	Contrato en virtud del cual una persona o grupo de personas aportan bienes (dinero, terrenos, automóviles, etc.) para el cumplimiento de un fin determinado encargado a un tercero. Los bienes que se aportan deberán ser administrados por un organismo especializado, el cual los pondrá a disposición del responsable del cumplimiento de los fines.	Por este contrato una persona o grupo de personas podrá aportar terrenos de importancia biológica a un fiduciario (banco), con el objeto de que se lleven a cabo acciones de conservación de los ecosistemas, educación ambiental, recreo o preservación, que se señalen en el contrato y que pueden ser llevadas a cabo por una universidad, una ONG conservacionista u otros.
Testamento	Artículos 1008 al 1493 del Código Civil	El testamento encuentra su sustento legal en la sucesión por causa de muerte, que se define como la transmisión de un conjunto de relaciones patrimoniales que una persona realiza en favor de otra, la cual lo sustituye en la titularidad de la relación recibida.	Su principal utilidad radica en la carga que recibe el predio, debido a la condición impuesta por el causante de no ejecutar acciones como la tala de bosques o de realizar construcciones que perjudiquen el ambiente.

<sup>88</sup> RESNATUR ha asesorado los procesos de entrega en comodato de dos predios privados a la fundación Omacha y de un predio de propiedad de la Gobernación del Quindío a la fundación Las Mellizas.

<sup>89</sup> Esta figura no ha sido utilizada hasta el momento, pero se ha trabajado en su diseño.

Clase de herramienta	Marco legal vigente	Definición	Utilidad para la conservación
Usufructo	Artículos 823 al 869 del Código Civil	Derecho real que consiste en la facultad de gozar una cosa con cargo de conservar su forma y sustancia y de restituirla a su dueño.	El propietario otorga el derecho a una persona de disfrutar un predio, con el objeto de que esta conserve, proteja o restaure los recursos naturales allí existentes.
Copropiedad	Artículos 2322 al 2340 del Código Civil	La copropiedad encuentra su sustento legal en la comunidad, que se define como el derecho que existe entre dos o más personas sobre una cosa universal o singular, sin que exista una convención relativa a la cosa o se haya pactado una sociedad.	Se pueden realizar compras de predios estratégicos como los nacimientos de agua, donde participa toda la comunidad, y a su vez, se benefician todos.

### 3. Incentivos para la conservación en tierras privadas

En este capítulo se analizarán los diferentes incentivos que se usan o se han usado para fomentar acciones de conservación en el país. Solo estamos incluyendo los directamente relacionados con la conservación, pues hay una serie de incentivos que han sido diseñados desde el sector agrícola y adaptados al sector ambiental cuya aplicación no es muy clara. Es importante tener en cuenta que los incentivos a la producción agrícola pueden ser también incentivos perversos para la conservación de la biodiversidad.

En Colombia, el análisis sobre la importancia de los instrumentos económicos para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad se inició a finales de la década de 1990 con el trabajo de un grupo liderado por el Instituto Alexander von Humboldt y que contó con la participación de diferentes instituciones públicas y ONG.

En este trabajo se define incentivo como lo que motiva o incita cambios voluntarios en

las decisiones de uso por parte de los actores económicos. Específicamente, “un incentivo es considerado como una señal dirigida a estos actores sociales para que establezcan sus criterios de decisión en cuanto al uso de los recursos naturales y de la diversidad biológica”. Estos instrumentos pueden tener efectos positivos o negativos (Instituto Alexander von Humboldt 2000).

Los incentivos no tienen el carácter de obligatorios a diferencia de los instrumentos de comando y control, entre los cuales se encuentran las multas, sanciones, normas de calidad, etc. El Instituto Humboldt utiliza una clasificación de incentivos e instrumentos económicos según los niveles de gobierno por los cuales fueron creados (nacional, regional/ municipal) y según su tipo. Estas categorías son:

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

## Incentivos para la conservación privada<sup>90</sup>

Tipo de instrumentos	Descripción	Incentivo	Ámbito de aplicación
Instrumentos económicos y fiscales	Tienen incidencia sobre los precios relativos o se presentan como formas de transferencia de fondos, por ejemplo los impuestos.	Certificados de Incentivo Forestal - CIF de reforestación	Nacional
		CIF de conservación (no se implementó)	Nacional
		Tasas por uso	Nacional
		Tasas retributivas	
		Exención del impuesto predial	Municipal
Instrumentos de transferencia	Fondos que contribuyen directamente a la conservación de la biodiversidad. Pueden ser producto de la cooperación multilateral, bilateral, entre organizaciones gubernamentales y ONG (locales, internacionales), fundaciones, etc.	Incentivos a la producción sostenible	Nacional
		Esquemas de certificación	Nacional
		Subsidios para familias guardabosques	Nacional
		Pago por servicios ambientales	Nacional

En el trabajo se pone en evidencia que la falta de normatividad de los instrumentos económicos para la conservación de la biodiversidad es uno de los problemas fundamentales para su efectiva implementación. Otra de las limitaciones planteadas es la falta de mecanismos de control y monitoreo que permitan definir criterios de aplicación e impacto (Instituto Alexander von Humboldt 2000).

### Certificado de Incentivo Forestal de Reforestación y de Conservación

El Certificado de Incentivo Forestal - CIF (inicialmente de reforestación) fue creado por la Ley 134 de 1994 con el fin de promover inversiones directas en nuevas plantaciones

forestales de carácter protector-productor en terrenos de aptitud forestal. Según la ley, a este pueden acceder:

*[...] las personas naturales o jurídicas de carácter privado, entidades descentralizadas municipales o distritales cuyo objeto sea la prestación de servicios públicos de acueducto y alcantarillado y entidades territoriales, que mediante contrato celebrado para el efecto con las entidades competentes para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y del ambiente, se comprometan a cumplir un Plan de Establecimiento y Manejo Forestal.*

Posteriormente, se reglamentó esta ley a través del Decreto 900 de 1994, y por consiguiente el

<sup>90</sup> Estas categorías se recogen del trabajo presentado por Ximena Barrera en las memorias del Taller de Servidumbres Ecológicas, realizado en Bogotá en mayo de 2001 (Jiménez, Solano y Barrera 2002).

CIF de reforestación se aplica en el país desde el año 1995. En este decreto se establece, además, el CIF de conservación para “aquellas áreas donde existan ecosistemas naturales boscosos, poco o nada intervenidos”. A diferencia del CIF de reforestación, este es “un incentivo directo para 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)” (Instituto Alexander von Humboldt 2000).

Lamentablemente, nunca se definieron los procedimientos operativos para su implementación, y los pocos recursos que le fueron asignados en un inicio no bastaron para cubrir la demanda identificada por las corporaciones autónomas (autoridades ambientales) y por FINAGRO (fondo de financiación de segundo piso que depende del Ministerio de Agricultura y que se definió como administrador de los recursos), y no han sido asignados recursos adicionales desde entonces, por lo cual nunca se ha puesto en marcha.

Así, mientras este incentivo nunca ha sido aplicado, a través del CIF de reforestación o de plantaciones se han entregado, entre 1995 y 2005, US\$ 36 millones para financiar la siembra de más de 85 mil hectáreas. Esto demuestra una clara ausencia de voluntad política respecto de las acciones de conservación (Blanco 2008).

## Tasas de uso de agua

*Las tasas de agua son una carga que se fija para estimular un uso racional del recurso y promover acciones de conservación y restauración de los recursos hídricos. El primer objetivo se logra al establecer tarifas que cambien el comportamiento*

*de los distintos agentes económicos sobre el recurso hídrico. El segundo objetivo se consigue al destinar 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] (Instituto Alexander von Humboldt 2000).*

En la legislación colombiana se establecieron dos tipos de tasas: 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).*

Por sí solo, el recaudo de estas tasas por parte de las autoridades ambientales no representa un beneficio directo para quienes realizan acciones de conservación en predios privados. Sin embargo, pueden ser, por ejemplo, la base de conformación de fondos para desarrollar esquemas de pago por servicios ambientales, como también establece la estrategia de Pago por Servicios Ambientales diseñada por el gobierno, de la cual se hablará a continuación.

## Pago por servicios ambientales

En julio de 2008, el Grupo de Análisis Económico del Viceministerio de Ambiente expidió la Estrategia Nacional de Pago por Servicios Ambientales, que es producto del Plan de Desarrollo 2006 - 2010. De alguna forma, la inclusión del tema en el Plan Nacional de Desarrollo garantiza el seguimiento de las

metas por el gobierno, así como la búsqueda de mecanismos para la obtención de recursos financieros que permitan desarrollar la estrategia, aspecto fundamental para su puesta en marcha y desarrollo. Asimismo, tiene entre sus motivaciones la posibilidad de contar con incentivos para que los propietarios desarrollen acciones para la conservación de recursos naturales (Blanco 2008).

La estrategia reconoce que la degradación de los ecosistemas y de los servicios que prestan contribuye al aumento de las desigualdades sociales, generando pobreza y conflicto social. Por tanto, la gestión de los servicios ambientales puede ser un factor decisivo en los procesos de reducción de la pobreza (MAVDT 2008).

Entre otras, la intención al construir la estrategia es hacer más eficiente la labor de las CAR —que son las encargadas de ejecutar la política ambiental en las regiones— en la inversión de los recursos que reciben. Por tanto, no se trata de crear nuevos impuestos ni tasas sino de crear mecanismos para utilizar los ya existentes (Blanco 2008).

Su fundamento legal es el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 —modificado por el artículo 106 de la Ley 1151 de 2007— que establece que los departamentos y municipios dedicarán 1% de sus ingresos corrientes, entre otros, a financiar esquemas de pago por servicios ambientales, lo que 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 (MAVDT 2008).

*La participación de los privados se presenta, dentro de la estrategia, como un reconocimiento o pago voluntario por parte de los beneficiarios de los servicios ambientales a los propietarios o poseedores de predios, por la acción o inacción*

*en el uso del suelo, permitiendo que se provean o mantengan los servicios ambientales asociados. Así, los esquemas de pagos por servicios ambientales se constituyen en un instrumento económico, a través del cual se reconocen las externalidades positivas por la conservación y manejo sostenible de los recursos naturales, permitiendo que se encuentren oferentes y demandantes de los servicios ambientales, con un resultado favorable para los objetivos de conservación de la política ambiental (MAVDT 2008).*

El objetivo de la estrategia es “viabilizar y orientar el pago por los servicios ambientales en Colombia para que se constituya en una herramienta eficaz para cumplir los objetivos de política ambiental y social, asociados a la conservación y recuperación de los ecosistemas naturales”. Dos de los objetivos específicos, que interesan para este trabajo, son:

- *Fomentar el trabajo conjunto entre las autoridades ambientales nacionales, regionales y locales con el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y demás entidades interesadas en la conservación y recuperación de los recursos naturales y sus servicios ambientales.*
- *Contribuir a mejorar la calidad de vida de las comunidades más vulnerables asentadas en las zonas de conservación y recuperación de los recursos naturales y sus servicios ambientales (MAVDT 2008).*

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 (MAVDT 2008).

En Colombia no existe hasta el momento ninguna experiencia de pago por servicios

ambientales - PSA que cumpla con los principios establecidos en su definición<sup>91</sup>. La experiencia más completa es la desarrollada por CIPAV en la cuenca del río La Vieja, en el departamento del Quindío.

*Esta iniciativa representa un esquema de PSA para lograr que pequeños y medianos ganaderos adopten sistemas silvopastoriles. Esos capturan carbono y conservan la biodiversidad, pero son más intensivos en insumos, y por tanto se asocian a mayores costos de producción que los sistemas de pasturas tradicionales, por lo menos en una fase de transición. El PSA se establece para facilitar el proceso de adoptar las nuevas tecnologías más intensivas, las cuales a lo largo deberían tener un mayor retorno que los tradicionales. Consecuentemente, los pagos sirven sobre todo como incentivo temporal en la fase de cambio del uso de la tierra. El pago se hace por la provisión de los servicios de carbono y biodiversidad y se calcula utilizando un índice que clasifica los beneficios de carbono y biodiversidad, respectivamente, de cada uso de suelo, a partir de una estimación de los servicios ambientales. Posteriormente, se define el pago según el puntaje obtenido para los dos servicios. El contrato es directo, con dueños privados. El pago se realiza ex post, es decir después de haberse realizado los cambios planificados a nivel de cada finca. El cambio típico de uso del suelo promovido por el esquema es la plantación de árboles en pastos “limpios”, recuperando así la cobertura arbórea y boscosa de las zonas productivas. Adicionalmente, también se paga a los propietarios de los remanentes de bosques, remunerando su buen manejo en el pasado. Los pagos son anuales. A algunos dueños solo se aplica el pago, a otros se combina el pago con asistencia técnica, y un tercer grupo sirve como grupo de control sin aplicación de pagos ni asistencia. Esto permitirá analizar en el futuro el impacto parcial*

*de las diferentes intervenciones. La evaluación también 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 ganaderas (Murgueitio 2008).*

## Exención del impuesto predial

En Colombia los municipios son los entes encargados de recaudar el impuesto predial en su jurisdicción. Este es “un tributo municipal de carácter directo, que grava los bienes inmuebles ubicados dentro del territorio del municipio el cual toma como base gravable (es decir, el factor que se tiene en cuenta para su liquidación) el autovalúo catastral del predio” (Rodríguez 2005).

Los procesos de exoneración del impuesto predial tienen como base unos acuerdos municipales, suscritos por el Concejo Municipal, que permiten a las administraciones exonerar a los contribuyentes de una parte o la totalidad del impuesto de aquellas áreas de los predios que se dediquen a la conservación. Estos acuerdos pueden incluir otro tipo de incentivos, además de la exención, como la prelación para contratar con el municipio, facilidad para obtener becas, etc.

A partir de la experiencia, se encuentra que en cada municipio puede ocurrir que los acuerdos: (i) no existen y hay que construirlos; (ii) existen pero no se conocen o no se aplican, o (iii) existen y se aplican pero no cumplen con el objetivo final, que es la conservación de la biodiversidad (Jairo Rodríguez, comunicación personal 2008).

A pesar de que no se ha hecho un seguimiento sistematizado de sus impactos, la exención del

<sup>91</sup> Estas categorías se recogen del trabajo presentado por Ximena Barrera en las memorias del Taller de Servidumbres Ecológicas, realizado en Bogotá en mayo de 2001 (Jiménez, Solano y Barrera 2002).

impuesto predial es quizá el incentivo más aplicado y con mejores resultados en Colombia. Por ejemplo, RESNATUR ha impulsado alrededor de treinta acuerdos municipales de exención predial<sup>92</sup>.

Por otro lado, la Fundación Natura, como parte de la implementación de la Estrategia de Desarrollo Sostenible del Corredor de Conservación Guantiva - La Rusia - Iguaque, logró la implementación de acuerdos municipales de exención predial en Encino y Onzaga, en el departamento de Santander.

Por ser un impuesto de carácter municipal, el incentivo está sujeto a las particularidades de cada una de las administraciones, así como de sus presupuestos y obligaciones. Una de las inquietudes de las personas que trabajan en la promoción de la conservación en tierras privadas es la posibilidad de establecer una reglamentación de carácter nacional que permita que esta exención se pueda hacer en todos los municipios. Otra es cómo lograr que los recursos que se exoneran sean invertidos en procesos de conservación en las fincas.

## Incentivos para la producción sostenible y esquemas de certificación

Con frecuencia estos dos instrumentos aparecen relacionados, por lo cual los presentamos juntos en esta sección. Partimos de la base de que, para asegurar su buen funcionamiento, los procesos de certificación liderados por diferentes organizaciones deben ir precedidos por procesos de implementación de prácticas productivas sostenibles, para lo cual se diseñan incentivos que compensan en parte a los productores por la reconversión de los sistemas productivos.

La certificación es:

*un mecanismo que estimula el uso sostenible de la biodiversidad, puesto que no solo permite abarcar los diferentes elementos de la diversidad biológica (productos maderables y no maderables del bosque, fauna, sistemas de producción sostenible mediante, por ejemplo, la producción ecológica), sino que estimula las potencialidades económicas en mercados específicos (Instituto Alexander von Humboldt 2000).*

Los procesos de reconversión de sistemas productivos desarrollados en Colombia son en gran medida ejecutados por ONG con recursos de cooperación tanto nacional como internacional. Por ejemplo, en los sistemas productivos cafeteros, la Fundación Natura trabaja de la mano con la Federación Nacional de Cafeteros, con el fin de implementar buenas prácticas de manejo de los predios como paso previo para obtener la certificación Rainforest Alliance. Desde el año 2000, la Fundación Natura ha venido desarrollando la certificación como un mecanismo para promover el desarrollo sostenible y la conservación de los ecosistemas. La certificación Rainforest Alliance busca el mejoramiento productivo, social y ambiental en la producción agrícola, particularmente de café y banano o plátano. La certificación dirige y premia las continuas mejoras, el manejo sostenible de las fincas y la calidad del café, al mismo tiempo que conecta a los productores y comerciantes responsables con mejores mercados y compradores conscientes.

Por otro lado CIPAV, en asociación con otras organizaciones, ha desarrollado varios procesos de reconversión ganadera con el fin de implementar sistemas silvopastoriles en diferentes regiones del país, con ganaderos pequeños y medianos, tanto

<sup>92</sup> En estos casos, el predio debe estar asociado a RESNATUR y aportar un certificado de afiliación.

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 se vuelven 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 darle 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.

Para el éxito de los procesos de conservación y producción, es importante articular diferentes tipos de incentivos. Así, la Fundación Natura busca, a través de sus proyectos, implementar ‘capas de incentivos’ que permitan generar recursos a corto, mediano y largo plazo para los dueños de pequeñas fincas en diferentes zonas de los Andes Tropicales.

Como ejemplo está el proyecto desarrollado en la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Natural Serranía de los Yariguíes, donde se ha considerado el diseño y la implementación de tres tipos de incentivos para los productores: (i) el acompañamiento y la cofinanciación de un proceso de certificación bajo las normas de Rainforest Alliance, que les permita acceder a los programas de cafés especiales promovidos por la Federación Nacional de Cafeteros; (ii) el diseño y la gestión ante las autoridades municipales, de un esquema de exención predial para los productores que implementen prácticas de conservación y producción sostenible en sus unidades productivas, y (iii) la identificación y el diseño de un esquema de pago por servicios ambientales, asociado con prácticas de conservación en la zona.

En todos los procesos de reconversión productiva, asociados o no con esquemas de certificación, es fundamental llevar a cabo un monitoreo y seguimiento con el fin de evidenciar los impactos de las iniciativas emprendidas y así mostrar la efectividad de las herramientas utilizadas. El monitoreo debe hacerse tanto sobre los cambios en biodiversidad como en las transformaciones socioeconómicas de las comunidades participantes en los procesos. Igualmente, estos temas demandan un análisis de viabilidad para el apoyo a negocios productivos, de manera que sean realmente sostenibles sobre la base del mercado.

### **Subsidios estatales: caso familias guardabosques**

A partir de la estrategia para la erradicación de cultivos de uso ilícito en Colombia, el gobierno ha creado un tipo de subsidios para familias campesinas en zonas estratégicas, a cambio del compromiso de estas de no sembrar cultivos ilícitos en sus predios.

*Mediante contratos con familias individuales, se busca disminuir la siembra de cultivos de uso ilícito. Se paga por no cultivar en zonas de bosques naturales, apoyando una alternativa de subsistencia relacionadas con la siembra de cultivos de uso ilícito [...] Se resalta que el acuerdo no es completamente voluntario y no hay condicionalidad en el pago por la provisión de un servicio ambiental, sino solo por la no siembra de cultivos ilícitos (Blanco 2008).*

Es importante anotar que este tipo de subsidios no constituyen un incentivo como tal y además generan efectos contraproducentes en los procesos de conservación, producción y fortalecimiento de las organizaciones de base rurales (tanto indígenas como negras y campesinas). Considerando que el subsidio

se entrega solo con la condición de evitar la siembra de cultivos ilícitos, se desincentivan otros procesos de producción o uso compatibles con la conservación. De igual forma, 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.

## 4. Propuestas y conclusiones<sup>93</sup>

- Es necesario posicionar las categorías y herramientas de conservación privada, de manera tal que tengan un papel en el funcionamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
- Los mecanismos de incentivos a la conservación implementados a escala local tienen mayor probabilidad de ser sostenibles que los globales o nacionales, siempre y cuando se tomen en cuenta las condiciones ambientales, económicas y sociales de la población. Sin embargo, es deseable contar con lineamientos nacionales para su aplicación como los establecidos por la Estrategia Nacional de PSA del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Uno de los mayores riesgos que enfrenta la sostenibilidad de los mecanismos de incentivos a la conservación es la dependencia económica, en la medida en que se basen únicamente en recursos provenientes del exterior y no sean asimilados como una política estatal. Es necesario, por ello, incorporar recursos nacionales de orden local, departamental o nacional.
- Una de las limitaciones más importantes para la implementación de un sistema de PSA son los altos costos de transacción (negociación, contratación, información), generados por el aún incipiente desarrollo de mercados de compra y venta de bienes y servicios ambientales. En la mayoría de los casos aplicados en Colombia, los costos son cubiertos con recursos de cooperación internacional y no por los agentes directamente involucrados, lo que no permite garantizar el desarrollo y sostenibilidad de los mecanismos de incentivos en el tiempo. Por lo tanto es preciso vincularse con instrumentos de planificación territorial y estrategias financieras que permitan cubrir o reducir los costos previos y posteriores a la implementación.
- Es necesario contar con bases técnicas sólidas que permitan evaluar la factibilidad de los mecanismos de incentivos a la conservación, en particular, realizar estudios sobre la demanda y la oferta de los servicios ambientales, así como evaluaciones económicas de los cambios tecnológicos requeridos para mantener la provisión del servicio ambiental.
- El gobierno tiene dos papeles claves: uno es ser un facilitador entre los actores entregando un marco jurídico adecuado, y el otro es proveer pagos indirectos como servicios sociales, que aunque son su obligación con poblaciones vulnerables, puede privilegiar y favorecer acciones dirigidas hacia la conservación de la biodiversidad y las áreas protegidas.
- Es fundamental articular varios tipos de incentivos (capas), de manera que puedan ser sostenibles y que tengan un verdadero impacto sobre las comunidades y los ecosistemas.

---

<sup>93</sup> Muchas de estas conclusiones y recomendaciones fueron recogidas y sistematizadas por el Fondo Patrimonio Natural en la reunión para discutir la estrategia para la generación y aplicación de incentivos a la conservación como base para la sostenibilidad financiera del SINAP. En la reunión participaron la Unidad de Parques Nacionales Naturales en alianza con la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales - ASOCAR, el Instituto Alexander von Humboldt, la Pontificia Universidad Javeriana, la Fundación Natura - Colombia, el Centro para la Investigación en Sistemas Sostenibles de Producción Agropecuaria - CIPAV y RESNATUR.

- Es preciso contar con condiciones que favorezcan el establecimiento y la permanencia de los incentivos, las cuales tienen que ver con financiación, planeación del territorio, seguimiento y evaluación, sistematización de lecciones aprendidas, comunicación, capacitación e investigación.
- Gran parte de los incentivos de carácter regional, promovidos desde el sector agropecuario por el Estado, no resultan prácticos para pequeños propietarios y solo son rentables para medianos y grandes productores.

Por último, es importante mencionar que en Colombia no existen reservas naturales de la sociedad civil en ecosistemas marinos costeros. Sin embargo, se puede destacar el trabajo realizado por la fundación Malpelo en la protección del parque nacional natural que lleva el mismo nombre, conformado por un islote en el océano Pacífico.

## 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.

Blanco, J. “Casos de PSA y Tipo. PSA en Colombia” y “Grupo de Trabajo sobre Estrategia Nacional de PSA en Colombia”. En M. Albán, R. Moreno Sánchez, D. Moscoso y D.Y. Southgate. *Pagos por servicios ambientales en Ecuador y Colombia*. CIFOR, GTZ y Mac Arthur Foundation, 2008, pp. 52-54.

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.

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: TNC, 2005.

Instituto Alexander Von Humboldt, I.D. *Incentivos para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad*. Bogotá: IAvH, 2000.

Jiménez, A.; C. Solano; M. Barrera y X. Barrera. *Las servidumbres ecológicas. Un mecanismo jurídico para la conservación en tierras privadas. Memorias*. Cali: WWF- Colombia, Fundación Natura, TNC, RESNATUR, 2002.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. *Estrategia Nacional de Pago por Servicios Ambientales*. Bogotá, 2008.

Murgueitio, E. “El caso de pagos por biodiversidad y carbono en Quindío”. En M. Albán, R. Moreno Sánchez, D. Moscoso y D. Southgate. *Pagos por servicios ambientales en Ecuador y Colombia*. CIFOR, GTZ y Mac Arthur Foundation, 2008, pp. 52-54.

Peñalosa, L. “Los acuerdos de conservación: un instrumento de conservación privada”. En C.L. Solano, Memorias VII Congreso Interamericano de Conservación en Tierras Privadas (pp. 164-169). Cartagena de Indias: TNC, Fundación Natura, RESNATUR, UAESPNN, WWF Colombia, 2006.

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: TNC, fundación NATURA, RESNATUR, UAESPNN y WWF Colombia, 2006, pp. 118-123.

Ponce de León Chau, E. *Las servidumbres ecológicas en la legislación colombiana*. Bogotá: Fundación Natura y TNC, 2001.

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.

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.

# ECUADOR

Hugo Echeverría y Sofía Suárez  
CENTRO ECUATORIANO DE DERECHO AMBIENTAL - CEDA



## Introducción

En Ecuador, los esfuerzos privados y comunales orientados a la conservación de sitios han logrado resaltar el importante papel de la gestión privada y comunal en el marco de la conservación de las áreas naturales del país. Así, 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 Protegidas.

El presente informe<sup>94</sup> contiene los resultados de la sistematización de instrumentos legales y económicos para la conservación privada y comunal en Ecuador, así como el entendimiento de los procesos de implementación de dichos instrumentos. En este sentido, el informe abarca los siguientes aspectos:

i) Análisis del marco legal e institucional para la implementación de herramientas e instrumentos económicos de conservación privada y comunal en Ecuador.

ii) Análisis de la efectividad de las herramientas e instrumentos.

iii) Recomendaciones o propuestas para incentivar las iniciativas de conservación privada en Ecuador.

Asimismo, incluye estudios de caso y se enfoca en las oportunidades, barreras e incentivos identificados en la implementación de experiencias de conservación privada y comunal en Ecuador durante las últimas tres décadas.

## 1. Marco legal para la implementación de herramientas e instrumentos económicos de conservación privada y comunal

En Ecuador, como en otros países de la región, el marco legal aplicable a la conservación privada y comunal está contenido en la legislación forestal y de áreas naturales. Históricamente,

<sup>94</sup> Informe actualizado a octubre de 2008.

la legislación no ha reconocido la categoría de reserva privada o reserva comunitaria, ni ha incentivado los esfuerzos privados o comunales de conservación. Por ello, las iniciativas de conservación privada y comunal han debido adaptar las herramientas e instrumentos existentes a sus fines específicos. Este escenario, no obstante, está a punto de cambiar en virtud de nuevas políticas y estrategias sobre áreas naturales, que han sido incluso ratificadas por la nueva carta constitucional, recientemente aprobada en Ecuador.

En este contexto, el análisis del marco legal aplicable revela un proceso que ha evolucionado progresivamente y en el que se identifican al menos tres etapas y estrategias: (i) aplicación de instituciones del Derecho Administrativo como los bosques protectores privados; (ii) aplicación de instituciones del Derecho Civil como las servidumbres, fideicomisos, contratos, etcétera, y (iii) formulación de propuestas normativas específicas.

Estas etapas y estrategias se analizan a continuación.

### **1.1. Aplicación de instituciones del Derecho Administrativo: bosques protectores**

Los primeros esfuerzos voluntarios de conservación en Ecuador datan de la década de 1940<sup>95</sup>, pero se generalizaron a partir de la expedición de la Ley Forestal y de Conservación

de Áreas Naturales y Vida Silvestre en 1981, que estableció el mecanismo de bosque protector<sup>96</sup>.

La administración forestal ecuatoriana clasifica a los bosques en tres categorías: productores, protectores y experimentales<sup>97</sup>.

La categoría de bosque protector incluye a formaciones vegetales que tienen como función principal la protección de las fuentes de agua<sup>98</sup>. 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<sup>99</sup>.

Este escenario es el que ha sido adaptado para fines de conservación privada en el Ecuador, pues el efecto jurídico de la declaratoria se traduce, en principio, en un manejo sostenible del área<sup>100</sup> y una garantía legal de no afectación derivada de procesos de reforma agraria<sup>101</sup>.

Cabe destacar que la figura del bosque protector también ha sido aplicada para proteger áreas que se encuentran bajo el régimen de propiedad comunal, con resultados que varían según los casos.

<sup>95</sup> Arias, Verónica y Mónica Tobar. *Los bosques protectores en el Ecuador*. Quito: The Nature Conservancy, 2007.

<sup>96</sup> Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre. Registro Oficial 64: 24/08/1981. Codificación publicada en el Registro Oficial Suplemento 418.

<sup>97</sup> *Ibidem*, artículo 21.

<sup>98</sup> *Ibidem*, artículo 6.

<sup>99</sup> Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria. Libro III. Registro Oficial 2, artículo 23.

<sup>100</sup> *Ibidem*, artículo 17.

<sup>101</sup> *Ibidem*, artículo 56.

## Bosque protector Chongón Colonche

El bosque protector Chongón Colonche fue declarado el 5 de setiembre de 1994. Está ubicado en las provincias costeras de Santa Elena, Guayas y Manabí, y cuenta con un área de 77.694 hectáreas. En la declaratoria se prevé que su administración está a cargo de una organización ambiental sin fines de lucro.

Dentro del bosque protector existen aproximadamente veintiún comunas, asentadas con anterioridad a la declaratoria. Hasta la fecha no se ha elaborado un plan de manejo, por lo que la organización que administra el bosque ha visto la necesidad de concertar acuerdos con las comunas para que realicen actividades de conservación.

El objeto de los acuerdos es la regulación de los incentivos que se otorgan a las comunas por la protección y el control forestal. En consecuencia, las comunas han elaborado normativas relacionadas con el aprovechamiento forestal sostenible de recursos maderables y no maderables.

Las normativas comunales han sido expedidas de acuerdo con la facultad normativa del cabildo comunal, prevista en la Ley de Organización y Régimen de las Comunas, y han logrado importantes resultados de conservación.

Existe, no obstante, un potencial conflicto con el Ministerio del Ambiente, pues en el bosque protector se están aprovechando los recursos de acuerdo con estas normativas comunales.

El mayor problema reside en que resulta imposible que las comunas acaten la normativa nacional, pues sus disposiciones no concuerdan con la realidad específica de cada una de ellas. Así, en el caso anotado, los acuerdos regulan la tala de árboles con fines de uso comunal (construcción de vivienda, combustible, etcétera) en zonas previamente delimitadas, situación que no está prevista en la normativa nacional, que regula el aprovechamiento forestal sostenible en volúmenes mucho mayores que los requeridos por la comuna.

Según datos actualizados al año 2002, en Ecuador había 161 bosques protectores, de los cuales 88 eran bosques protectores privados, correspondientes a 4,6% de la superficie del Ecuador<sup>102</sup>. Aunque el número de áreas privadas declaradas como bosque protector (mayor que las áreas estatales) reflejaría en principio un alto grado de efectividad de este mecanismo legal con fines de conservación privada, estudios realizados revelan que tal declaratoria no proporciona adecuados niveles de seguridad jurídica<sup>103</sup>. Este aspecto será analizado más adelante.

### 1.2. Necesidad de identificar nuevas estrategias para la conservación privada y comunal

Casi dos décadas de aplicación de la herramienta del bosque protector determinaron la necesidad de identificar nuevas estrategias y herramientas para promover las iniciativas de conservación privada y comunal en Ecuador. Los esfuerzos se canalizaron a través de la adaptación de instituciones tradicionales del Derecho Civil aplicables a los bienes inmuebles, que a fines

<sup>102</sup> Arias, Verónica y Mónica Tobar, *op. cit.*

<sup>103</sup> *Ibidem.*

de la década de 1990 marcaron el inicio de un nuevo momento en el proceso de fortalecimiento del papel de la iniciativa privada y comunal en la conservación de áreas naturales.

En este contexto, y a partir del reconocimiento constitucional de la iniciativa privada y comunal en la conservación de áreas protegidas<sup>104</sup> — que data de 1998 y que ha sido ratificado en la Constitución política vigente—, se identificaron al menos cuatro instituciones del Derecho Civil que ofrecían herramientas jurídicas idóneas para la conservación privada y comunal: la servidumbre ecológica, el fideicomiso de conservación, la compraventa con cláusula de conservación y la reserva privada.

## Servidumbres ecológicas

El artículo 859 del Código Civil ecuatoriano define a la servidumbre como un “gravamen impuesto sobre un predio en utilidad de otro predio de distinto dueño”<sup>105</sup>. A partir de esta institución surgió la servidumbre ecológica, definida como un “contrato por el cual el propietario del predio sirviente decide de forma voluntaria constituir una auto limitación sobre los usos que puede realizar en su predio con el fin de conservar la biodiversidad que se encuentra dentro de él en favor del propietario del predio dominante”<sup>106</sup>.

Como en toda institución del Derecho Civil, destaca el carácter voluntario de la servidumbre, y en el caso específico, destaca también la necesidad de dos predios colindantes y la

posibilidad de zonificar la servidumbre, por lo que la limitación al derecho de uso, en función de la conservación y derivada de la servidumbre ecológica, no ha constituido un desincentivo para el propietario privado<sup>107</sup>.

En Ecuador se han desarrollado algunas experiencias exitosas de servidumbres ecológicas ligadas a la conservación —a través de la protección de zonas de amortiguamiento—, ecoturismo y constitución de corredores biológicos.

## Fideicomisos de conservación

El fideicomiso de conservación se fundamenta en el fideicomiso civil y mercantil y se define como “un contrato mediante el cual, un propietario o grupo de propietarios, transfieren el dominio de sus predios de manera irrevocable a un patrimonio autónomo con un fin determinado”<sup>108</sup>. Según la Ley de Mercado de Valores, el fideicomiso se desarrolla a través de un contrato tripartito entre:

- **Constituyente o fideicomitente:** quien transfiere la propiedad de su predio a un patrimonio autónomo, para que se realicen las actividades establecidas en el contrato.
- **Fiduciaria:** sociedad administradora de fondos y fideicomisos, que actúa como representante legal del patrimonio autónomo. La sociedad administradora es responsable de cumplir con los objetivos específicos señalados en el contrato.

<sup>104</sup> Constitución Política de la República del Ecuador. Registro oficial 1, artículo 248: “El Estado tiene derecho soberano sobre la diversidad biológica, reservas naturales, áreas protegidas y parques nacionales. Su conservación y utilización sostenible se hará con participación de las poblaciones involucradas cuando fuere del caso y de la iniciativa privada, según los programas, planes y políticas que los consideren como factores de desarrollo y calidad de vida y de conformidad con los convenios y tratados internacionales”.

<sup>105</sup> Código Civil ecuatoriano. Codificación. Registro Oficial. Suplemento 46.

<sup>106</sup> Falconí, Esteban. *La conservación privada en el Ecuador. Herramientas legales y marco jurídico aplicable*. Quito: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, 2006.

<sup>107</sup> Programa de Conservación de Tierras Privadas en el Ecuador. “La servidumbre ecológica: un sueño hecho realidad”. Memoria. Quito: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental.

<sup>108</sup> Arias, Verónica y Mónica Tobar, *op. cit.*

## Servidumbre ambiental El Pahuma<sup>109</sup>

A través de la constitución de la servidumbre ambiental El Pahuma se protegen 600 hectáreas de bosque en la ruta Quito-Mindo. El predio ubicado en una zona de bosque húmedo nublado es de propiedad de la familia Lima Acosta y actúa como predio sirviente de la propiedad adyacente de la fundación Ceiba, que ha sido destinada a actividades de investigación y conservación. La servidumbre se estableció en el año 2000 con fines de conservación, por un plazo de 25 años.

La motivación para la constitución de la servidumbre fue el deseo de conservar las especies existentes en el bosque húmedo nublado —principalmente las orquídeas—, además de fomentar el ecoturismo como alternativa a las actividades ganaderas, muy comunes en la zona.

En el contrato de servidumbre se incluyeron cláusulas que prohíben o limitan las siguientes actividades: comercialización de madera; tala de árboles para destinar las tierras a la agricultura; construcción de rutas y edificios; caza de animales silvestres; recolección de plantas silvestres, y contaminación de suelo, aire y el agua.

Las obligaciones de la fundación Ceiba son: obtención de fondos para el desarrollo del ecoturismo, entrega de resultados de investigación científica y administración contable de la servidumbre. Los derechos de la fundación Ceiba comprenden el derecho de ingreso en el predio sirviente para realizar actividades de supervisión y su participación en la elaboración del plan de manejo.

## Fideicomiso de conservación Paluguillo<sup>110</sup>

En el año 2004, The Nature Conservancy - TNC y la fundación Antisana constituyeron un fideicomiso mercantil con fines de conservación de 857 hectáreas para constituir una reserva privada y con el propósito de constituir un corredor biológico y de conservación integrado por propiedades privadas<sup>111</sup>. De este modo, fue posible mantener el flujo genético de especies silvestres y conservar las fuentes de agua que abastecen a la ciudad de Quito, entre la reserva ecológica Cayambe Coca y la reserva ecológica Antisana (ambas integrantes del Patrimonio Nacional de Áreas Naturales y administradas por el Ministerio del Ambiente).

El fideicomiso es administrado por la fiduciaria Enlace Fondos y el beneficiario es la fundación Antisana, que maneja el predio mediante la realización de las siguientes actividades: manejo de los recursos naturales y la biodiversidad con fines de recuperación, investigación básica y aplicada sobre manejo de los recursos naturales, actividades conducentes a la restauración de la flora, fauna y paisaje natural, y procesos de difusión, interpretación ambiental y turismo.

El corredor biológico (corredor de páramo) ha sido impulsado a través del establecimiento de acuerdos de conservación con propietarios privados y comunidades contiguas, con quienes además se han elaborado los planes de manejo respectivos.

<sup>109</sup> Arias, Verónica y Mónica Tobar, *op. cit.*

<sup>110</sup> Arias, Verónica y Esteban Falconí. *El fideicomiso de conservación. La experiencia de Ecuador*. Quito: The Nature Conservancy, 2006.

<sup>111</sup> Entrevista a Verónica Arias, representante de The Nature Conservancy en Ecuador.

- **Beneficiario:** persona en favor de quien se constituye el fideicomiso mercantil.

En Ecuador se han desarrollado dos experiencias de constitución de fideicomisos de conservación, entre las que destaca el fideicomiso de conservación Palugullo.

### Compraventa con cláusula de conservación

La compraventa con cláusula de conservación es un contrato civil mediante el cual el comprador se compromete a conservar el medio natural del predio adquirido. Este mecanismo ha sido particularmente útil para las organizaciones que trabajan *in situ* en la protección de áreas críticas o prioritarias.

En Ecuador hay casos de compra de tierras con fines de conservación por organizaciones sin fines de lucro, pero también por personas naturales.

### Reservas privadas

A través de esta figura un “propietario, sea privado o comunitario, denomina a su propiedad como reserva privada, sujeta a un manejo particular”<sup>113</sup>. Como se ha señalado, en la legislación ecuatoriana no se encuentran reconocidas las reservas privadas como categoría de manejo forestal o de áreas naturales, y en consecuencia, no constituyen una categoría legal de conservación de tierras. Este vacío normativo, no obstante, no ha impedido su proliferación,

#### | ESTUDIO DE CASO |

### Contrato de compraventa con cláusula de conservación entre la familia Gortaire Iturralde<sup>112</sup>

Dos hermanos vendieron sus derechos y acciones de la propiedad en favor de los demás miembros de la familia Gortaire Iturralde, con la condición de que la propiedad se destinase a actividades de conservación y se manejase de forma sostenible. La aplicación de esta figura responde al interés de la familia por conservar los recursos naturales y culturales de esta hacienda, ubicada en el páramo del volcán Antisana. Esta importante área sirve de hábitat para algunas especies de plantas y animales en peligro, como el árbol de papel y el oso de anteojos.

Las obligaciones específicas que asumen los copropietarios incluyen la protección de los mantos acuíferos, manantiales, ríos, aguas termales y demás recursos hídricos que se encuentren dentro o limiten con el predio; promoción y apoyo a la constitución y consolidación de proyectos de conservación de la biodiversidad y desarrollo sostenible de la naturaleza; apoyo al establecimiento de restricciones legales en el uso del suelo, y facilitación de investigaciones científicas y monitoreo ambiental.

Los copropietarios se comprometieron a proteger el predio en las condiciones necesarias para conservar la diversidad genética de especies, comunidades bióticas, procesos ecológicos y características físicas del medio.

<sup>112</sup> Arias, Verónica y Esteban Falconí. *El fideicomiso de conservación. La experiencia de Ecuador*. Quito: The Nature Conservancy, 2006, p. 27.

<sup>113</sup> The Nature Conservancy, Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental. *Opciones de conservación para la biodiversidad. Guía para el propietario*. Quito: TNC, CEDA, 2004, p. 13.

que se evidencia con la constitución de una Corporación de Bosques Privados del Ecuador, que en la actualidad agrupa a 65 socios con una cobertura de 70 mil hectáreas<sup>114</sup>.

### 1.3. Formulación de propuestas normativas específicas

La falta de eficacia de la declaratoria de los bosques protectores y la falta de reconocimiento legal de las reservas privadas o comunales como categorías de manejo motivaron la necesidad de promover reformas políticas y normativas específicas para reconocer e incentivar estas iniciativas. A continuación se analizan las más importantes.

#### Política y estrategia nacional de biodiversidad

A partir de la formulación del proyecto de ley para la conservación de la diversidad biológica (1999), la necesidad e importancia de expedir normas específicas para integrar las iniciativas privadas y comunales a la gestión de áreas naturales fue articulándose y consolidándose como una estrategia idónea y de necesaria implementación. En este marco, y a pesar de que la propuesta legal no fue oportunamente atendida, la conservación privada y comunal ingresó en la agenda política ambiental a través de la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad.

La Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador, formulada en el año 2001 y oficializada en 2007, constituye el primer marco normativo que reconoció la importancia de integrar la conservación privada y comunal como una estrategia para consolidar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SNAP, a través

del establecimiento de procedimientos para mejorar el proceso de declaratoria, delimitación y manejo de áreas protegidas. Estas iniciativas son plausibles de ser implementadas por los gobiernos seccionales, personas o grupos particulares en tierras privadas y por los pueblos indígenas y afroecuatorianos y comunidades locales, en tierras comunitarias<sup>115</sup>.

La Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad, en la parte relativa a la consolidación del SNAP, fue ratificada a través del recientemente oficializado Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, que plantea una estructura del SNAP conformada por subsistemas privados y comunales.

#### Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

El Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007-2016 incorpora subsistemas a la estructura general del SNAP, como una estrategia para el fortalecimiento de su institucionalidad. En este marco, el Plan Estratégico señala:

*Con el fin de dar cumplimiento a los objetivos de conservación, se definió la conveniencia de que el SNAP integre los intereses de conservación de los gobiernos seccionales, de las comunidades indígenas y pueblos afroecuatorianos, así como de propietarios privados, y de la factibilidad de administrarlos y manejarlos. En tal sentido se propone el establecimiento de los siguientes subsistemas: Patrimonio de Áreas Naturales del Estado - PANE; Áreas Protegidas de Gobiernos Seccionales - APGS; Áreas Protegidas Comunitarias, Indígenas y Afroecuatorianas - APC, y subsistema de Áreas Protegidas Privadas - APPRI<sup>116</sup>.*

<sup>114</sup> Ministerio del Ambiente del Ecuador. Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Quito: Ministerio del Ambiente, 2008.

<sup>115</sup> Ministerio del Ambiente del Ecuador. Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador. Quito: Ministerio del Ambiente, 2007.

<sup>116</sup> Ministerio del Ambiente del Ecuador. Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Quito: Ministerio del Ambiente, 2008. Para mayor información ingresar a: [www.ambiente.gov.ec](http://www.ambiente.gov.ec)

## Reserva Cerro Seco<sup>117</sup>

La reserva Cerro Seco está ubicada en el cantón Bahía de Caráquez, provincia de Manabí. Tiene una extensión de 50 hectáreas de bosque seco tropical y limita con el océano Pacífico. La reserva es parte de la Corporación de Bosques Privados del Ecuador desde el 26 de abril de 1996. Son terrenos de la familia Luque Intriago desde hace cincuenta años.

El área fue designada como una reserva privada por los mismos propietarios, ya que entre los años 1992 y 1993 se buscó la declaratoria como bosque protector, pero no existió interés de la autoridad competente en concretar los trámites. Entre 1995 y 1996 se conformó la Corporación de Bosques Privados del Ecuador, a la que la familia Luque se unió como fundadora.

En la reserva se trabaja en la conservación y manejo sostenible de los recursos naturales. Se cuenta con un programa de voluntarios (principalmente estudiantes universitarios extranjeros) que trabajan con las comunidades y autoridades locales en acciones encaminadas a la reforestación con especies nativas del bosque seco, húmedo y manglares, y programas de educación ambiental y capacitación (entre los que destaca el dirigido a pescadores artesanales en educación ambiental y conservación de recursos marinos).

También han cooperado con los gobiernos locales en la elaboración de ordenanzas municipales para fortalecer los procesos de gestión ambiental y conservación de recursos naturales.

Realizaron un gran aporte y cooperación en la investigación y publicación de la lista de aves de la región, impulsada por Birdlife International, que derivó en la declaratoria de la cordillera El Bálsamo y la reserva 'Cerro Seco' como Áreas de Importancia para la Conservación de las Aves (AICAS 015) en el año 2004.

En la actualidad se está tratando de fortalecer la creación y participación de veintinueve fincas de la región con el fin de formar un corredor biológico entre la cordillera El Bálsamo y la reserva Cerro Seco.

El 7 de mayo del año 2006 se firmó un acuerdo entre veintinueve propietarios de varios terrenos en la cordillera El Bálsamo y las autoridades locales (alcaldes) para manejar en forma sostenible los recursos de la cordillera, incluyendo la franja marino costera, cuya mayor extensión se encuentra del lado oeste, que va desde Bahía de Caráquez hasta San Clemente y Charapotó hacia el sur.

## Nueva Constitución Política del Ecuador

La nueva Constitución Política del Ecuador, aprobada en referéndum nacional y vigente desde el 20 de octubre de 2008<sup>118</sup>, es consecuente con las nuevas políticas y estrategias ambientales, en la medida que ratifica el establecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Asimismo detalló su integración en los siguientes términos <sup>119</sup>:

*El Sistema Nacional de Áreas Protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación será ejercida por el Estado.*

Es evidente, entonces, que la nueva Constitución y las políticas aprobadas ofrecen una valiosa

<sup>117</sup> Entrevista mantenida con Marcelo Luque, representante de la reserva Cerro Seco: 26/06/2008.

<sup>118</sup> Constitución Política del Ecuador. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

<sup>119</sup> *Ibidem*, artículo 405.

oportunidad para desarrollar, desde una perspectiva jurídica y económica, un marco normativo que garantice el papel del propietario privado y de la comunidad en la conservación de áreas naturales, aspiración cuya consolidación ha debido esperar más de una década.

## 2. Marco institucional para la implementación de herramientas e instrumentos económicos de conservación privada y comunal

El análisis del marco institucional, como el normativo, revela un proceso en el que se identifican al menos tres etapas que involucran a: (i) el Ministerio de Agricultura; (ii) el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre, y (iii) el Ministerio del Ambiente.

### Ministerio de Agricultura

A partir de la expedición de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre (1981), la designación de bosques protectores y de áreas naturales protegidas fue competencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería. En el ámbito de los bosques protectores, el Ministerio adoptó un papel regulador, mientras que en el de las áreas naturales protegidas, el Ministerio adoptó un papel controlador y administrador.

### Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre

En 1992 empezó una segunda etapa, con la creación del Instituto Ecuatoriano Forestal

y de Áreas Naturales y de Vida Silvestre - INEFAN como el organismo encargado de ejecutar las atribuciones conferidas por la Ley Forestal al Ministerio de Agricultura en torno a la administración y conservación de recursos naturales renovables. Entre las funciones del INEFAN destacaban el fomento y ejecución de políticas relativas a la conservación, protección, investigación, manejo y comercialización de los recursos forestales y de la vida silvestre; gestión de plantaciones, bosques naturales, áreas naturales y cuencas hidrográficas.

La creación del INEFAN como un organismo especializado en manejo forestal dentro del Ministerio del Ambiente contribuyó, en gran medida, a la protección de los bosques en el Ecuador. De hecho, la decisión estatal de crear el INEFAN constituyó un reconocimiento expreso de la necesidad de “velar por la adecuada administración de los recursos naturales renovables”<sup>120</sup>.

### Ministerio del Ambiente

En 1996 se creó el Ministerio del Ambiente y se le otorgó la categoría de autoridad ambiental nacional. En 1999, el INEFAN fue fusionado con el Ministerio del Ambiente, y a la fecha, las atribuciones que la Ley Forestal otorgaba al Ministerio de Agricultura corresponden al Ministerio del Ambiente. Desde entonces el Ministerio del Ambiente ha consolidado su condición de autoridad nacional en bosques protectores y en áreas protegidas, y en los últimos años ha reconocido la necesidad e importancia de complementar su gestión estatal con la gestión municipal, privada y comunal, sin desconocer su función rectora como autoridad ambiental nacional.

<sup>120</sup> Ley de Creación del Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y de Vida Silvestre. Registro Oficial 27, 16 de setiembre de 1992, considerandos.

### 3. Incentivos e instrumentos económicos

En el Ecuador, como en otros países, las iniciativas privadas y comunales de conservación surgieron y se han desarrollado al margen de incentivos estatales. No obstante, el reconocimiento del carácter complementario de la conservación privada y comunal a la gestión estatal de áreas naturales ha motivado la necesidad de establecer incentivos e instrumentos de carácter económico para la conservación privada y comunal.

Los instrumentos económicos que pueden identificarse en la legislación ecuatoriana son: directos —en la forma subvenciones e incentivos— e indirectos —en la forma de exoneraciones tributarias<sup>121</sup>. En materia de pago por servicios ambientales, los municipios han liderado este ámbito a través del cobro de tasas municipales para fines de conservación del recurso hídrico. Estos instrumentos se analizan a continuación.

#### Incentivos directos

En el país no existe una ley específica que regule los incentivos para la conservación. Por tanto, hasta hace poco tiempo, tampoco se registraban programas estatales para promover la aplicación de incentivos directos para la conservación.

Esta situación varió recientemente, y en el marco de los programas gubernamentales de ayuda social, se ha oficializado un programa de protección de bosques denominado Socio

Bosque, que consiste en la entrega de un incentivo económico de hasta treinta dólares por hectárea a campesinos y comunidades indígenas titulares de derechos de propiedad de tierras de aptitud forestal o páramos que voluntariamente se comprometan a conservar los bosques de su propiedad<sup>122</sup>.

Esta iniciativa tiene como objetivo la protección de los bosques amenazados por la tala de supervivencia, y está ligada con una estrategia más amplia de reducción de emisiones en el marco de los esfuerzos estatales derivados de la Convención sobre Cambio Climático.

#### Incentivos indirectos

En el ámbito de los incentivos indirectos, la exoneración del pago de impuesto predial rural constituye la primera y más antigua experiencia vigente en Ecuador. Conforme se analizará más adelante, la exoneración no ha constituido un incentivo tributario efectivo debido a los bajos montos correspondientes a tal tributo en Ecuador<sup>123</sup>.

Reconociendo que la debilidad de la primera experiencia de exoneración tributaria responde a una realidad ajena a la naturaleza del incentivo, Ecuador apostó por segunda vez por este mecanismo a través de una reforma tributaria que exoneró el pago del impuesto a la propiedad o posesión de tierras rurales de superficie igual o superior a 25 hectáreas y que se encuentren dentro de un radio de 40 kilómetros de las cuencas hidrográficas, canales de conducción o fuentes de agua, a predios destinados a la

<sup>121</sup> Ver Guzmán, W. y R. Coronel. *Iniciativas de conservación privada*. Loja: Fundación Ecológica Arco Iris, 2005.

<sup>122</sup> Diario *El Comercio*. “USD. 1 millón para conservar los bosques”. Sección Ambiente. Quito: *El Comercio*, 19/09/2008.

<sup>123</sup> Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre. “Las tierras forestales cubiertas de bosques o vegetación protectores naturales o cultivados, las plantadas con especies madereras y las que se dedicaren a la formación de cualquier clase de bosques que cumplan con las normas establecidas en esta Ley, gozarán de exoneración del pago del impuesto a la propiedad rural. La Dirección Nacional de Avalúos y Catastros, al efectuar el avalúo y determinar el impuesto, aplicará dicha exoneración”, artículo 54.

conservación. Cabe destacar que el proyecto de esta ley gravaba las tierras rurales improductivas y no incorporaba exoneraciones de pago para tierras destinadas a la conservación. Esta propuesta generó preocupación por su enfoque ‘productivista’, lo que motivó su reformulación a fin de evitar cualquier interpretación que, siguiendo la línea de lo productivo, incentive la depredación.

En este sentido, el artículo 180 de la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria en el Ecuador señala que están exonerados de este impuesto los propietarios o poseedores de inmuebles en los siguientes casos:

1. Los inmuebles ubicados a más de 3500 metros de altura sobre el nivel del mar.
2. Los inmuebles ubicados en áreas de protección o reservas ecológicas públicas o privadas, registradas ante el organismo público correspondiente.
3. Los inmuebles de las comunas, pueblos indígenas, cooperativas, uniones, federaciones y confederaciones de cooperativas y demás asociaciones de campesinos y pequeños agricultores, legalmente reconocidas.
4. Humedales y bosques naturales debidamente calificados por la autoridad ambiental.
7. Inmuebles que cumplan una función ecológica, en cuyos predios se encuentren áreas de conservación voluntaria de bosques y ecosistemas prioritarios.
8. Territorios que se encuentren en la categoría de Patrimonio de Áreas Naturales del Ecuador - PANE, áreas protegidas de régimen provincial o cantonal, bosques privados y tierras comunitarias<sup>124</sup>.

A través de la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria, se produjo un gran avance en materia de incentivos para la conservación. Se trata de la primera experiencia legislativa tributaria (la exoneración al pago de impuesto predial rural está contenida en la Ley Forestal) que norma una exoneración de carácter ambiental, lo cual refleja la voluntad estatal de consolidar un régimen jurídico acorde con las políticas ambientales que promueven la conservación privada y comunal en Ecuador.

### **Pago por servicios ambientales**

En Ecuador, los mecanismos de pago por servicios ambientales han sido liderados por los gobiernos seccionales a través del establecimiento de tasas municipales gravadas a servicios públicos, particularmente la provisión de agua potable. Aunque se registran varias experiencias desarrolladas en municipios grandes y pequeños, como las de Pimampiro, Archidona, El Pindal y Quito, la constitución de un esquema de pago por servicios ambientales dista mucho de consolidarse. Se trata, por tanto, de experiencias aisladas que, no obstante, constituyen importantes precedentes para otras municipalidades.

## **4. Análisis de efectividad de las herramientas e instrumentos legales y económicos para la conservación privada y comunal**

El análisis de efectividad de las herramientas e instrumentos legales y económicos para la conservación privada y comunal se desarrolla

<sup>124</sup> Ley Reformativa para la Equidad Tributaria en el Ecuador. Registro Oficial Tercer Suplemento 242: 29/12/2007.

a partir del análisis del marco normativo e institucional, de los incentivos económicos y de los estudios de casos de aplicación de dichas herramientas e instrumentos. En este contexto, se toman como parámetros aquellos analizados en la primera sección del informe.

## 4.1. Bosques protectores

Como ya se ha mencionado, a pesar de que el número de áreas privadas declaradas como bosques protectores (más que las áreas estatales) reflejaría en principio un grado de

### | ESTUDIO DE CASO |

#### Municipio del cantón Pindal

El municipio de Pindal ha expedido una ordenanza que regula la administración, determinación y recaudación de las tasas por consumo de agua potable, alcantarillado sanitario y servicios ambientales<sup>125</sup>. A través de dicha ordenanza se crea un programa para el pago por servicios ambientales y se determina el cobro de una tasa por servicios ambientales que está incluida en el pago por el consumo de agua potable. Adicionalmente, se crea un fondo especial cuyos recursos se utilizan para financiar la protección y restauración de las microcuencas. Estas acciones son estimuladas a través de incentivos monetarios y no monetarios que se proporcionan en tres modalidades que se detallan en el artículo 40.

Según lo establecido en dicho artículo, los recursos de este fondo se invertirán única y exclusivamente para acciones de protección y restauración de la microcuenca, bajo las siguientes modalidades:

##### Primera modalidad

- Negociar con cada propietario una compensación en mutuo acuerdo con el Municipio que no necesariamente implique un pago monetario, sino que se establezcan otros mecanismos como arreglos de caminos, obras comunales, reducción en el pago de impuestos, entre otras.

##### Segunda modalidad

- Pago a los propietarios, de acuerdo al estudio de valoración económica con un monto máximo de \$ 5/ha/mes por concepto de protección de la vegetación ribereña; lo que significa dejar un área de 40 m a cada margen y a lo largo de cada quebrada conforme corresponda a cada propietario.
- Construcción de cercas para formación de vegetación ribereña.
- Construcción de abrevaderos para animales de los propietarios.
- Construcción de puentes para el paso del ganado y la protección de la calidad de agua.

##### Tercera modalidad

- Pago a los propietarios, de acuerdo al estudio de valoración económica, de hasta \$ 5/ha/mes para cambiar de la ganadería y los cultivos fuera de las áreas colindantes a los ríos, para la restauración de dichos predios con fines de protección hídrica, empleando para ello sistemas de plantaciones o cerramientos para estimular la regeneración natural.

<sup>125</sup> Concejo Municipal del Cantón Pindal. Ordenanza Municipal N° 2 que regula la administración, determinación y recaudación de las tasas por consumo de agua potable, alcantarillado sanitario y servicios ambientales en el cantón Pindal. Registro oficial 321:26/07/2006.

efectividad de este mecanismo legal para fines de conservación privada, estudios realizados sobre la efectividad de la declaratoria de bosque protector en predios privados revelan que tal declaratoria “proporciona una protección débil para las tierras designadas a la conservación”<sup>126</sup>. Las razones que justifican este diagnóstico se detallan a continuación.

### **Los objetivos de creación de bosques protectores no siempre coinciden con los objetivos de conservación privada o comunal**

Según la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, los bosques protectores cumplen un papel fundamental en la protección de las fuentes hídricas. Solo accesoriamente, los bosques protectores cumplen objetivos de conservación, reservados en la ley nacional a las áreas naturales protegidas. Por esta razón los esfuerzos por oficializar las reservas privadas como categoría de manejo se orientan hacia el régimen jurídico aplicable a las áreas naturales protegidas y no al régimen jurídico forestal.

### **Creación de bosques protectores que no cumplen con los requisitos legales**

Esta situación se fundamenta en razones administrativas y presupuestarias de la autoridad forestal, que impiden la realización de inspecciones *in situ* para asegurar las condiciones exigidas por la ley para una declaratoria del bosque protector. A esto se suma la falta de planes de manejo de la gran mayoría de bosques protectores privados. Al año 2002 únicamente seis bosques contaban con un plan de manejo aprobado por el Ministerio del Ambiente. Esta situación “representa un gran punto débil en el

uso de esta herramienta [pues] es un indicador de que las actividades que se realizan en los bosques protectores existentes no alcanzarían los objetivos de conservación”<sup>127</sup>.

### **Desviación de los objetivos fundamentales de la declaratoria de bosque protector**

En algunos casos, los propietarios privados han solicitado la declaratoria de bosque protector con el fin primordial de proteger sus predios de ocupaciones ilegales, generando así una desviación de los objetivos de conservación privada. Destaca, sin embargo, que en algunos casos la herramienta no ha impedido invasiones —sobre todo en bosques protectores estatales— debido a la falta de acción de la autoridad forestal. Aunque esta situación ha sido menos frecuente en predios privados, existe un criterio generalizado de que “la protección real que proporciona la categoría de bosque protector depende en gran medida de la motivación y los recursos de la entidad que se encuentra a cargo del manejo de la reserva”<sup>128</sup>.

### **Necesaria adaptación para la gestión comunal**

En algunos casos la declaratoria se ha realizado a petición de la comuna interesada, pero en la mayoría ha sido iniciativa del Ministerio del Ambiente. Esto ha generado conflictos de carácter normativo, pues la legislación aplicable al régimen de comunas no prevé normas ambientales de aprovechamiento de los recursos naturales que, por el carácter de bosque protector, inciden en la gestión del área. Este escenario obliga a una revisión del régimen jurídico de bosques protectores con el fin de adecuar los requisitos de manejo a la realidad

<sup>126</sup> Arias, Verónica y Mónica Tobar, *op. cit.* Quito: The Nature Conservancy, 2007, pp. 25-26.

<sup>127</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>128</sup> *Ibidem*, p. 15

de las comunas que habitan dentro de bosques protectores. Este escenario también invita a la evaluación de la aplicación de instituciones del Derecho Civil como alternativas idóneas a la declaratoria de bosque protector en áreas sujetas al régimen jurídico de las comunas.

## 4.2. Adaptación de instituciones del Derecho Civil

En cuanto a los instrumentos legales para conservación que tienen su base en instituciones del Derecho Civil, se han identificado las siguientes fortalezas y barreras, desarrolladas a continuación.

### Reconocimiento legal y flexibilidad

La aplicación de instituciones del Derecho Civil constituye un mecanismo para obtener un reconocimiento legal para las actividades de conservación desarrolladas por particulares en sus predios. Aunque tales instituciones no permiten ‘oficializar’ la reserva privada como una categoría de manejo, sí proveen un marco normativo, amparado en la autonomía de la voluntad que garantiza un compromiso de conservación, particularmente en los casos en que la aplicación de las instituciones civiles requiere, al menos, dos partes contratantes<sup>129</sup>.

### Buenos resultados pero aplicación limitada

En el Ecuador las figuras civiles más utilizadas con fines de conservación han sido la servidumbre ecológica, el fideicomiso de conservación y la compra de tierras para conservación. Se han obtenido buenos resultados ya que en su mayoría estas figuras han sido utilizadas por

organizaciones dedicadas a la conservación. No obstante, el índice de aplicación se percibe limitado y, ciertamente, no se observa una aplicación sistemática de dichas instituciones jurídicas. Esta situación, identificada en las Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador, obedece a la “falta de un mecanismo legal de soporte” de estas iniciativas<sup>130</sup>.

Este escenario, conforme se ha analizado, está a punto de cambiar con motivo de la adopción de nuevas políticas y del nuevo marco constitucional ecuatoriano.

### Falta de aplicación de instituciones del Derecho Civil para la conservación comunal

En Ecuador, la gestión comunitaria de áreas naturales tampoco ha sido sistemática. Hay algunas experiencias interesantes, orientadas particularmente a la gestión de áreas naturales protegidas por el Estado y ubicadas dentro de territorios de pueblos indígenas. En el ámbito de las comunas —como demuestra el caso del bosque protector Chongón Colonche—, la gestión comunal se ha orientado hacia la declaratoria de bosques protectores dentro de territorios comunales. Aunque no hay registro de una aplicación generalizada de instituciones del Derecho Civil para desarrollar iniciativas de conservación comunal, hay estudios que confirman la potencial efectividad de estos mecanismos para fines de conservación comunal: “Aunque las tierras comunitarias se rigen por un régimen distinto al de las tierras privadas, dentro de estas la conservación privada puede significar una valiosa oportunidad de desarrollo para la comunidad. Tan solo se necesita la voluntad de todos sus miembros”<sup>131</sup>.

<sup>129</sup> Ver Arias, Verónica y Esteban Falconí. *La conservación voluntaria como una herramienta para alcanzar metas de conservación*. Quito: The Nature Conservancy, 2007.

<sup>130</sup> Ministerio del Ambiente del Ecuador. *Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas*. Quito: Ministerio del Ambiente, 2008.

<sup>131</sup> *Ibidem*, p. 7.

## El principio de autonomía de la voluntad como una barrera

Así como el principio de autonomía de la voluntad ofrece flexibilidad en la aplicación de las instituciones del Derecho Civil, es importante destacar que la verificación de los objetivos de conservación también dependerá directamente de la voluntad de los particulares y de sus esfuerzos por cumplir las obligaciones impuestas. Más allá del registro respectivo —que, por tratarse de figuras aplicables a bienes inmuebles, debe realizarse en el Registro de la Propiedad—, la utilización de estas figuras para conservación no constituye, en principio, ninguna garantía de efectivo cumplimiento de las limitaciones establecidas a la propiedad. No obstante, la experiencia ha demostrado que, debido a que estos mecanismos en su mayoría son utilizados por organizaciones y fundaciones dedicadas a la conservación y por particulares que tienen una gran conciencia ambiental, las obligaciones contractuales asumidas se cumplen satisfactoriamente y sin necesidad de apelar a instancias judiciales de cumplimiento contractual. Este escenario refleja, además, la solidez de los acuerdos de conservación, como fuente de derechos y obligaciones, así como la importancia de los procedimientos legales —como el Registro Público— como mecanismo para formalizar los acuerdos de voluntades.

### 4.3. Reservas privadas

El caso de las reservas privadas merece atención especial, ya que no constituye una categoría legal de conservación y tampoco se encuentra incluida bajo ninguna de las figuras tradicionales del Código Civil para conservación. Sin embargo, han sido ampliamente utilizadas por particulares, que de esta forma manifiestan su

interés por conservar los recursos naturales de sus predios. Adicionalmente, cabe mencionar que la declaratoria de reserva privada generalmente está ligada a la realización de actividades turísticas o científicas. El mayor obstáculo de esta figura es la falta de reconocimiento en la normativa vigente, ya que no proporciona ninguna seguridad jurídica a los propietarios frente a terceros.

La falta de reconocimiento jurídico de la declaratoria de reserva privada motivó la formulación de una propuesta de régimen jurídico que fue incorporada en el Proyecto de Ley sobre Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad en el Ecuador, en 1999. La propuesta normativa fue presentada al Congreso Nacional para su aprobación. A la fecha sigue pendiente el segundo y definitivo debate. No obstante, el régimen jurídico de áreas protegidas privadas propuesto en el proyecto de ley incidió en gran medida en la formulación del Plan Estratégico del SNAP<sup>132</sup>, que recomienda la integración de un Subsistema de Áreas Protegidas Privadas. De conformidad con el Plan Estratégico, el Subsistema de Áreas Protegidas Privadas estaría conformado por áreas de interés local, regulado por la autoridad ambiental nacional (Ministerio del Ambiente) y manejado por los propietarios privados. En este marco, el Plan Estratégico plantea un régimen de manejo a partir de dos categorías de manejo: reserva de producción de flora y fauna y área de recursos manejados/áreas ecológicas de conservación.

Ante la posibilidad de establecer un subsistema de áreas protegidas privadas es probable que se genere una superposición entre este y el régimen vigente de bosques protectores privados. Esto porque el régimen jurídico e institucional de los bosques protectores privados es distinto del régimen de las áreas protegidas, en el que se

<sup>132</sup> Ministerio del Ambiente del Ecuador. Política y estrategia nacional de biodiversidad del Ecuador. Quito: Ministerio del Ambiente, 2007, sección 4.

desarrollará el subsistema de áreas protegidas privadas. Este aspecto deberá analizarse especialmente en el marco de la formulación del régimen normativo que desarrolle el subsistema.

#### 4.4. Propuestas normativas

Conforme se vio al inicio del informe, la estrategia para promover la conservación privada es de reciente data y ha logrado importantes reformas en las políticas nacionales sobre las áreas protegidas, e incluso en el proceso constituyente llevado a cabo en el Ecuador. Es evidente que esta estrategia ha fortalecido el papel de la conservación privada en el Ecuador y ha logrado sentar las bases jurídicas para la implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en los términos previstos en la nueva Constitución Política del Ecuador.

### 5. Análisis de efectividad del marco institucional

#### Consolidación de la autoridad ambiental

La consolidación del Ministerio del Ambiente como autoridad ambiental nacional, en principio, 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 del patrimonio forestal en el Ecuador. De igual forma, la consolidación del Ministerio del Ambiente como autoridad ambiental nacional ha incidido en el fortalecimiento de la gestión de las áreas naturales protegidas ecuatorianas, lo que se evidencia con la adopción de un nuevo Plan Estratégico para los años 2007-2016.

#### Conservación con estrategias participativas: fortalezas y barreras

En los últimos años se ha observado una apertura del Ministerio del Ambiente hacia la integración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas con los subsistemas privado y comunal. Esta apertura responde al reconocimiento del importante papel complementario de la iniciativa privada y comunal en la gestión pública de áreas naturales. No obstante, debido a que la estructuración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas está pendiente, no es posible evaluar el nivel de respuesta de los propietarios privados y comunales a una propuesta institucional en la que la autoridad ambiental mantendrá un importante rol como ente rector. Esta postura, ciertamente, no fue bienvenida en el ámbito de los bosques protectores y podría ser considerada como una barrera que eventualmente generaría un desincentivo a propietarios privados y comunidades. Surge así una importante cuestión relacionada con la coordinación y cooperación intersectorial, que deberá abordarse con motivo de las normas que deberán expedirse en el corto plazo para dar cumplimiento a la nueva Constitución<sup>133</sup>.

---

<sup>133</sup> Entrevista mantenida con Miguel Morejón, presidente de la Corporación Nacional de Bosques Privados del Ecuador. 26/10/2008. El entrevistado informa que entre los asociados hay opiniones divididas sobre el papel que debe ejercer la autoridad en la gestión de bosques privados; no obstante, señala que en la década de 1990 muchos propietarios privados no eran afines a una intervención estatal en sus predios por la excesiva burocracia del sector público, por los costos asociados a la declaratoria de bosque protector (plan de manejo) y por la inseguridad jurídica que, sobre los derechos de propiedad, generaron decisiones adoptadas por la autoridad forestal de ese entonces (facilitación para concesionar áreas de exploración minera incluso en predios privados declarados como bosque protector). Por estas razones, únicamente trece socios han optado por solicitar la declaratoria de bosque protector.

## **Surgimiento de redes de conservación privada**

Aunque la constitución de redes de conservación responde a una lógica de incentivos no económicos de conservación, desde una perspectiva institucional se trata de un fenómeno de importante alcance, sobre todo si se considera que, desde el Estado, la gestión privada y comunal de áreas naturales se considera como una estrategia complementaria a la estatal. Conforme se ha anotado, en Ecuador existe la Corporación Nacional de Bosques Privados, que surgió en el marco de una iniciativa del programa Bosques Occidentales (1992), impulsada por la Fundación Natura, que promovió una estrategia de apoyo a pequeñas unidades con remanentes de bosques nativos y que derivó en la conformación de una Red de Áreas Protegidas Privadas, en 1996<sup>134</sup>. Como se ha mencionado previamente, la Corporación Nacional de Bosques Privados actualmente agrupa a 65 socios con una cobertura de 70 mil hectáreas protegidas<sup>135</sup>.

## **6. Análisis de efectividad de los instrumentos económicos**

Respecto de la efectividad de los instrumentos económicos, se han identificado diversas fortalezas y obstáculos, que se detallan en las siguientes páginas.

### **Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre**

Los incentivos previstos en la Ley Forestal no han logrado resultados importantes porque no

han generado estímulos tangibles a propietarios particulares que tienen bosques protectores: los impuestos a la propiedad rural son relativamente bajos y el incentivo relativo a la no afectación por la reforma agraria, aunque puede brindar alguna seguridad frente a la propiedad de las tierras, no ha constituido un estímulo importante a la hora de declarar un área como bosque protector. Las razones para la declaratoria de bosques protectores por iniciativa de particulares responden a distintos motivos, pero ninguno de ellos relacionados con los beneficios que se desprenden de los incentivos previstos en la legislación para las áreas declaradas como bosque protector.

### **Ley de Equidad Tributaria**

La Ley de Equidad Tributaria fortaleció el ámbito de los incentivos tributarios a través de la figura de la exoneración tributaria a tierras rurales destinadas para fines de conservación<sup>136</sup>.

En este marco destaca que, por vez primera, se incluye dentro del régimen de exoneración tributaria a áreas de conservación privada; predios de comunas, pueblos indígenas y cooperativas; humedales; áreas protegidas por gobiernos seccionales, bosques privados y tierras comunales.

### **Ley Orgánica de Régimen Municipal**

Los mecanismos para viabilizar esquemas de pago por servicios ambientales han sido desarrollados por los gobiernos seccionales autónomos en Ecuador. Estas instancias administrativas han liderado las pocas, pero exitosas y novedosas experiencias registradas en el país, probablemente

<sup>134</sup> *Ibidem*.

<sup>135</sup> Ministerio del Ambiente del Ecuador. Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador. Quito: Ministerio del Ambiente, 2007, sección 1.

<sup>136</sup> Cabe destacar que, ante la falta de catastros nacionales actualizados, la ley tributaria ha dispuesto utilizar la información contenida en catastros municipales y la que levante la autoridad tributaria nacional.

porque están orientadas a la protección de las cuencas hidrográficas que abastecen de agua potable a los centros urbanos de los respectivos cantones. En el caso ecuatoriano destaca que estas experiencias fueron inicialmente adoptadas por municipalidades de cantones pequeños, para luego ser replicadas en cantones medianos e incluso en Quito, la capital del Ecuador. La primera experiencia se registró en el municipio de Pimampiro, un cantón pequeño de la provincia andina de Imbabura, mediante la cual se benefician treinta campesinos organizados en la asociación Nueva América y que son propietarios de los bosques de la localidad<sup>137</sup>.

Aunque las experiencias desarrolladas en Ecuador demuestran la adopción de diversas estrategias de protección y cobro de los servicios ambientales, todas han sido desarrolladas mediante ordenanzas municipales como el mecanismo jurídico idóneo y la aplicación de la figura tributaria municipal de la tasa como el mejor mecanismo de recaudación por concepto de servicios ambientales.

## 7. Recomendaciones y propuestas

### **Marco legal: implementación inmediata, vía legislación, de las nuevas políticas ambientales**

La reciente adopción del marco político y constitucional sentó las bases normativas para la formulación de un nuevo marco normativo para la reestructuración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador. Este escenario favorable para la conservación privada y comunal debe aprovecharse para efectos de la expedición de una Ley del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador, formulado a partir de las propuestas

contenidas en el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y, particularmente, de las propuestas normativas existentes.

A pesar de reconocer las importantes barreras que pudieran aparecer en la formulación de una ley —que requiere debate, aprobación legislativa y la posterior sanción ejecutiva—, es necesaria una norma con rango de ley por razones de orden constitucional, ya que dicha norma estaría desarrollando una disposición contenida en la nueva Constitución ecuatoriana. Por otro lado, el escenario normativo legal se presenta como el más viable (frente a un escenario regulatorio secundario) por razones históricas, pues en el Ecuador la gestión de áreas naturales es y ha sido regulada mediante ley.

En cuanto al contenido normativo, es importante destacar la necesidad de formular una propuesta que incorpore las propuestas contenidas en el Plan Estratégico del SNAP, pero sobre todo aquellas formuladas como producto de la experiencia desarrollada en las últimas décadas. Así, la propuesta normativa, además de estructurar los subsistemas de áreas protegidas privadas y comunales (con el reconocimiento de la reserva privada o comunal como su columna vertebral), debería también ‘oficializar’ las instituciones del Derecho Civil aplicables a la conservación privada y comunal, como la servidumbre ecológica, el fideicomiso de conservación y los contratos (compra, venta, arrendamiento, comodato, etcétera) con cláusulas de conservación.

Una propuesta normativa que valide las iniciativas que han venido desarrollándose en el Ecuador gozará de amplia legitimidad y aceptación, dos elementos claves para la aplicación efectiva de todo cuerpo legal.

<sup>137</sup> Diario El Comercio. “Pimampiro paga por cuidar el bosque”. Sección Ambiente. Quito: El Comercio, 19 de marzo de 2002.

## **Marco institucional: definición del papel de la autoridad ambiental en el marco de los subsistemas de áreas protegidas privadas y comunales**

La apertura para integrar el SNAP con subsistemas privados y comunales está planteada sobre la base de un papel ‘rector’ del Estado. Si bien este planteamiento se fundamenta en aspectos relacionados con la calidad de autoridad ambiental del Ministerio del Ambiente, existe el riesgo de que pueda generar un desincentivo para aquellos propietarios privados que no compartan la perspectiva de una fuerte presencia estatal en la gestión de áreas protegidas privadas. Se pone énfasis en este posible escenario porque en la actualidad ya se observan dos tendencias relativas a la materia: aquella que reconoce la necesidad de un papel estatal controlador sobre las iniciativas privadas y comunales, y aquella que promueve un papel estatal regulador de dichas iniciativas, que se acerca más al esquema tradicional del régimen jurídico de los bosques protectores.

En este contexto, se recomienda que la formulación de los escenarios en los que se desarrollarán los subsistemas sea ampliamente debatida y analizada con los actores relevantes; lo contrario deslegitimaría toda propuesta normativa y anularía su efectiva aplicación. Para este fin, se sugiere adoptar los criterios propuestos en el Plan Estratégico del SNAP que plantean un esquema regulatorio técnico y legal a cargo de la autoridad ambiental, dejando el manejo y administración del área a cargo de los propietarios o de las comunidades.

Respecto del papel de los gobiernos locales en la gestión de áreas protegidas, Ecuador ha adoptado un modelo que se aleja de la tendencia de constituirlos en entes articuladores de las iniciativas

privadas y/o comunales con la autoridad ambiental nacional. Esta posición ha sido el resultado de una década de aplicación de un modelo de gobierno descentralizado, en el que se favorecieron especialmente los municipios. En este marco, en los últimos años se ha fortalecido la gestión municipal en la declaratoria y manejo de áreas naturales de interés local, lo que ha determinado el reconocimiento de la necesidad de integrar las iniciativas municipales dentro de un Subsistema de Áreas Protegidas de Gobiernos Seccionales, conformado por áreas de interés local, declaradas por gobiernos locales pero bajo el soporte técnico y legal de la autoridad ambiental nacional<sup>138</sup>.

## **Incentivos e instrumentos económicos: sistematización de los incentivos directos e indirectos a escala nacional y local**

Conforme se ha analizado, el esquema de incentivos ambientales en general, y para la conservación en particular, es de reciente data y las pocas experiencias vigentes arrojan resultados mixtos en términos de efectividad.

No obstante, a partir de los casos analizados, se ha podido determinar la viabilidad normativa y efectividad económica de la tasa municipal y de la exoneración tributaria como mecanismos de aplicación de incentivos directos e indirectos, lo cual demuestra el significativo potencial de estos instrumentos económicos en el marco de la promoción de iniciativas privadas y comunales de conservación.

Tomando en consideración el escenario generado por las nuevas políticas ambientales, que favorece la formulación de propuestas normativas, se recomienda la aplicación de un régimen jurídico de incentivos desarrollado a

<sup>138</sup> Ministerio del Ambiente del Ecuador. *Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador*. Quito: Ministerio del Ambiente, 2007, sección 4.

partir de la sistematización de las experiencias llevadas a cabo a escala nacional y local.

Este régimen jurídico debería implementar nuevas figuras de incentivos, no solo económicos sino también no económicos (incentivos jurídicos, apoyo técnico y científico, apoyo legal, educación y capacitación, etcétera), así como también la determinación de deducciones tributarias para actividades ecoturísticas que se realicen como parte de proyectos de conservación.

Finalmente, se recomienda la ejecución de programas de capacitación dirigidos a los beneficiarios directos del régimen de incentivos para que estos actores sean conscientes de los beneficios particulares, comunales y colectivos de las iniciativas privadas y comunales de conservación.

## Referencias bibliográficas

### Ensayos

Arias, Verónica y Mónica Tobar. *Los bosques protectores en el Ecuador*. Quito: TNC, 2007.

Arias, Verónica y Mónica Tobar. *Los bosques protectores en el Ecuador. Una oportunidad para la conservación voluntaria*. Quito: TNC, 2007.

Arias, Verónica y Esteban Falconí. *La conservación voluntaria como una herramienta para alcanzar metas de conservación*. Quito: TNC, 2007.

Arias, Verónica y Esteban Falconí. *El fideicomiso de conservación. La experiencia de Ecuador*. Quito: TNC, 2006.

Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental. Programa de Conservación de Tierras Privadas en el Ecuador. *La servidumbre ecológica: un sueño hecho realidad*. Memoria. Quito: CEDA.

Falconí, Esteban. *La conservación privada en el Ecuador. Herramientas legales y marco jurídico aplicable*. Quito: CEDA, 2006.

Guzmán, W. y R. Coronel. *Iniciativas de conservación privada*. Loja: Fundación Ecológica Arco Iris, 2005.

The Nature Conservancy; Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental. *Opciones de conservación para la biodiversidad. Guía para el propietario*. Quito: TNC y CEDA, 2004.

Ministerio del Ambiente del Ecuador. *Política y estrategia nacional de biodiversidad del Ecuador*. Quito: Ministerio del Ambiente, 2007.

Ministerio del Ambiente del Ecuador. *Políticas y plan estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas*. Quito: Ministerio del Ambiente, 2008.

Murray, Sharon. *Silvicultura urbana y periurbana en Quito, Ecuador: estudio de caso*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1998.

### Periódicos

Diario *El Comercio*. “USD. 1 millón para conservar los bosques”. Sección Ambiente. Quito: *El Comercio*, 19/09/2008.

Diario *El Comercio*. “Pimampiro paga por cuidar el bosque”. Sección Ambiente. Quito: *El Comercio*, 19/03/2002.

### Normas

Constitución Política de la República del Ecuador. Registro oficial 1: 11/08/1998.

Proyecto de Constitución Política de la República del Ecuador. Tribunal Supremo Electoral. Convenio sobre la Diversidad Biológica. Registro Oficial 647: 6/03/1995.

Código Civil Ecuatoriano. Codificación publicada en el Registro Oficial Suplemento 46: 24/06/2005.

Ley Orgánica de Régimen Municipal. Codificación publicada en el Registro Oficial Suplemento 159: 5/12/2005.

Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre. Codificación publicada en el Registro Oficial Suplemento 418: 10/09/2008.

Ley de Creación del Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y de Vida Silvestre. Registro Oficial 27: 16 de setiembre de 1992.

Ley de Gestión Ambiental. Codificación publicada en el Registro Oficial Suplemento 418: 10/09/2008.

Ley Reformativa para la Equidad Tributaria. Registro Oficial Tercer Suplemento 242: 29/12/2007.

Ley de Mercado de Valores.

Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria. Libro III. Registro Oficial 2. Edición Especial: 31/03/2003.

Concejo municipal del cantón Pindal. Ordenanza Municipal 2 que regula la administración, determinación y recaudación de las tasas por consumo de agua potable, alcantarillado sanitario y servicios ambientales en el cantón Pindal. Registro Oficial 321:26/07/2006.



# GUAYANA FRANCESA



Ana Rachel Teixeira Cavalcante <sup>139</sup>

## 1. Antecedentes y contexto

Guayana Francesa<sup>140</sup> representa un caso bastante particular en el Escudo Guayanés. Mientras que Guyana y Surinam se independizaron de Inglaterra (1966) y de los Países Bajos (1975) respectivamente, Guayana Francesa continúa siendo parte de Francia, en su calidad de región de ultramar situada en la zona norte de Sudamérica, bordeando a Brasil y Surinam.

Cubierto casi por completo por un bosque amazónico intacto, este territorio francés, de 86.504 km<sup>2</sup>, es el único bosque tropical bajo la soberanía de un país europeo. Asimismo, se considera que contiene uno de los quince bosques tropicales mejor preservados en el mundo.

## Situación legal: organización y legislación

En la división administrativa francesa<sup>141</sup>, Guayana Francesa tiene el estatus legal de un Departamento y Región Extranjera (Overseas Department and Region - DOM), y por lo tanto, de acuerdo con los principios de asimilación, cuenta con los mismos derechos y estatus legal que las regiones y departamentos de la Francia Continental Europea. Sin embargo, ya que existen profundas diferencias culturales y geográficas, se puede aceptar la adaptación de la legislación francesa del sistema legal continental, además de ciertas competencias legales específicas<sup>142</sup> que incluyen normas ambientales.

<sup>139</sup> Abogada brasileña candidata a doctorado en la Universidad de Limoges-Francia, miembro de la Comisión de Derecho Ambiental - CEL de la UICN y del Grupo Especialista de Grupos Indígenas del CEL.

<sup>140</sup> Informe actualizado a noviembre de 2008.

<sup>141</sup> El territorio francés está formado por diferentes porciones distribuidas a lo largo del planeta bajo distintos estatus legales. Básicamente existen dos tipos de territorios: (i) el área continental (Europa) —llamada también hexágono por su forma, que incluye la isla de Córcega, y (ii) la 'Francia extranjera' o France d'Outre-mer - FOM, compuesta por territorios con distintos estatus legales: las regiones y departamentos extranjeros (Guayana Francesa, Guadalupe, Martinica, Reunión y Mayotte), que tienen el mismo estatus legal que los departamentos del área continental, y las comunidades extranjeras, que poseen mayor autonomía que las regiones y departamentos extranjeros. A pesar de que Francia es un Estado central, contiene muchas subdivisiones políticas, administrativas y territoriales que constituyen una estructura administrativa compleja compuesta por regiones, departamentos, comunidades y municipalidades.

<sup>142</sup> La Ley 84-747 del 2 de agosto de 1984 determina sus competencias y establece que estas regiones pueden "definir las acciones que desean conducir en torno a la legislación ambiental y el marco para la vida [...]. Ellas también pueden establecer sus políticas para turismo y recreación, las cuales pueden estar a cargo de instituciones regionales públicas" (Ley del 2 de agosto, 1984, artículo 37 y 7).

En la Unión Europea, Guayana Francesa es una Región Ultraperiférica de la Unión Europea - RUP<sup>143</sup>. A pesar de la aplicación de legislación europea en áreas RUP, estas se benefician de “medidas especiales que adaptan la legislación europea teniendo en consideración las características particulares y restricciones de estas regiones”. Sin embargo, la influencia europea más importante sobre la RUP es la destinación de fondos para desarrollar estos territorios.

## Población y cultura

Guayana Francesa es la región francesa extranjera más grande y menos habitada, con tan solo 209 mil habitantes<sup>144</sup>. El pequeño tamaño de su población contrasta con la diversidad de razas, nacionalidades y etnias compuestas en gran parte por africanos, europeos, amerindios y maroons o bushi-nengués (antiguos esclavos que tienen su propio lenguaje y una manera tradicional de vivir: son gente del bosque), comunidades asiáticas, brasileñas, poblaciones de Surinam y Guyana, etcétera; una mixtura racial acompañada por la coexistencia de muchos idiomas distintos. La mayoría de la población de la Guayana Francesa habla lengua criolla, mientras que la otra parte de la población habla veinticinco lenguas distintas. Sin embargo, por respeto a la Constitución de 1958 (artículo 2), el francés es la única lengua oficial reconocida en este territorio.

De acuerdo con el principio de unidad e indivisibilidad de la República de Francia y la equidad de la población francesa (Constitución de 1858, artículo 1), Francia está compuesta por

una población única sin divisiones: la población francesa. Toda distinción étnica, por lo tanto, está prohibida, dejando sin validez cualquier estudio estadístico basado en este criterio. Otras comunidades, como las amerindias, no son reconocidas como comunidades indígenas, sino solo como ciudadanos franceses con derechos especiales.

Designados como “comunidades que habitan bajo formas de vida tradicionales en el bosque de Guayana”, los maroons e indios de Guayana Francesa tienen derechos especiales establecidos por la legislación francesa con respecto al uso de las tierras. Las Zonas con Derechos de Uso Común —Zones de droit d’ usage collectif - ZDUC— son zonas reconocidas y constituidas por la prefectura de la región a través de actos prefecturales que determinan el perímetro, las actividades permitidas, entre otros. Como ciudadanos franceses, ellos reciben del gobierno francés ayuda social, y en especial, ayuda financiera. Esto genera un problema estructural pues amenaza su excepcional pero frágil cultura. Hasta hace muy poco tiempo, gran parte de las comunidades tradicionales de la Guayana Francesa solían vivir de forma tradicional, completamente integradas con y en el bosque, de donde obtenían todo lo necesario para satisfacer sus necesidades. Sin embargo, algunos factores sociales y económicos han hecho que esta situación varíe. Por ejemplo, los asuntos monetarios estaban completamente fuera de su sistema hasta que el gobierno francés les atribuyó contribuciones sociales. Otros cambios profundos han ocurrido desde entonces, y lamentablemente, no han sido del todo positivos.

<sup>143</sup> Como una región y departamento extranjero, Guayana Francesa forma parte de la Unión Europea y representa más precisamente una Región Ultraperiférica de la Unión Europea - RUP

<sup>144</sup> Estimado de la población de Guayana Francesa al 1 de enero de 2007. Para mayor información acceder a la página web del Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos, INSEE, <http://www.insee.fr>

## Amenazas de la actividad humana: deforestación, contaminación del agua y disminución de los recursos naturales

El contexto socioeconómico de Guayana Francesa tiene un gran impacto en la conservación de los bosques. Guayana Francesa tiene una economía vulnerable que depende económicamente de Francia Continental y posee una tasa de desempleo de 20,6%<sup>145</sup> en contraste con la de 7,2%<sup>146</sup> en el área continental. Con el propósito de promover mayor equidad en comparación con las otras RUP y regiones continentales, Guayana Francesa recibe un importante apoyo económico de las autoridades nacionales y europeas. Sin embargo, a pesar de que los instrumentos de planificación europeos<sup>147</sup> y nacionales están más orientados al desarrollo de acciones económicas y de infraestructura, no hay una estrategia continua y coherente para el desarrollo sostenible del territorio con perspectivas a largo plazo, ni se ha adoptado un enfoque transversal y ecosistémico para la conservación de la naturaleza. Por el contrario, a menudo se emprenden acciones políticas a corto plazo en el campo social, económico o ambiental. Esas acciones se concentran en la mejora de la infraestructura del país, especialmente de vías y caminos, así como en el incremento de actividades comerciales como la agricultura y el aprovechamiento forestal. En este contexto, el sistema está basado principalmente en políticas asistenciales, a pesar de que también existen políticas más integrales.

Normalmente, las principales decisiones son tomadas y dirigidas por el gobierno central en París, teniendo relativamente en cuenta las particularidades y diferencias culturales, sociales y ecológicas del territorio guayanés y de su población. Por esta razón, a menudo son inadecuadas y su efecto es potencialmente más severo y dañino para el ambiente de lo que lo serían si fuesen aplicadas en Europa o Francia<sup>148</sup>. Cabe mencionar que los territorios extranjeros globalmente poseen sesenta veces más especies extintas que aquellos de Francia Continental<sup>149</sup>.

Además, de acuerdo con el Plan de Acción de Guayana Francesa, la expansión demográfica es otro factor que genera considerables impactos ambientales<sup>150</sup>. Esto es una consecuencia directa del incremento de las tasas de nacimiento e inmigración. El incremento de la presión social en la región representa una real amenaza a la vida silvestre y los ecosistemas prístinos, debido a la deforestación, contaminación y otros factores. Las actividades humanas más peligrosas que amenazan la biodiversidad de Guayana Francesa son las relacionadas con la minería ilegal. Además de este problema, con alcance nacional e internacional debido a su relación con la inmigración de Brasil y Surinam, se pueden identificar otras actividades peligrosas, como la tala ilícita de árboles, el cambio de uso irregular de tierras para la agricultura, la caza y la pesca ilegal. Estas amenazas no pueden verse de manera aislada y sin tener en cuenta factores como el desempleo y la pobreza, por ser elementos claves con relación al impacto ambiental.

<sup>145</sup> Reporte publicado en agosto del 2008, <http://www.insec.fr>

<sup>146</sup> Segundo trimestre del 2008, <http://www.premier-ministre.gouv.fr>

<sup>147</sup> En Europa existe un documento colectivo firmado por la Unión Europea, el estado Francés y las regiones, llamado el Documento Único de Programación - UPD o Document Unique de Programmation - DOCUP. Se trata de un plan de desarrollo integral de Guayana Francesa para el periodo 2007-2013. En Francia, el "Contrato de Proyecto firmado entre la Región de Guayana, el Departamento de Guayana y el Estado Francés para el 2007-2013" define los lineamientos para la implementación de proyectos en determinados ámbitos.

<sup>148</sup> Palasi, Jean Philippe, Carole Martínez y Anne-Isabelle Laudon. *Financements publics et biodiversité en outre-mer, Quelle ambition pour le développement durable?*, Comité Français de l'UICN, Groupe Outre-mer, 2006, p. 23.

<sup>149</sup> Palasi, Jean Philippe, Carole Martínez y Anne-Isabelle Laudon, op. cit., p. 14.

<sup>150</sup> Documento final del Plan de Acción Local de Guayana Francesa para la Nueva Estrategia de Biodiversidad. Ministerio de Ecología, Energía, Desarrollo Sostenible y Manejo de Tierras (Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire), junio 2005, p. 9. Ensayo disponible en: <http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/Guyane.pdf>

## Disposición y estatus legal del territorio

La mayoría de la población está ubicada en la costa. El interior del país es prácticamente inhóspito, con excepción de algunas ciudades en el noroeste del país, generalmente localizadas en zonas próximas a los ríos Maroni. La zona sur del país se mantiene completamente intacta y aloja algunos maroons y varias comunidades pequeñas de amerindios. Desde 1970, se prohibió el acceso de no residentes a esta región. Para acceder a esta parte de Guayana era necesario obtener autorización previa de la Prefectura de la región. Esta limitación, con el nombre de “Orden Sanitaria” —llamada así porque no permitía la contaminación de los miembros de estas comunidades con enfermedades portadas por visitantes— mantuvo a los amerindios protegidos, especialmente del efecto del turismo masivo. En febrero de 2007, se creó en esta zona el Parque Nacional Amazónico de Guayana<sup>151</sup>, cuyos estatutos<sup>152</sup> determinarán las nuevas reglas que deberán aplicarse en su interior. Se prevé que se mantendrán las limitaciones mencionadas para proteger a la población indígena.

Con relación al estatus legal de las tierras de Guayana Francesa, por razones históricas 90% de su territorio está constituido por tierras públicas pertenecientes al Estado francés<sup>153</sup>. La propiedad privada representa cerca de 10% del territorio del país.

## El régimen legal forestal

El bosque de Guayana Francesa cubre aproximadamente 8 millones de hectáreas y posee una diversidad excepcional de paisajes, ecosistemas y biodiversidad. El marco legal para el manejo y administración de los bosques está establecido en el Código Forestal. En Francia hay dos regímenes legales distintos. En primer lugar, el régimen común, que es aplicado a los bosques patrimoniales. A los cuales no se les aplica el régimen forestal. A los demás bosques públicos que no se encuentran dentro de los bosques patrimoniales se les aplica el régimen forestal, pero no de manera automática, pues para ello se requiere una decisión previa de las autoridades administrativas encargadas de la aplicación del régimen. Asimismo, en el Código Forestal hay un régimen especial para aquellos bosques privados que superen las doscientas hectáreas. Generalmente, existe una coincidencia entre estos regímenes y el estatus legal del bosque: bosque público o bosque privado<sup>154</sup>.

### Bosques públicos

Los bosques públicos pertenecen a las autoridades locales del Estado francés como regiones, departamentos, municipalidades, así como a otras instituciones públicas. La mayoría de los bosques públicos —incluyendo aquellos en el extranjero— son propiedad del Estado francés. Estos son bosques patrimoniales y mantienen el estatus legal de bosques bajo el dominio privado del Estado<sup>155</sup>.

<sup>151</sup> Para mayor información ver la Ley 2006-436, del 14 abril 2006 que regula lo relacionado con parques naturales, parques naturales marítimos y parques naturales regionales (Loi 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux).

<sup>152</sup> Las zonas dentro de los parques están divididas en zonas núcleos, que se encuentran bajo una protección estricta, y las zonas de amortiguamiento o zonas facultativas, donde las municipalidades tienen el derecho de adoptar la reglamentación de los estatutos si lo desean.

<sup>153</sup> Desde el Acta del 15 de noviembre de 1898, regulada por el Decreto 40-80 del 16 de enero de 1946, las tierras inhabitadas de Guayana Francesa son propiedad pública del Estado. Elfort, Maude. “De la décentralisation a l’ autonomie: la Guyane”, *Revue française d’ administration publique* 2002/1, No. 101, p. 29-6

<sup>154</sup> Prieur, Michel. *Droit de l’ environnement*. Paris: Dalloz, 5 Edition, 2004, p. 321.

<sup>155</sup> En gran parte, los bosques patrimoniales consisten especialmente en bosques reales del antiguo régimen que se convirtieron en bosques públicos de propiedad del Estado Francés durante la Revolución Francesa.

<sup>156</sup> Este límite ha sido recientemente incrementado de cien a doscientas hectáreas por el artículo 3 del Decreto 1180 del 14 de noviembre de 2008.

La propiedad perteneciente al dominio privado del Estado puede transferirse. Sin embargo, el régimen aplicado a bosques patrimoniales es mucho más rígido que el régimen de dominio privado común, que es muy parecido al régimen de dominio público. Por lo tanto, de acuerdo con el artículo L3211-5 del Código General de la Propiedad de las Instituciones Públicas, los bosques del Estado son inalienables, salvo ley expresa que disponga lo contrario.

A diferencia de la situación de Guayana Francesa, tres cuartos del bosque francés en el área de Europa continental se encuentran bajo propiedad privada y tan solo 10% de los bosques son propiedad del Estado. Lo demás pertenece a autoridades locales.

## Bosques privados

Con relación a los bosques privados de la Guayana Francesa, el artículo R 252-2, del Código Forestal dispone que los dueños de bosques mayores de doscientas hectáreas deben presentar al prefecto un Plan de Manejo Simple<sup>157</sup>. Este prefecto tiene la facultad de aprobar el plan luego de recibir la opinión de la Comisión Regional de Bosques y Productos Forestales. El prefecto toma en consideración, cuando corresponde, costumbres locales para la aprobación de dichos planes de manejo. Los bosques con menos de doscientas hectáreas no están sometidos al régimen forestal.

En Guayana Francesa los bosques patrimoniales son manejados en gran parte por una agencia pública llamada Oficina Nacional de Bosques (Office National des Forêts - ONF en francés), que se encarga de su conservación y desarrollo sostenible<sup>158</sup>. La ONF es responsable de la elaboración y actualización de los inventarios forestales, de la administración forestal, del control forestal, de la construcción y mantenimiento de vías en áreas forestales, así como de la venta de madera<sup>159</sup>. Una persona privada o pública, como una municipalidad, también puede ser contratada para el mantenimiento del bosque.

En el pasado, el marco legal francés relacionado con el Régimen Forestal no era aplicable en Guayana Francesa. Ello cambió en el año 2005, cuando se aprobó una ley que determinó qué capítulos y artículos del Código Forestal eran de aplicación para Guayana Francesa<sup>160</sup>. El marco legal fue consolidado con la dación del Decreto 1180 en noviembre de 2008. Esta norma desarrolla las partes del Código Forestal que han sido adaptadas a la realidad de Guayana Francesa y regula su implementación. Una de las adaptaciones del sistema legal de Francia Continental radica en que el régimen forestal relativo a bosques públicos solo será aplicado a una parte de los bosques del Estado localizados dentro de un perímetro a ser definido mediante decreto (artículo L172-2 Código Forestal). La zona en la cual se aplicará el Código Forestal será establecida progresivamente por varios decretos, a través de un procedimiento de negociación democrática entre consejeros locales y la

---

<sup>157</sup> El prefecto es la máxima autoridad del Estado en el territorio que administra. Él representa al primer ministro y a cada uno de los ministros del Estado. Los prefectos no son elegidos, sino nombrados por Decreto Presidencial a propuesta del primer ministro y el ministro del Interior. Para cumplir con sus funciones el prefecto puede adoptar actos prefecturales (o arretés prefectoraux).

<sup>158</sup> El Decreto 95-622 del 6 de mayo de 1995 establece la lista de bosques del Estado cuya administración debe estar a cargo de la ONF.

<sup>159</sup> Hay tres problemas principales en Guayana Francesa: (i) el desarrollo descontrolado de quemas para agricultura y una caza furtiva anárquica; (ii) el comercio ilegal de flora y fauna y, como se mencionó anteriormente, (iii) la minería ilícita.

<sup>160</sup> Orden 2005-867 del 28 de julio de 2005. Toda la legislación está disponible en la página web de la Oficina Nacional Forestal. Link : [http://www.onf.fr/reg/guyane/doc\\_dwl/code-forestier-Guyane.pdf](http://www.onf.fr/reg/guyane/doc_dwl/code-forestier-Guyane.pdf)

población. Hasta la fecha, este proceso ha sido liderado por el prefecto de Guayana Francesa. Mientras tanto, la parte del Código Forestal relacionada con el régimen forestal solo se aplica al bosque de Guayana Francesa bajo responsabilidad de la ONF, situada en la zona litoral (ver siguiente cuadro). Los parques nacionales están excluidos de la responsabilidad de la ONF y, por lo tanto, escapan del ámbito de aplicación del Código Forestal. Esta división es reciente y se ha determinado por motivos políticos.

Para responder a las necesidades de las autoridades locales (municipalidades) y cambiar

la situación actual de los bosques de Guayana Francesa —que pertenecen al Estado pero no son manejados por él—, el Acta del año 2005 incluyó una disposición que permite la libre transferencia de bosques del Estado a sus benefactores, así como a otras personas (artículo L172-3 del nuevo Código Forestal). Esto es posible bajo un requerimiento justificado basado en el rol social y ambiental de los bosques en el ámbito local. Estos bosques serán sometidos al régimen forestal bajo las mismas condiciones que los bosques públicos no patrimoniales de la Francia continental.

### Bosques de Guayana Francesa: propiedad de la tierra y administración (en hectáreas)<sup>161</sup>

Propietario o titular	Superficie de bosque
Estado francés	7.450.989 ha
Administrado por ONF Otros (ZDUC)	669.426 ha
Departamento	8.700 ha
CNES (Centre National d'Etudes Spatiales)	48.500 ha
Privado	20.000 ha (estimado)
<b>TOTAL</b>	<b>8.195.524 ha</b>

Fuente: ONF. [www.onf.fr](http://www.onf.fr)

### La estrategia nacional para la biodiversidad y el Sistema de Áreas Protegidas en Guayana Francesa

Guayana Francesa contiene una biodiversidad rica y endémica y es considerada como uno de los *hotspots* de biodiversidad<sup>162</sup>. Los territorios de ultramar contienen catorce de los diecisiete ecosistemas en Francia y 238 de las ecorregiones definidas por WWF<sup>163</sup>. Por lo tanto, el gobierno francés —responsable de la conservación de este patrimonio natural— ha adoptado medidas para enfrentar la pérdida de biodiversidad en estos territorios de acuerdo con la Estrategia Nacional para la Biodiversidad<sup>164</sup>. Entre estas medidas, el Estado francés debe: (i) promover la participación de entidades privadas en la conservación de la naturaleza, y (ii) apoyar el establecimiento y administración de áreas naturales protegidas.

<sup>161</sup> Traducción del cuadro presentado por la ONF en Orientations Régionales Forestières de la Guyane, 22 de marzo 2005, p. 8. Para más información de datos forestales sobre Guayana Francesa, ver [http://www.onf.fr/old/reg/guyane/doc\\_dwl/donnees-chiffres-Guyane-2005.pdf](http://www.onf.fr/old/reg/guyane/doc_dwl/donnees-chiffres-Guyane-2005.pdf)

<sup>162</sup> Se puede encontrar información sobre la biodiversidad en departamentos extranjeros en el "Inventario Nacional de Patrimonios Naturales", del Museo de Historia Natural: <http://www.inpn.mnhn.fr>

<sup>163</sup> Introducción de la Stratégie Nationale de la Biodiversité, febrero de 2004.

<sup>164</sup> Para disminuir la pérdida de la biodiversidad planteada por el Convenio sobre la Diversidad Biológica hasta el 2010, en 2004 se adoptó la Estrategia Nacional Francesa para la Biodiversidad. Para mayor información acceder a <http://www.ecologie.gouv.fr/-National-strategy-for-biodiversity-.html> y [www.biodiv.mnhn.fr/](http://www.biodiv.mnhn.fr/).

## La participación de entidades privadas en la conservación de la naturaleza

La estrategia nacional francesa para la biodiversidad promueve la participación del sector privado “en la inversión de fondos, incentivando la creación de fundaciones dedicadas a asuntos de biodiversidad”. Asimismo, establece que “[...] la biodiversidad debe ser integrada en todas las estrategias de producción”.

Es bastante promisorio que el desarrollo de instrumentos financieros sea uno de los pilares de la estrategia francesa para la conservación de la biodiversidad. Sin embargo, la mayoría de alianzas público-privadas se limitan a la reducción de la degradación de la naturaleza, sin contemplarse aún herramientas que promuevan y viabilicen la conservación privada.

El Plan de Acción de Ultramar –que es parte de la Estrategia Nacional de Biodiversidad– cuenta con cinco objetivos principales. De estas cinco tareas, cuatro muestran la tendencia de la política francesa de establecer asociaciones con actores privados. Esto está directamente relacionado con el propósito de este estudio. El plan local de territorios de ultramar para la conservación de la biodiversidad contiene propuestas como la promoción de incentivos para fomentar asociaciones entre actores públicos y privados, así como para el desarrollo de herramientas de financiamiento para la conservación de la biodiversidad. También resalta que actividades como el ecoturismo pueden contribuir a obtener apoyo financiero

para la gestión de áreas protegidas. En esta misma línea, se menciona la importancia de los mecanismos de cooperación regional para la conservación de la biodiversidad.

Asimismo, en el año 2005 se aprobó la Estrategia de Conservación de la Biodiversidad de Guayana Francesa, la cual define 76 acciones y pone un énfasis especial en la Red de Áreas Protegidas.

El régimen legal para áreas naturales protegidas y vida silvestre en Guayana Francesa es el mismo que se aplica en Francia Continental. Sin embargo, la legislación sobre caza de fauna silvestre desarrollada en el Código Ambiental no se aplica a Guayana Francesa. Esta actividad tiene una regulación establecida según cada caso, por lo que está sujeta a diversas decisiones prefecturales.

En términos de áreas protegidas, el territorio de Guayana Francesa mantiene una red de áreas protegidas compuesta por seis reservas naturales nacionales, una reserva natural voluntaria que se convirtió en una reserva natural regional (en el año 2002); un parque regional natural; un parque nacional que es el más grande de Francia; así como una orden prefectural para la protección de biotopos<sup>165</sup>; una reserva biológica y una red de sitios de protección de la agencia costera<sup>166</sup>. De estas figuras legales, el único instrumento para la conservación privada es la reserva natural voluntaria, aunque como se explicará más adelante, estas han sido reemplazadas por las reservas naturales regionales.

<sup>165</sup> La orden prefectural de biotopos es un instrumento legal para la conservación de la biodiversidad establecido en el Código Ambiental. Su objetivo es la protección de los hábitats naturales o artificiales esenciales para la supervivencia de especies en peligro de extinción. Los biotopos son zonas delimitadas geográficamente, identificadas por condiciones específicas (geológicas, hidrológicas, climáticas, etc.). La orden prefectural podría prohibir o limitar bajo autorización algunas actividades que tienen efectos dañinos directos o indirectos sobre los biotopos protegidos.

<sup>166</sup> Para un resumen de las áreas protegidas francesas ver el documento disponible en [http://www.oas.org/dsd/Events/english/PA\\_PANAMA/Documents/Guiana&Suriname.pdf](http://www.oas.org/dsd/Events/english/PA_PANAMA/Documents/Guiana&Suriname.pdf)

## Áreas protegidas en Guayana Francesa <sup>167</sup>

Tipo de área protegida	Nombre	Categoría de áreas protegidas de UICN	Superficie (ha)	Fecha
Reserva natural	Ile du Grand Connétable	Ia	7.852	08/12/1992
Reserva natural	Les Nouragues	Ia	100.000	18/12/1995
Reserva natural	Montagnes de la Trinité	-	76.000	06/06/1996
Reserva natural	Marais de Kaw-Roura	-	94.700	13/03/1998
Reserva natural	Amana	-	14.800	13/03/1998
Reserva natural	Mont Grand Matoury	-	2.123	08/09/2006
Reserva natural voluntaria (reserva natural regional desde 2002)	Trésor Natural Regional Reserve	-	2.464	20/05/1997
Orden prefectural para la protección de biotopos	Mont Grand Matoury	IV	2.700	11/04/1994
Orden prefectural para la protección de biotopos	Forêt de Saül	IV	60.000	03/01/1995
Orden prefectural para la protección de biotopos	Mont Mahury	IV	800	03/01/1995, mod. 02/05/1996
Orden prefectural para la protección de biotopos	Monts de Cayenne	IV	134	03/01/1995, mod. 02/05/1996
Orden prefectural para la protección de biotopos	Sables blancs de Mana	IV	29.182	04/12/1995
Reserva biológica	Lucifer et Dekou-Dekou	Ia	110.300	11/12/1995
Parque natural regional	Parc naturel régional de Guyane	V	699.800	26/03/2001
Parque nacional	Parc Amazonien de Guyane	II	3 390.000	27/02/2007

<sup>167</sup> Este cuadro es una versión actualizada de la base de datos del Comité Francés de la UICN sobre las áreas protegidas de Guayana Francesa. Gargominy, Olivier ed. *Biodiversité et conservation dans les collectivités françaises d'outre-mer*. París: Collection Planète Nature. Comité français pour l'UICN, 2003, p. 56. Disponible en la página web de la UICN: <http://www.iucn.fr>

Tipo de área protegida	Nombre	Categoría de áreas protegidas de UICN	Superficie (ha)	Fecha
Sitios de la Agencia de Protección Costera	Crique et Pripri Yiyi	IV	9.857,5	-
Sitios de la Agencia de Protección Costera	Iles du Salut	IV	0,2	-
Sitios de la Agencia de Protección Costera	Pointe de Buzaré	IV	1,6	-
Sitios de la Agencia de Protección Costera	Montabo	IV	18,6	-
Sitios de la Agencia de Protección Costera	Mont Bourda	IV	23,6	-
Sitios de la Agencia de Protección Costera	Saline de Montjoly	IV	26,1	-
Sitios de la Agencia de Protección Costera	Mont Mahury	IV	171,4	-
Sitios de la Agencia de Protección Costera	Montagne d'Argent	IV	740	-
Sitios de la Agencia de Protección Costera	Pointe Isère-Kanawa	IV	1.593	-
Sitios de la Agencia de Protección Costera	Ile de Remire	IV	92,9	-
Sitio Ramsar	Marais de Kaw	-	137.000	-
Sitio Ramsar	Basse-Mana	-	59.000	-

## 2. Instrumentos legales para la conservación privada: una legislación francesa de aplicación local en Guayana Francesa

A pesar de que el marco legal francés contemplaba en el pasado la figura de las reservas naturales voluntarias, actualmente no hay instrumentos legales específicos que promuevan la conservación privada y comunal con seguridad jurídica. En otras palabras, no existen reservas privadas en Guayana Francesa o una figura legal que permita a un propietario privado establecer limitaciones de uso con fines de conservación sobre su propiedad.

En este contexto, los privados que tienen interés en implementar iniciativas de conservación en sus predios tienen que recurrir a las siguientes opciones. En primer lugar, tienen la posibilidad de proponer a las autoridades públicas competentes la creación de áreas públicas protegidas en sus tierras<sup>168</sup>. En esta misma línea, se pueden donar tierras a la Agencia de Protección Costera, una institución pública que desarrolla acciones de conservación, de la cual hablaremos más adelante.

En segundo lugar, propietarios (incluido el Estado) pueden firmar contratos con terceros, normalmente asociaciones de conservación de la naturaleza, para el manejo sostenible de sus tierras, para su restauración, e incluso para su preservación. Este tipo de acuerdo puede hacerse a través de distintos tipos de instrumentos civiles y administrativos.

En tercer lugar, los propietarios de tierras también tienen la posibilidad de ser designados como administradores de áreas protegidas públicas establecidas sobre sus predios. En este caso, la concesión de la administración de áreas protegidas a privados se hace a través de convenios o contratos específicos.

Adicionalmente, estos propietarios pueden conformar alianzas con otros socios privados con la finalidad de que estos puedan contribuir a la conservación de la naturaleza; por un lado, a través del manejo de áreas protegidas y su financiamiento, y por otro, mediante el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad a través del ecoturismo y la certificación de productos maderables. El mercado de carbono presenta un nuevo campo de oportunidades, pero todavía se mantiene como una posibilidad, ya que aún no ha sido aplicado de manera práctica en Guayana Francesa.

A pesar de la falta de instrumentos para la conservación privada y comunal en el sistema legal francés, las asociaciones francesas de conservación de la naturaleza (ONG) juegan un papel importante en la implementación de iniciativas de conservación privada, sea como dueños de predios privados, como socios de los dueños o como encargados de la gestión de dichas áreas. En este sentido, una red de asociaciones constituyó una federación llamada el Conservatorio de Espacios Naturales - Conservatoires d'Espaces Naturels. Este fue establecido en Francia (1976) para promover la conservación de la naturaleza en el territorio francés mediante la compra, arrendamiento o manejo de tierras, que tengan o no la categoría

<sup>168</sup> La autoridad competente puede ser el Consejo Regional o el prefecto; la competencia dependerá del tipo de área protegida. El prefecto es competente para reservas naturales nacionales, y el Consejo Regional, para reservas naturales regionales.

de áreas naturales protegidas. Como parte de esta iniciativa, el Conservatorio de Espacios Naturales utiliza una serie de instrumentos legales civiles y administrativos para obtener los derechos *in rem* de propiedades inmuebles (derechos reales de propiedad) o cualquier otro derecho civil sobre estas tierras con el propósito de su conservación. Sin embargo, las medidas de conservación raramente son oponibles ante terceros y no constituyen una protección legal, sino tan solo una iniciativa voluntaria que no genera efectos vinculantes. En Guayana Francesa, el Conservatorio Regional de Espacios Naturales fue fundado en setiembre de 2008. Por lo tanto, una política similar para la protección de tierras privadas podría darse también en el futuro en Guayana Francesa, a pesar de que estas actividades se encuentren en una fase inicial. Los instrumentos legales que pueden ser utilizados por un propietario privado para promover la conservación de la naturaleza fuera de las áreas protegidas, así como la figura del Conservatorio de Espacios Naturales, serán desarrollados más adelante con mayor detalle.

Debido a la ausencia de reservas privadas en Guayana Francesa, el manejo privado de áreas protegidas públicas cobra singular relevancia como mecanismo que permite la participación de la sociedad civil en la conservación de la biodiversidad<sup>169</sup>.

## 2.1. Áreas naturales protegidas

### Reservas naturales regionales

En 2002, la reforma legal francesa sobre el régimen de reservas naturales modificó el estatus de las reservas naturales voluntarias, el único instrumento existente para la conservación privada de la naturaleza. De acuerdo con el antiguo régimen, el dueño de una propiedad podía solicitar a la autoridad pública competente que constituya una reserva natural voluntaria sobre su propiedad, de la cual podía ser designado administrador. Sin embargo, después de la reforma legal (Ley 2002-276 27, febrero 2002<sup>170</sup>), las reservas naturales ‘voluntarias’ se convirtieron en reservas naturales ‘regionales’ - RNR. El término regional hace referencia a la autoridad pública territorial: la región.

Las reservas naturales regionales son “propiedades que presentan un interés por la vida silvestre, el patrimonio geológico y paleontológico que allí se encuentra o, en general, para la protección del ambiente natural” (artículo 332-2-1). Pueden ser clasificadas por el Consejo Regional a pedido de los dueños involucrados o por su propia iniciativa sobre tierras públicas y privadas.

En contraste con las 172 reservas naturales regionales de Francia Continental Europea, Guayana Francesa cuenta tan solo con una reserva natural regional, creada en 1997 bajo el antiguo régimen de reservas naturales

<sup>169</sup> En Francia, es posible otorgar la administración de áreas protegidas a personas privadas, entre las cuales se incluyen principalmente las asociaciones y fundaciones. Según las estadísticas, las asociaciones están directamente involucradas en la administración de 700 reservas naturales y 575 conservatorios de espacios naturales, que protegen una superficie de 400 mil hectáreas. Existen dos tipos de asociaciones: las que son declaradas como tales o aquellas reconocidas por tener una utilidad pública. La primera categoría tiene derecho a adquirir propiedades, pero no está permitida de recibir donaciones o de poseer propiedades libremente. La segunda puede recibir donaciones y herencias.

Además de las ONG, los agricultores y las empresas privadas también pueden administrar un área protegida, como en el caso del Sitio de la Agencia de Protección Costera Ile Mère en Guayana Francesa, cuya administración fue conferida a una agente de viajes. Algunas veces, las áreas protegidas están administradas bajo un sistema de co-manejo en el que participan instituciones públicas y personas privadas. En Guayana Francesa existe un buen ejemplo de este tipo de alianzas público-privadas entre una institución pública: la Oficina Nacional para la Caza y la Fauna Silvestre - ONCFS y una ONG: el Grupo de Estudio y Protección de Aves en Guayana - EPOG, para asegurar la administración de una reserva natural nacional.

<sup>170</sup> Artículo L332-11 del Código Ambiental.

voluntarias. Esta área pertenece a una fundación holandesa y a una asociación local, la asociación Trésor, que es responsable de su administración.

La diferencia principal entre estos dos estatus legales —voluntario y regional— es que incluso si la reserva natural regional es propuesta por iniciativa directa del dueño del predio, ya no es un instrumento privado, sino uno público de nivel regional. El estatus de reserva natural regional puede ser establecido incluso sin la aprobación del propietario del predio. Asimismo, el acta de constitución es llevada a cabo por el Consejo de Estado<sup>171</sup> y no por el Consejo Regional<sup>172</sup>. Además, el procedimiento actual es mucho más engorroso que el anterior, y la posibilidad de prohibir la caza no puede ser fijada por el acta de constitución, porque esta actividad le compete al Estado a través de su representación local: el prefecto, y no a la región. Sin embargo, ya que la legislación sobre caza no es aplicada en Guayana Francesa, el acta de constitución puede, en consecuencia, regular actos asociados a actividades de caza tales como prohibir el uso de armas en el área protegida. En Francia Continental, este tipo de regulación no podría ser adoptada debido a la legislación de caza existente y la estricta jurisdicción del prefecto en este tema. De hecho, este vacío legal se convirtió en una oportunidad para las reservas regionales en Guayana Francesa.

En términos de procedimiento, actualmente los dueños deben probar la importancia biológica y ecológica del área para poder adquirir este estatus legal. La elección de territorios a ser clasificados se mantiene bajo la responsabilidad de la región, quien decidirá si debe constituirse la reserva a

partir de la opinión de un comité científico sobre la base de criterios previamente definidos, como la calidad del patrimonio, la estrategia regional, el interés para la población, entre otros. En función de ello, se define si el área deberá calificar como una reserva natural regional.

El establecimiento de una reserva natural regional tiene efectos legales en los derechos de propiedad de los dueños, tales como la limitación o prohibición de determinados usos. En la medida que una servidumbre de utilidad pública es establecida por las autoridades públicas sobre la propiedad privada, los propietarios privados o cualquier otra persona que tenga derechos sobre estas áreas podrán ser compensados por las restricciones impuestas a sus derechos de propiedad. Existe una compensación si las prescripciones modifican los usos previos de la tierra y perjudican al dueño o a la persona que cuenta con los derechos de propiedad sobre el territorio.

## a. Constitución

La creación de una reserva natural regional puede darse a solicitud del Consejo Regional o de los propietarios de los predios del área propuesta. Para su aprobación, es necesario justificar el interés e importancia de su constitución como una reserva natural. Una vez presentada la solicitud, se notifica al Consejo Regional Científico de Patrimonios Naturales y se consulta a todos los organismos locales interesados. Luego de realizar estas consultas es posible constituir la reserva. La modificación del estatus de una reserva natural regional debe seguir el mismo procedimiento que para su creación.

<sup>171</sup> El Consejo de Estado es el ente consejero del gobierno. Analiza y emite opinión sobre los proyectos de ley, antes de ser presentados al Consejo de Ministros, así como también lo hace con los proyectos de decretos presentados ante el Consejo de Estado. Consiste en la corte administrativa más alta del Estado francés, que tiene dos jurisdicciones: la jurisdicción judicial y la administrativa.

<sup>172</sup> La decisión se toma luego de lograr un acuerdo con los propietarios sobre el área de la reserva y las medidas de protección aplicables a su propiedad. En caso de desacuerdo de uno o más dueños, el presidente del Consejo Regional transmitirá el proyecto al Ministerio de Ecología, quien lo presentará al Consejo de Estado.

El Acta de Constitución precisa todas las reglas que deben aplicarse a la reserva, tales como la duración de la clasificación, las medidas de protección y las modalidades de administración y control de estas reglas. Para aprobar la creación de la reserva es necesario contar con el consentimiento de los propietarios de predios ubicados en el área de la reserva, así como de aquellos situados en la zona de amortiguamiento. En caso que existiera desacuerdo entre los dueños de las tierras o de las comunidades locales, la constitución de la reserva se llevará a cabo mediante Decreto del Consejo de Estado. El procedimiento, en términos de investigación pública, plazos para emitir opiniones, administración, delimitación y las reglas relacionadas con el procedimiento de creación, está dispuesto en el Código Ambiental en los artículos R-332-30 al 332-48.

## **b. Administración**

Una vez constituida la reserva natural regional, el Consejo Regional establece (i) un Comité Consultivo, y (ii) un Organismo de Administración.

### **Comité Consultivo**

El Comité Consultivo es responsable de la evaluación del Plan de Administración elaborado por el administrador, y de guiar las acciones del plan a través de reuniones anuales. En la composición del comité existen tres grupos de actores principales: los representantes de entidades públicas interesadas, incluidos los militares; el oficial municipal elegido que representa los cuerpos locales, los propietarios de tierras y usuarios; así como personalidades científicas y representantes de organizaciones de conservación de la naturaleza.

### **Organismo de Administración**

La administración puede ser asignada por el Comité Consultivo a través de un convenio con un

organismo de administración. Este último puede estar conformado por corporaciones públicas, asociaciones, fundaciones, propietarios de tierras y organizaciones locales. También es posible establecer un esquema de coadministración.

Si bien los propietarios pueden participar en los organismos de administración de las reservas, su presencia solo es obligatoria en el Comité Consultivo. Con respecto al organismo de administración, el presidente del Consejo Regional puede designar que el propietario privado sea el administrador de la reserva, pero esto no se considera obligatorio.

### **Actividades reguladas**

Con respecto a las actividades prohibidas o permitidas dentro de las reservas, el artículo L332-3 del Código Ambiental sostiene que el Acta de Constitución regula actividades como la agricultura, la ganadería, la tala de árboles, las visitas, las actividades deportivas, así como actividades industriales y comerciales. Generalmente estas se encuentran prohibidas, con excepción de las actividades comerciales y artesanales compatibles con los intereses de la reserva. Como se mencionó anteriormente, la reforma de 2002 redujo el alcance de las restricciones que pueden ser impuestas por la reserva natural regional. Es lamentable que ni la minería, la pesca, o las extracciones de materiales puedan ser reguladas por la región. Sin embargo, el prefecto puede prohibir algunas actividades.

### **Fuentes de financiamiento**

Al convertirse las reservas naturales voluntarias en reservas naturales regionales, el financiamiento debería provenir de la autoridad administrativa responsable de la constitución de la reserva. Es importante mencionar que los organismos de administración de la reserva también pueden movilizar fondos de otros socios públicos o privados.

## Sitios de la Agencia de Protección Costera<sup>173</sup>

La Agencia de Protección Costera o Conservatoire du littoral et des Rivages Lacustres es una entidad administrativa pública que depende del Ministerio de Ecología, Energía, Desarrollo Sostenible y Manejo Territorial. Fue creada en 1975 y lidera una política territorial que consiste en adquirir territorios amenazados— con el consentimiento de sus titulares o, excepcionalmente, por expropiación— para promover la protección de áreas naturales y paisajes en las orillas de lagos y del océano<sup>174</sup>.

El Consejo de Gobierno de la Agencia de Protección Costera decide el establecimiento de adquisiciones luego de consultarlo con consejeros y municipalidades. Las políticas territoriales pueden ser donadas o heredadas. Las tierras adquiridas se convierten en áreas protegidas llamadas Sitios de la Agencia de Protección Costera. Son inalienables, pero conforme con la política de conservación medioambiental, están abiertas al público, al desarrollo de negocios y a veces a la ganadería tradicional.

### a. Administración

La política de conservación francesa está basada en la propiedad pública de áreas naturales sujetas a la protección, dada la mayor estabilidad y seguridad jurídica de estos espacios. Sin embargo, a pesar de que la propiedad privada no es sinónimo de una protección a largo plazo, puede promover un manejo más dinámico.

Una vez que los territorios son rehabilitados, su manejo (mantenimiento, monitoreo y acceso) cae en manos de las municipalidades,

asociaciones locales y fundaciones con experiencia en protección de la naturaleza, agricultores y, en algunas zonas específicas, de personas privadas, como agentes de turismo, para garantizar que ellos manejen el área de acuerdo con el reglamento preparado y adoptado por la Agencia de Protección Costera.

La administración puede ser delegada a sindicatos mixtos, cuerpos públicos, fundaciones u organizaciones. Algunas veces, una autoridad local y una organización promotora de la protección de la naturaleza comparten la responsabilidad del manejo del territorio. Cuando esto es posible, algunas actividades de poblaciones locales son permitidas, e incluso promovidas, si garantizan parte del manejo de territorio. Por ello, actualmente existen más agricultores en tierras de la Agencia de Protección Costera que en el momento de su adquisición.

### b. Fundación y actividades

Un alto porcentaje del presupuesto asignado a temas de conservación (aproximadamente 30 millones de euros) es usado para la adquisición y desarrollo de estos territorios. Estos recursos vienen principalmente del Estado, pero también de cuerpos locales y europeos. Algunos individuos e industrias también participan con contribuciones voluntarias con propósitos filantrópicos.

## Espacios Natura 2000 y la Red Natura 2000

El último instrumento a ser desarrollado son los Espacios Natura 2000, relacionados con la red de conservación de la política europea.

<sup>173</sup> Para más información: <http://www.conservatoire-du-littoral.fr>

<sup>174</sup> Puede intervenir en la costa del área continental, en los departamentos extranjeros y en las municipalidades bordeando los estuarios, deltas y lagos de más de mil hectáreas.

La Red Natura 2000<sup>175</sup> es la red coherente más grande de áreas protegidas del mundo. Es una red europea basada en dos directivas legales comunitarias: la Directiva de Aves, creada en 1979, y la Directiva de Hábitats, creada en 1991. El objetivo principal de Natura 2000 es la protección de las aves, sus hábitats y los territorios relevantes para la estrategia de conservación medio ambiental de la Comunidad Europea, constituyendo el eje principal de la política interna de la Unión Europea para la protección de la biodiversidad. Además, constituye un instrumento integral que toma en consideración actividades como la agricultura, la energía y el transporte, garantizando su sostenibilidad y preservando la biodiversidad.

El manejo de estos espacios puede ser conferido a personas naturales y jurídicas del ámbito privado a través de un contrato llamado “Contrato Natura 2000”. El Contrato Natura 2000 establece una serie de compromisos de acuerdo con las pautas y medidas establecidas en el plan de administración (document d’objectifs) que cubren la conservación y, cuando es apropiado, la restauración de hábitats naturales y especies que justificaron la creación de Natura 2000. Asimismo, define la naturaleza y las modalidades de apoyo público financiero por parte del Estado y los servicios que serán otorgados por el beneficiario como contraprestación. En caso de que no se respeten los compromisos, el apoyo financiero acordado deberá ser devuelto de acuerdo con los procedimientos establecidos en el decreto. Los fondos europeos como Life+ (a ser desarrollado más adelante) también pueden ser utilizados por los administradores de territorios Natura 2000, para alcanzar estos objetivos de conservación.

Sin embargo, parte de la legislación de la comunidad europea relacionada con Natura 2000 no es aplicada a ninguna región ultraperiférica, incluyendo Guayana Francesa. A pesar de la actual situación de exclusión, existe un proyecto actual para crear un instrumento similar en los territorios franceses de ultramar. Esta recomendación se originó durante la última Gran Convención Medioambiental Francesa o Grenelle de l’environnement, que en 2007 reunió una gran parte de las asociaciones ambientales, industrias, gobiernos, entidades locales, uniones, etcétera, y adoptó normas para la estrategia ambiental francesa en las próximas décadas. Como resultado, el Parlamento adoptó un instrumento legal que recomienda la aplicación de estos mecanismos a las regiones ultraperiféricas<sup>176</sup>. En el futuro, la versión adaptada de los territorios Natura 2000 para los departamentos de ultramar—y, en consecuencia, para Guayana Francesa— podría convertirse en un gran instrumento para la conservación privada, así como lo es en Francia continental.

## 2.2. Contratos y convenios para la conservación privada

Los privados pueden contribuir a la implementación de iniciativas de conservación a través de la donación o legado de sus tierras a instituciones públicas competentes de la conservación de la naturaleza. Asimismo, como se ha mencionado, también pueden asumir la responsabilidad de gestionar áreas protegidas. En ambos casos los acuerdos se formalizan a través de contratos que pueden ser unilaterales o bilaterales.

En el caso de los contratos unilaterales, además de los legados, no existe un régimen legal en

<sup>175</sup> Más información disponible en: [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm)

<sup>176</sup> Ello de acuerdo con el artículo 49 de la primera Acta Ambiental Grenelle 200 del 21 de octubre del 2008. La norma fue aprobada después de dos semanas de discusiones y un año después de la reunión de Grenelle.

Francia que permita a un privado afectar su propiedad de manera unilateral con fines de conservación. No obstante, a través de la vía de los testamentos los causantes pueden hacer donaciones a asociaciones y fundaciones o entidades estatales públicas, como es el caso de los legados a la Agencia de Protección Costera, y estas constituir parte de pago de impuestos que se aplican a las herencias.

### 2.3. Estado actual de la conservación privada

Como consecuencia de la actual situación de Guayana Francesa, donde más de 90% del bosque que cubre este territorio tiene el estatus de bosque público en tanto pertenece al Estado de Francia, los instrumentos implementados para la conservación privada fuera de las áreas protegidas no son realmente significativos. Sin embargo, ello no quiere decir que tales iniciativas sean inexistentes. De hecho, hay varios instrumentos civiles, e incluso administrativos, que pueden usarse para desarrollar iniciativas de conservación privada.

Actualmente existen dos factores que nos llevan a creer que estos instrumentos serán utilizados en Guayana Francesa en el futuro. En primer lugar, la creación del Conservatorio de Espacios Naturales, con gran experiencia promoviendo políticas exitosas para la conservación de tierras privadas en Francia continental. Se espera que esta asociación promueva en el futuro las mismas acciones en Guayana Francesa.

El segundo factor consiste en la política pública y la tendencia actual que se espera será implementada en Guayana Francesa y que consiste en otorgar parte del bosque público del Estado de Francia a individuos y entidades públicas (municipalidades) y privadas. Las posibles modificaciones del estatus legal de los

bosques y de sus modalidades de acceso pueden generar oportunidades para la implementación de instrumentos de conservación privada. Por lo tanto, es útil presentar a continuación aquellos instrumentos que podrían aplicarse para la conservación privada en Guayana Francesa de manera similar a lo que ocurre en Francia Continental y en otros países de Sudamérica.

Estos instrumentos consisten, en su mayoría, en contratos firmados entre propietarios y una asociación especializada en conservación de la naturaleza para manejar de manera sostenible el área objeto del contrato. Otros tipos de acuerdos están constituidos entre autoridades públicas y usuarios del sector privado, a quienes se otorga la administración (respetándose estándares y criterios ambientales) de un territorio público que no está sometido a protección legal. Los derechos establecidos por estos instrumentos pueden ser de distintos grados. Por un lado, estos pueden generar derechos civiles o administrativos, lo cual consiste en simples obligaciones contractuales normalmente relacionadas con las cláusulas ambientales mayormente utilizadas por agricultores. Por otro lado, también pueden crear derechos *in rem* de propiedades inmuebles a través de la transferencia de derechos de propiedad, así como por el establecimiento de servidumbres sobre sus territorios con fines de conservación. El efecto legal dependerá del instrumento aplicado a cada situación específica.

#### Instrumentos legales: derechos *in rem* de bienes inmuebles y otros derechos civiles y administrativos

##### Derechos *in rem* de bienes inmuebles: Derechos Reales

- a. Servidumbres convencionales: Código Civil, artículos 673 al 710.

El sistema legal francés no contempla la figura denominada servidumbre. Sin embargo, los propietarios de tierras tienen la posibilidad de utilizar la servidumbre ordinaria civil para establecer una servidumbre voluntaria convencional del tipo *modificandi*<sup>177</sup> o *non aedificandi*<sup>178</sup> sobre sus tierras en beneficio de una serie de fondos para preservar, por ejemplo, el paisaje de una región específica. Este tipo de servidumbre está basada en el artículo 686 del Código Civil francés.

- b. Servidumbre ambiental<sup>179</sup>: Código Ambiental y Código Urbanístico, artículos de la Lista de Servidumbres de Utilidad Pública, artículo R 126-1, anexo.

Las servidumbres ambientales “no deben ser utilizadas por los propietarios de territorios, sino que son impuestas por el Estado o alguna otra autoridad pública en nombre de la utilidad pública: el interés público común”. Ellas responden a la protección de los recursos hídricos, la prevención de riesgos naturales y a la creación de un área pública protegida como el caso de las reservas naturales nacionales o regionales o un parque nacional sobre un territorio privado.

- c. Usufructo: Código Civil, artículos 578 al 624.

El usufructo puede ser establecido por propietarios sobre sus predios en beneficio de una tercera persona, como por ejemplo una asociación, con el objetivo de conservar la naturaleza.

- d. Contrato de *enfiteusis*<sup>180</sup>, renta administrativa, Código General de las Comunidades Territoriales, artículos L1311-2 al 1311-4 y Código Rural, artículos L451-1 al L451-13.

Este instrumento legal es un contrato con efectos reales. Dependiendo de quién sea el propietario del terreno, este contrato será un contrato de *enfiteusis* civil o administrativo. Es un contrato a largo plazo, con un periodo mínimo de 18 años fijos y máximo de 99 años, en donde el beneficiario tendrá los derechos *in rem* de un bien inmueble, así como algunas obligaciones que cumplir, que pueden ser de índole ambiental e implicar actividades de conservación. Estos derechos son conferidos, normalmente, a cambio de una modesta suma (una renta) que se paga al dueño.

### Otros derechos civiles y administrativos utilizados para la conservación privada: contratos y derechos convencionales

- a. Convenios: Código Civil, artículos 1101 al 1369-3.
- b. Arrendamiento civil: Código Civil, artículos 1713 al 1778.
- c. Comodato: Código Civil, artículos 1875 al 1904.
- d. Convenio de disponibilidad de la Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural - SAFER de construcciones agrícolas libres de ubicación: Código Rural, artículos L142-6 al 142-7.

<sup>177</sup> El propietario podría establecer la obligación de no someter su predio a ningún tipo de modificación.

<sup>178</sup> El propietario establece la prohibición de construcción sobre su predio.

<sup>179</sup> Son llamadas servidumbres ambientales por doctrina y no por ley. No existe ningún instrumento legal que defina este tipo de servidumbres.

<sup>180</sup> “En Derecho Romano, un arrendamiento para propósitos agrícolas otorgado por un periodo largo o perpetuamente, que lleva consigo la mayoría de derechos de propiedad pero requiere el pago de una renta anual regular al dueño. Este derecho era heredable, transferible, reconocido y protegido por ley. Este tipo de derecho otorgado tiene ciertas analogías en el Derecho Civil de algunos países. (...) Una renta a largo plazo (de 18 a 99 años) de territorio o edificios incluyendo el goce exclusivo de todo producto de dicho terreno y el ejercicio de todos los derechos de propiedad generalmente otorgados al dueño de la propiedad, tales como la hipoteca de la propiedad con el propósito de *enfiteusis* o para permitir un derecho de forma”. La Compañía de Ley, 1980.

- e. Arrendamiento agrícola: Código Rural, artículos L411-1 al L411-79.
  - f. Arrendamiento ambiental: Decreto 2007-326 del 8 de marzo de 2007. Contiene cláusulas dirigidas a mantener prácticas culturales y tradicionales.
- En Francia, este instrumento legal es muy utilizado por agricultores. Podría no ser considerado como un instrumento de conservación, ya que ninguna cláusula tiene como objetivo la conservación de la naturaleza. Sin embargo, desde 2007 se puede incluir cláusulas en el contrato de arrendamiento, dirigidas a promover una práctica agrícola más respetuosa con relación al entorno natural. Al arrendamiento agrícola con cláusulas ambientales se le denomina ‘arrendamiento ambiental’, a pesar de no ser un nuevo tipo de arrendamiento, sino tan solo un arrendamiento agrícola con cláusulas ambientales.
- g. Contratos de explotación de tierras pastoriles: Código Rural, artículo 481-1.
  - h. Concesión de tierras: artículos 48 al 60 del Marco Territorial, Acta del 30 diciembre, 1967.

### **Alianzas para la conservación: el ejemplo del Conservatorio de Espacios Naturales**

El Conservatorio de Espacios Naturales - CEN es una ONG cuyos objetivos son la preservación del patrimonio natural y del paisaje. Tiene presencia en Francia Continental y en los Departamentos Extranjeros. Hasta el momento existen solo dos conservatorios de espacios naturales en los departamentos

extranjeros: uno en la Isla Reunión y el otro, creado recientemente, se encuentra en Guayana Francesa.

La red del CEN constituye una Federación Nacional - FCEN que promueve la conservación a partir de una política basada en la propiedad de tierras, su administración y uso. Trabaja como una plataforma que permite la interacción de asociaciones y socios que comparten experiencias y conocimiento. Sobre la base de un enfoque de concertación, el CEN suscribe convenios con usuarios y actores de todos los niveles, desde propietarios privados hasta ministerios. En el 2008, el CEN estuvo involucrado en la administración de casi 140 mil hectáreas repartidas entre más de 2.250 sitios<sup>181</sup> exclusivamente en Francia Continental. Por ello, se ha convertido en uno de los principales actores en la implementación de políticas públicas y privadas para la conservación de la naturaleza.

El CEN creado en Guayana Francesa busca inicialmente promover el intercambio de experiencias, dificultades y mecanismos para la conservación de la naturaleza, especialmente entre aquellas asociaciones que tienen bajo su responsabilidad el manejo de áreas protegidas en el territorio. En el futuro, se espera que el CEN ayude a implementar una política de conservación privada en Guayana Francesa, por lo cual se trata de un actor clave en lo que respecta a la protección de la naturaleza y a la conservación privada.

### **2.4. Instrumentos legales para la conservación colectiva**

En términos de conservación colectiva, como ya se mencionó, los pueblos indígenas tienen derecho a utilizar algunas zonas delimitadas para

<sup>181</sup> Para mayor información ingresar a [www.enf-conservatoires.org/](http://www.enf-conservatoires.org/)

garantizar su subsistencia, a través de la práctica de actividades tradicionales tales como la pesca y la caza tradicional. Estas áreas son llamadas Zonas de Derecho de Uso Común - Zones de droit d'usage collectif - ZDUC. Las ZDUC consisten en un derecho colectivo otorgado a la comunidad constituida como una asociación o a una sociedad sobre un área delimitada. A pesar de la existencia de los derechos territoriales, las “personas que llevan una forma de vida tradicional en el bosque” solo están permitidas de dar un uso tradicional a estas zonas con el propósito específico de su subsistencia, con actividades como la caza, la pesca, la tala y la quema para agricultura tradicional”<sup>182</sup>. Por lo tanto, en principio, algunas actividades económicas están excluidas en las ZDUC a pesar de ser sostenibles. Este es el caso del ecoturismo y de las prácticas agroforestales con fines comerciales. Cualquier otra actividad que no sea considerada ni tradicional ni sostenible está prohibida en las ZDUC. La regulaciones que hacen referencia a estas zonas están definidas en el Código General de Propiedad de Instituciones Públicas (Code du Domaine d'État) y en el Código Forestal. Este es uno de los únicos reconocimientos otorgados a estas poblaciones no reconocidas como poblaciones indígenas.

Un estudio realizado por la ONF en la zona de Balaté ha revelado que las zonas no son realmente apropiadas por comunidades tradicionales por tres razones:

1. Las áreas delimitadas no son adecuadas para sus necesidades.

2. A veces la ZDUC es desconocida por los beneficiarios.
3. Son zonas de difícil acceso.

Frente a ello, hay dos proyectos que podrían cambiar la situación actual de la conservación colectiva, pero su implementación enfrenta problemas políticos a escala local. Además, uno de los proyectos se encuentra todavía en estado embrionario.

Aparte de este ejemplo, no existen otros instrumentos colectivos para la conservación privada.

### 3. Instrumentos económicos para la conservación privada

A pesar de que hay distintos fondos franceses y europeos destinados a Guayana Francesa, no existe ningún instrumento exclusivamente orientado a la conservación privada.

Con relación a los fondos extranjeros, ciertas expresiones como ‘la Cenicienta del presupuesto compartido’ ilustran el reporte de la UICN - Francia relacionado con los fondos privados de biodiversidad extranjera<sup>183</sup>. Dicho estudio concluyó que se asigna una baja importancia y prioridad a los asuntos ambientales<sup>184</sup> en la implementación del presupuesto francés y de la política europea. En el 2004, de acuerdo con el citado reporte, 9,73 billones de euros fueron

<sup>182</sup> La legislación referida a las ZDUC no especifica todas las actividades permitidas en el área. La única referencia legal son las actividades de pesca y caza. Más allá de estas actividades, tan solo existe una mención general relacionada con la naturaleza de la actividad, la cual debe ser tradicional y de subsistencia. El orden de prefectura determina las condiciones del uso territorial, la extensión de la zona y todas las características de la ZDUC. Las áreas para uso agrícola, llamadas *abattis*, pueden permitirse, si son definidas en la norma de constitución de la ZDUC. Los *abattis* son áreas forestales en comunidades tradicionales.

<sup>183</sup> Este reporte consiste en una evaluación de la relación actual entre fondos públicos y la biodiversidad en el extranjero. Fue llevado a cabo por el Comité Francés UICN en el 2006. Palasi Jean-Philippe, Carole Martínez y Anne-Isabelle Laudon. *Financements publics et biodiversité en outre-mer, Quelle ambition pour le développement durable?*, Comité Français de l'UICN, Groupe Outre-mer, 2006, páginas 24 a 25.

<sup>184</sup> Palasi Jean-Philippe, Carole Martínez y Anne-Isabelle Laudon. Op. cit., p. 26.

## Lista de zonas de derecho de uso común

Beneficiario	Territorio comunal	Norma de aprobación	Calificación de los derechos de uso	Derechos de usos reconocidos	Mantenimiento del rol de la O.N.F. sobre las zonas	Superficie (ha)
Comunidad Galibi de Kourou	Kourou	N° 2017 1D/4B del 17/09/1991	Lista restrictiva	Pesca, caza y recolección	No	12.900
N° 330 1D/4B del 9/03/1993						
Comunidad de Galibi de Awala-Yalimapo.	Awala-Yalimapo	N° 329 1D/4B del 09/03/1992			No	18.390
Comunidad Arawaki de Balaré	Saint Laurent du Maroni	N° 269 1D/4B del 15/02/1993	Lista restrictiva	Pesca, caza, recolección principalmente de vegetales y de barro para la cerámica	No	550
Comunidad Galibi de Paddock	Saint Laurent du Maroni	N° 270 1D/4B del 15/02/1993		Pesca, caza, recolección principalmente de vegetales y de barro para la cerámica	No	5.800
Comunidad de Palikur de Macouria	Kourou	N° 325 1D/4B del 03/03/1994		Mejora y explotación efectuada en acuerdo con la comunidad	Sí	14.670
Comunidad Bosh de Saint Laurent du Maroni	Saint Laurent du Maroni	N° 326 1D/4B del 03/03/1994			No	2.400
Comunidad Wayampis de Trois Sauts	Camopi	N° 327 1D/4B del 03/03/1994			No	94.500
Asociación Wapo Naka	Saint Laurent du Maroni	N° 1261 1D/4B del 03/08/1994			No	690

Comunidad Bosh de Saint Jean du Maroni	Saint Laurent du Maroni	N° 1262 1D/4B de 03/08/1994	No	3
Comunidades Amérindiennes de Camopi	Camopi	N° 2053 1D/4B del 08/12/1994	No	129.000
Comunidad Gallibi de Terre Rouge	Saint Laurent de Maroni	N° 839 1D/4B del 22/05/1995	Parcial	4.135
Comunidad Arawak de Balaté	Saint Laurent de Maroni	N° 840 1D/4B del 22/05/1995	Parcial	3.710
Comunidades Emerillons	Camopi et Maripasoula	N° 842 1D/4B del 22/05/1995	No	25.000
Comunidades Boni, Emerillons y Wayana	Maripasoula	N° 842 1D/4B del 2/05/1995	No	314.300
Asociación T Leuyu	Kourou	N° 843 1D/4B del 22/05/1995	No	395
Asociación Caway	Maripasoula	N° 844 1D/4B del 22/05/1995	No	12
Asociación Waliku	Roura	N° 845 1D/4B del 22/05/1995	No	296
Asociación Papakai	Kourou	N° 852 1D/4B del 22/05/1995	No	12
Comunidad Arawak de Sainte Rose de Lima	Roura	N° 945 1D/4B del 09/06/1995	No	30.275
Comunidad Palikur de Favard	Roura	N° 946 1D/4B del 09/06/1995	No	12.415
<b>TOTAL</b>				<b>669.426 ha</b>

**Fuente:** ONF - Office National des Forêts, Orientations Régionales Forestières de la Guyane, 22 marzo 2005, p. 20.  
Disponible en la página web de la ONF: [www.onf.fr/](http://www.onf.fr/)

atribuidos a la Región Extranjera del Gobierno Francés. Sin embargo, solo 6 millones —es decir, el 0,063% del presupuesto total— fue designado al Ministerio de Ecología, Energía, Desarrollo Sostenible y Manejo Territorial (Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire). Adicionalmente, una gran parte del presupuesto de aplicación relacionado con el desarrollo económico<sup>185</sup> y social del extranjero sigue una política contractual bilateral, sin una consideración ambiental efectiva<sup>186</sup>. A pesar de la falta de efectividad ambiental en la implementación de presupuestos, hay una señal de cambio en otros territorios en la medida que la lista de herramientas financieras que pueden ser aplicadas a estas regiones y su implementación muestra una tendencia positiva.

Debido a que Guayana Francesa es simultáneamente un territorio francés y una región europea ultraperiférica, los instrumentos económicos asignados a la conservación de la naturaleza pueden venir de dos niveles distintos: (i) nivel nacional que compete al Estado y a la región de Guayana Francesa, y (ii) nivel europeo. En términos de la naturaleza, también existen dos tipos: fondos y reducción de impuestos.

## Fondos europeos

Los fondos europeos que podrían ser aplicados con propósitos ambientales tienen mayormente otro objetivo principal: la agricultura y el desarrollo económico y social. Comúnmente, la Comunidad Europea desarrolla programas

para reducir la desigualdad dentro de sus regiones. Por lo tanto, las prioridades son definidas y los fondos destinados a implementar estos programas son adoptados por un periodo previamente establecido de siete años.

Los fondos europeos tienen dos características principales: su naturaleza subsidiaria y el desembolso de apoyo financiero por los beneficiarios. De hecho, el principio de subsidiariedad establece que el administrador del proyecto deberá buscar inicialmente contribuciones nacionales o de otro tipo antes de pedir apoyo de la Comunidad Europea. En segundo lugar, los beneficiarios deben asumir las inversiones y luego son reembolsados. Dicho de otra manera, el titular debe estar en la capacidad de asumir todos los costos hasta su reembolso, una vez que se hayan rendido los gastos. El último requerimiento presenta un obstáculo para asociaciones pequeñas que no están en la capacidad de cubrir los costos del proyecto y esperar el reembolso.

Entre los diversos instrumentos europeos, los principales fondos aplicados a políticas ambientales son FEDER y Life+<sup>187</sup>. Ambos incluyen apoyo financiero para áreas protegidas y proyectos de infraestructura.

## Beneficios para las RUP de los programas de desarrollo financiero europeos

El Fondo de Desarrollo Regional Europeo (en francés FEDER) fue creado para reducir la brecha que existía entre los niveles de desarrollo de Regiones Europeas. La norma que crea el

<sup>185</sup> Hay dos puntos antagónicos: la conservación de la naturaleza y el manejo territorial; por ejemplo, la mejora del sistema de transporte, principalmente de caminos. Por un lado, el bosque debe ser preservado y las áreas protegidas deben estar constituidas desde esta visión proteccionista, y por otro, el Estado francés considera Guayana como un país aislado con necesidad de más carreteras para conectar las ciudades y Guayana con países vecinos como Brasil y Surinam.

<sup>186</sup> La política ambiental abarca mayormente los desperdicios, la infraestructura sanitaria y la energía verde, maltrato o intervención relativa a la conservación de la naturaleza.

<sup>187</sup> Para mayor información sobre Fondos Europeos que apoyan temas ambientales ingresar a: <http://www.ecologie.gouv.fr/-Guide-des-financements-europeens-.html>.

fondo define el tipo de acciones que pueden financiarse. La nueva política de cohesión aprobada para el 2007-2013 establece las responsabilidades o el alcance de FEDER en un nuevo programa contextual orientado a la ‘convergencia’, la ‘competitividad regional y el empleo’, y la ‘cooperación territorial europea’<sup>188</sup>. Esas metas pueden llevarse a cabo a través de apoyo para el desarrollo y ajustes estructurales de las economías regionales.

En el pasado, el FEDER ha contribuido con la conservación de la naturaleza a través del financiamiento, por ejemplo, de infraestructura para la gestión de reservas naturales. Actualmente, sin embargo, el programa 2007-2013 está más orientado al desarrollo social y económico.

## FEDER en Guayana Francesa

Para la mejora de su economía y desarrollo, la región de Guayana Francesa recibirá 305 millones de euros del FEDER (‘convergencia’ y el programa FEDERUP<sup>189</sup> del 2007-2013) para ser ejecutados en un periodo de siete años.

En Guayana, el anteproyecto para el programa FEDER regional se desarrolla alrededor de nueve áreas que incluyen, entre otras, la implementación del desarrollo sostenible de la región, la promoción de energías alternativas y la conservación de la biodiversidad y la naturaleza<sup>190</sup>. El último punto representa una oportunidad para las asociaciones y otros socios privados responsables de la administración de las áreas protegidas de financiar sus proyectos.

## Fondos Europeos para la Conservación Ambiental: Life+

Además de FEDER, existe otro fondo europeo importante: el Instrumento Financiero para el Medio Ambiente (‘Financial Instrument for the Environment: Life+’<sup>191</sup>). Fundado en 1992, este es un instrumento financiero de la Unión Europea que apoya proyectos ambientales y de conservación de la naturaleza en países de la Comunidad Europea. Este fondo fue creado para contribuir a la implementación, actualización y desarrollo de políticas y legislación ambiental de la Comunidad, particularmente haciendo referencia a la integración de lo ambiental a otras políticas y al desarrollo sostenible.

Life+ es un instrumento implementado a través de programas periódicos. La nueva versión aprobada para el periodo 2007-2013 es una continuación de Life Medio Ambiente. Life+ servirá para implementar el Sexto Programa de Acción para el Medio Ambiente (vida, apoyo para ONG europeas ambientales, redes de ciudades sostenibles, bosques, etc.). Para alcanzar estos puntos, Life+ está dividido sobre la base de tres temas: (i) naturaleza y biodiversidad; (ii) política y gobernabilidad ambiental, e (iii) información y comunicación.

Life+ Naturaleza y Biodiversidad está compuesta por otro punto específico definido en el artículo 4 de la Ley de Regulación Europea, orientado a la implementación de políticas comunitarias y de la legislación para la conservación de la naturaleza y la biodiversidad, en particular a través de la Red Natura 2000<sup>192</sup>.

<sup>188</sup> Regulación (EC) 1080/2006 del Parlamento Europeo y el Consejo del 5 de julio de 2006 en el Fondo de Desarrollo Europeo Regional y la Regulación revocada (EC) 1783/1999 [Diario Oficial L 210, 31.7.2006]. Para mayor información acceder a: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/funds/feder/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/feder/index_en.htm)

<sup>189</sup> El FEDERUP es una compensación para costos extras con proyectos llevados a cabo en Regiones Ultra Periféricas. La parte financiera designada a FEDER es de 257 €M y al FEDERUP de 48€M.

<sup>190</sup> Para mayor información sobre el FEDER ingresar a <http://www.union-habitat.org/> y [www.guyane.pref.gouv.fr](http://www.guyane.pref.gouv.fr).

<sup>191</sup> Life+ es la versión actual del programa Life. Para mayor información acceder a <http://ec.europa.eu/environment/life/>

<sup>192</sup> Información adicional relacionada a la implementación francesa del programa Life+ está disponible en <http://www.ecologie.gouv.fr/-Programme-LIFE,1829-.html>

## Life+ en Guayana Francesa

Como ya se mencionó, Life+ Naturaleza y Biodiversidad se dirige a la implementación de las directivas europeas que tienen como objetivo la protección de aves y hábitat, así como la implementación de la Red Natura 2000. Sin embargo, esta legislación comunitaria no se aplica a Departamentos Extranjeros Franceses.

Ya que Guayana Francesa no forma parte de la red europea Natura 2000, se ha mantenido fuera del ámbito de los programas Life+ Naturaleza y Biodiversidad. En consecuencia, Life no se ha usado mucho para la conservación de la naturaleza en dicho territorio. Actualmente existe un proyecto que intenta establecer una red similar a la de Natura 2000 en las regiones de ultramar de Francia.

## Fondos franceses

Los fondos nacionales tienen los mismos objetivos que los de la Comunidad Europea, es decir, están casi exclusivamente relacionados con el desarrollo. Este es el caso del Fondo de Inversión para los Departamentos Extranjeros y el Fondo de Inversión para el Desarrollo Social y Económico. Estos fondos muestran muy poca preocupación por asuntos ambientales<sup>193</sup>.

El Fondo de Inversión para Departamentos Extranjeros (FIDOM) es la entidad responsable de la economía y planificación del DOM francés. Está administrado por un comité directivo de dieciocho miembros, encabezado por el Ministro de Departamentos Extranjeros.

Creado en el año 2005, el Fondo para Desarrollo Sostenible y el Fondo Medio Ambiental - FEDD, un fondo enteramente financiado por la ONF, está destinado a proyectos para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible. FEDD es un modesto fondo que coopera en la implementación del Plan de Acción del Bosque Francés, así como con la Estrategia Nacional de Biodiversidad y Desarrollo Sostenible. El fondo destina apoyo financiero a los socios de la ONF, privados o públicos, para la implementación de proyectos que promuevan la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible.

## Planificación europea y francesa y documentos financieros

Los Fondos Estructurales Europeos como el FEDER son destinados sobre la base de documentos de planificación aprobados en la comunidad europea y en el país. Luego de desarrollar un diagnóstico completo de las necesidades de las regiones, los actores involucrados firman documentos que definen cuáles son las áreas que se beneficiarán del apoyo de dichos fondos por un periodo de siete años.

Dos documentos distintos establecen la aplicación de los fondos en Guayana Francesa. El primero es un documento europeo, denominado Documento Único de Programación - UPD (Document Unique de Programmation - DOCUP). El segundo es un documento nacional: el Contrato de Planificación del Estado/Región/Departamento - CPER<sup>194</sup>, definido como el 'Contrato de Proyecto firmado

<sup>193</sup> Palasi Jean-Philippe, Carole Martínez y Anne-Isabelle Laudon. Op. cit., pp. 24-30.

<sup>194</sup> Define el marco para la implementación de proyectos en ciertos dominios, por ejemplo protección e investigación de biodiversidad de Guayana Francesa. Es una herramienta de la política de planificación nacional regionalizada, un documento acordado entre tres entidades por un periodo de siete años. Este periodo se eligió debido a que tiene relación con los programas de Desarrollo Financiero Europeo - FEDER y el Fondo Social Europeo - Fondos FSE, y por lo tanto, es posible utilizarlos como parte del financiamiento de sus proyectos. En consecuencia, es un documento que combina fondos europeos y nacionales, un documento similar y relacionado con el DOCUP pero adoptado en un nivel nacional. Busca contribuir con el desarrollo regional mientras asegura la solidaridad nacional.

entre la región de Guayana, el departamento de Guayana y el Estado francés para el 2007-2013’.

Estos dos documentos de planificación definen las medidas y el apoyo financiero a ser brindado a Guayana Francesa. Además de los fondos franceses, el Ministerio de Ecología contribuye localmente al mantenimiento de áreas protegidas de competencia del Estado. Normalmente, existe un presupuesto provisional preparado por la DIREN y enviado al Ministerio del Ambiente Francés para la asignación del presupuesto del siguiente año. Una vez que se otorga el presupuesto, la DIREN está encargada de su implementación, principalmente en la gestión de reservas naturales regionales.

## Exoneración de impuestos

Además del financiamiento, la exoneración de impuestos es otro instrumento económico eficiente que contribuye a la conservación de la naturaleza. La legislación francesa se ha modificado recientemente con el objetivo de promover alianzas de la sociedad civil para contribuir con la conservación del medio ambiente. Con relación a este tema, se ha publicado un reporte llamado “El ambiente: un nuevo reto para la filantropía corporativa”<sup>195</sup>. El estudio, que fue comisionado por el Ministro del Ambiente, analiza las formas en que las compañías pueden involucrarse en la protección del ambiente.

La Ley Aillagon otorga medidas fiscales específicas para la protección del patrimonio constituyendo una herramienta legal útil y promisoría para la filantropía corporativa y

para las donaciones privadas. Este mecanismo permite a los individuos beneficiarse a través de la obtención de una exoneración de hasta 66% de los impuestos sobre las donaciones, que representen hasta 20% de su ingreso fiscal<sup>196</sup>. Para corporaciones, se permite una reducción de 60%, de aquellas donaciones destinadas a proyectos ambientales y que representen hasta 0,5% de sus ingresos totales.

Las corporaciones podrían también beneficiarse de un 25% adicional en asuntos de comunicación y marketing. Mientras que las acciones de marketing para marcas están prohibidas en la propuesta de exoneración de impuestos, la Ley Aillagon permite que las compañías difundan las actividades que apoyan o auspician mediante la promoción de actividades filantrópicas para obtener fondos para la institución benéfica. La integración de estas operaciones en el presupuesto filantrópico autoriza la reducción adicional del impuesto hasta en 25% del monto destinado al auspicio relacionado con operaciones de marketing. Por lo tanto, las compañías que utilizan estas dos formas de auspicio y de incentivos legales pueden tener una reducción equivalente al 85% de sus donaciones<sup>197</sup>.

Como resultado, varias áreas protegidas ya han recibido donaciones de corporaciones. Por ejemplo, desde la década de 1990, las reservas naturales han tenido una alianza eficiente con la Compañía Francesa de Energía. Por otro lado, parques nacionales y regionales se han beneficiado de las acciones filantrópicas de corporaciones. Asimismo, la Agencia de Protección Costera cuenta por lo menos con quince corporaciones auspiciadoras.

<sup>195</sup> [http://publications.ecologie.gouv.fr/publications/IMG/pdf/Rapport\\_Mecenasat.pdf](http://publications.ecologie.gouv.fr/publications/IMG/pdf/Rapport_Mecenasat.pdf).

<sup>196</sup> El artículo 220 del Código Fiscal General está disponible en la página web: [http://publications.ecologie.gouv.fr/publications/IMG/pdf/Rapport\\_Mecenasat.pdf](http://publications.ecologie.gouv.fr/publications/IMG/pdf/Rapport_Mecenasat.pdf)

<sup>197</sup> Legrain, Dominique. L'environnement nouvel enjeu pour le mécénat d'entreprise, Rapport de l'Inspection Générale de l'environnement, MEEDDAT, 25 junio 2007, p. 2.

La última medida fiscal en favor de la protección del patrimonio está referida al impuesto que se aplica a la herencia. Desde 1968 se permite donar el pago del impuesto a la herencia<sup>198</sup> como un intento de proteger el patrimonio cultural. Posteriormente ello fue ampliado y resultó posible hacer donaciones de sitios singulares que posiblemente pasarían a conformar parte de los sitios de la Agencia de Protección Costera, así como bosques que podrían formar parte del dominio estatal. También se permite la donación de dinero para su gestión.

Aunque la filantropía ambiental todavía es bastante tímida (50 millones en el 2005) si se compara con el monto destinado a cultura (550 millones)<sup>199</sup>, la tendencia muestra que las donaciones para la protección del medio ambiente aumentarán. Además, la Ley Aillagon probablemente contribuirá a cambiar esta situación.

Además de la legislación nacional, se aplican otras exoneraciones de impuestos a inversiones que se realicen en los Departamentos Extranjeros y Regiones. Los incentivos fiscales para la inversión en el extranjero han existido desde 1952. El principal objetivo de esta política fiscal es incentivar inversiones para los Departamentos Extranjeros para compensar la falta de infraestructura, el aislamiento geográfico y muchos otros asuntos que ponen al territorio extranjero en una posición de desventaja. Sin embargo, los privilegios fiscales que se dan a los inversionistas en Guayana Francesa tienen un impacto relativo en los proyectos ambientales. Normalmente, estos son proyectos de desarrollo (por ejemplo, turismo, incluyendo iniciativas de

ecoturismo, infraestructura, etcétera) y no de conservación de la naturaleza.

### **Otras herramientas económicas: ecoturismo, ecoetiquetado y certificaciones forestales**

En Francia existen otros instrumentos económicos que contribuyen a la conservación de la biodiversidad, como el ecoetiquetado y el ecoturismo, y que podrían ser utilizados en el marco de iniciativas de conservación privada.

Normalmente el ecoetiquetado está asociado con la naturaleza local y la producción de productos provenientes de parques nacionales y regionales, así como aquellos producidos en regiones específicas. Durante la fase de producción, los agricultores locales deben respetar ciertas reglas vinculadas con la conservación de la diversidad y para ello se pueden aplicar diversos tipos de etiquetados. En Francia Continental Europea, los *produits du terroir*<sup>200</sup> usualmente promueven la conservación del conocimiento tradicional y la agrobiodiversidad local. En Guayana Francesa, hay algunos productos naturales (aceites, jabones, etcétera) con la etiqueta del Parque Nacional de Guayana. Algunos de estos productos también podrían contar con Certificados de Indicación Geográfica otorgados por la Agencia Nacional de Derechos de Propiedad Intelectual de Francia.

Con relación a las etiquetas, la Unión Europea ha creado una para los productos agrícolas y naturales de regiones ultra periféricas: el 'logo RUP'. El objetivo de esta etiqueta es facilitar y promover la comercialización de productos provenientes de

<sup>198</sup> Ley 68-1251 del 31 de diciembre, 1968.

<sup>199</sup> Legrain Dominique. Op. cit.

<sup>200</sup> La etiqueta *produits du terroir* hace referencia a productos agrícolas y naturales, incluyendo agricultura orgánica, relacionados con un territorio específico. No existe ninguna legislación vinculada con esta etiqueta. De hecho, es una recopilación de etiquetas existentes conectadas al territorio. Frecuentemente está asociada a un área protegida, como los parques nacionales y, en especial, a los parques naturales regionales, un instrumento especial francés para el desarrollo sostenible de regiones. Una lista de productos considerados como *produits du terroir* en los parques naturales regionales, está disponible en <http://www.parcs-naturels-regionaux.tm.fr/fr/decouvrir/produit-terroir.asp>

RUP que respeten todas las reglas ambientales y sociales aplicadas en la Unión Europea. Aunque el logo RUP presenta una alternativa para la protección de productos de Guayana, actualmente su uso en este territorio no es común.

Las iniciativas de ecoturismo también están presentes en Francia y Guayana Francesa. A pesar del impacto económico positivo, no son una herramienta de conservación por excelencia<sup>201</sup>.

#### **4. Implementación de los instrumentos legales y económicos para la conservación privada: niveles, amenazas y oportunidades**

La presente reseña sobre los instrumentos legales y económicos de la conservación privada de la Guayana Francesa muestra la ausencia de herramientas legales para implementar estas iniciativas, con excepción de las antiguas reservas naturales voluntarias.

Como ya se mencionó, la reserva Trésor es la única experiencia en la que se aplicó la figura de la reserva natural voluntaria. Por tanto, se ha preparado un estudio de caso acerca de esta reserva privada para poder reconocer las fortalezas y retos en la implementación de dicho instrumento.

#### **El proyecto de extensión de la reserva natural Trésor: perspectivas favorables**

Además del protocolo mencionado, Trésor cuenta con otro proyecto para ampliar el ámbito

de la reserva, que viene siendo promovido por la Agencia de Protección Costera y la asociación Trésor. Esta acción conjunta consiste en la adquisición por parte de la Agencia de Protección Costera<sup>202</sup> de dos áreas que colindan con la reserva natural Trésor. Una vez adquiridos los predios, la Agencia de Protección Costera transferirá la responsabilidad de manejar dichas áreas a la asociación Trésor mediante un convenio. Con esta acción, la asociación Trésor y la Agencia de Protección Costera intentan reducir el impacto sobre las dos reservas existentes en el área de la montaña Kaw, fortalecer su protección, y finalmente, hacer notar al Consejo Regional la necesidad de su protección. Actualmente, la reserva Trésor no tiene una zona de amortiguamiento, y estas áreas de la Agencia de Protección Costera cumplen ese rol.

Más allá de esta alianza específica para la protección de tierras, la asociación Trésor también está involucrada en otra iniciativa que busca ampliar el rol institucional que cumple en Guayana Francesa. La asociación es consciente de que las relaciones que mantiene con el gobierno y la sociedad civil, y la manera como la institución es percibida, son de gran importancia para la implementación de este instrumento legal, especialmente cuando es la única iniciativa para la conservación privada de Guayana Francesa. Para evitar ser percibida como “una reserva holandesa”, la asociación Trésor, compuesta por personalidades y actores locales, ha estado realizando excepcionales actividades de participación y de integración de la reserva en el escenario local. La última acción de integración consistió en contribuir a la creación del Conservatorio de los Espacios Naturales de Guayana, asumiendo la

---

<sup>201</sup> En Guayana Francesa, los contratos de concesiones de parcelas de bosques públicos que otorga la ONF permiten que asociaciones, compañías o individuos desarrollen una actividad turística y comercial en un bosque público. Para más información de tierras y políticas forestales de la ONF con relación al turismo en Guayana Francesa ver el link: <http://www.onf.fr/old/reg/guyane/foncier.htm>

<sup>202</sup> Estas zonas pertenecen al Estado francés y pueden ser transferidas al patrimonio de la Agencia de Protección Costera. Por estar situadas entre la reserva natural regional Trésor y la reserva natural Kaw contribuirían a una mayor conectividad ecológica.

## Iniciativas de conservación con participación de la sociedad civil

Reservas naturales de Guayana Francesa	Superficie en hectáreas	Administración
Reserva Natural Nacional Ile du Grand Connétable	7.852	Asociación Le Groupe d'Etude et de Protection des Oiseaux en Guyane - GEPOG y una institución pública: l'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage – ONCFS
Reserva Natural Nacional Les Nouragues	100.000	l'AGEP - l'Association pour la Gestion des Espaces Protégés y la Oficina Nacional Forestal - l'Office National des Forêts - ONF
Reserva Natural Nacional Montagnes de la Trinité	76.000	ONF
Reserva Natural Nacional Marais de Kaw-Roura	94.700	l'Association pour la Gestion des Espaces Protégés – AGEP
Reserva Natural Nacional Amana	14.800	El cuerpo administrativo del Parque Natural Regional de Guayana Francesa
Reserva Natural Nacional Mont Grand Matoury	2.123	Mayo de la Ciudad de Matoury City y la Oficina Nacional Forestal l'Office National des Forêts – ONF
Reserva Natural Regional Trésor	2.464	La Asociación Regional de la Reserva Natural Trésor
SUBTOTAL RESERVAS PÚBLICAS	202.552	
RESERVAS PRIVADAS	2.464	
TODAS LAS RESERVAS	205.016	
ZDUC (20)	669.426	Distintas asociaciones de comunidades tradicionales
<b>TOTAL</b>	<b>874.442</b>	

vicepresidencia de dicha institución. Debido al aislamiento de las áreas protegidas de Guayana Francesa, con excepción de su participación en la Red de Reservas Naturales Francesas, el Conservatorio se convirtió en una plataforma común de diálogo e intercambio de propuestas. Esta nueva estructura permitirá el intercambio de experiencias, así como de recursos de todo tipo, para aportar a una mejor práctica e implementación de estos instrumentos legales para la conservación de la naturaleza en Guayana Francesa.

### **Los recursos financieros de la reserva natural regional Trésor: los fondos públicos y el sistema de patrocinadores privados**

En lo que atañe al apoyo financiero, la asociación Trésor y la fundación Trésor reciben financiamiento de diversas fuentes. Los gastos anuales de la asociación Trésor son cubiertos principalmente por los fondos que recauda la fundación Trésor. Esta última recibe donaciones y contribuciones de empresas e individuos, principalmente de los Países Bajos, pero también de otras fuentes.

### **Instrumentos económicos que promueven la conservación privada: el ejemplo creativo de la fundación Trésor<sup>203</sup>**

La fundación Trésor recibe el apoyo de más de 1.200 donantes. Hay distintos tipos de donaciones. Una de las maneras más interesantes es la adopción de metros cuadrados de la reserva (12,5 euros por metro cuadrado) con fines educativos de un área, que comprende el mantenimiento de una ruta a través de la cual se recorre el bosque,

apoyo a programas ambientales y educativos, construcción de infraestructura, y finalmente, el pago del préstamo. A cambio, se entrega un certificado en el que se menciona la adopción de dicha área, acompañado por un texto elegido por el donante. Mucha gente los compra no solo para ellos mismos, sino también como regalo para amigos, regalos de cumpleaños o para otras ocasiones. Bajo este sistema, entre enero y agosto del año 2008 se recaudaron aproximadamente 60 mil euros<sup>204</sup>.

Además del certificado de adopción de metros cuadrados, hay otro sistema de donación basado en la compensación financiera por emisiones de dióxido de carbono, a través de un mecanismo voluntario que combate el cambio climático. Los donantes compensan un vuelo de 4 mil km con la donación de diez euros que apoyarán a la extensión y el mantenimiento de la reserva natural regional. La reserva Trésor puede fijar entre 700 y 4.400 kg de dióxido de carbono anualmente por hectárea<sup>205</sup>.

Otros donantes contribuyen con donaciones sustanciales (por ejemplo, Greenchoise, una industria holandesa de energía renovable), patrocinando proyectos específicos. Por otro lado, la cooperación entre las sucursales de WWF Países Bajos, Francia y América ha permitido que la fundación Trésor en Holanda y la asociación Trésor en Guayana Francesa sean apoyadas financieramente por WWF.

Con respecto a los impuestos, la fundación Trésor ha sido declarada por el Sistema Fiscal Holandés como una institución exenta del pago de impuestos por donaciones. Además, la donación es deducible.

<sup>203</sup> Información adicional relacionada con el financiamiento de la fundación Trésor está disponible en la página web de la fundación: <http://www.tresorrainforest.org/>

<sup>204</sup> Este es un valor estimado procedente de un miembro de la fundación durante una entrevista el 5 de setiembre del 2008 en la sede de la fundación Trésor, en la Universidad de Utrecht, Países Bajos.

<sup>205</sup> Página web de la fundación: <http://www.tresorrainforest.org/>

## La Reserva natural Trésor, el único ejemplo de una reserva privada en Guayana Francesa

La reserva natural Trésor es un área que protege 2.464 hectáreas de bosque tropical casi intacto. Se ubica a 45 km de la capital Cayena, en la montaña de Kaw, uno de los lugares de mayor biodiversidad en Guayana Francesa.

El proyecto, concebido justo después de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992, es una iniciativa conjunta de un grupo de diversos socios holandeses, conformado por científicos —representados por la universidad de Utrecht—, el sector privado (comunidad empresarial) y otros individuos. Ellos lograron articular sus esfuerzos y recursos financieros con el propósito de ofrecer una contribución positiva y concreta para la conservación de la naturaleza. De esta manera, se creó la fundación holandesa Trésor con la finalidad de adquirir una zona de la selva amazónica para protegerla y preservarla, así como para brindar a la comunidad local un instrumento de educación ambiental, generando, además, condiciones para la investigación científica. El proyecto fue implementado en Guayana Francesa, sobre todo por razones políticas y circunstanciales. En primer lugar, la inestabilidad política en otros países<sup>206</sup> hizo destacar a Guayana Francesa como uno de los territorios más estables de la región, con la seguridad de ser territorio francés y europeo. En segundo lugar, se dio la oportunidad de adquirir un predio a la Iglesia católica en una zona de la Amazonía que se mantenía prístina y poco intervenida. La Unión Eclesiástica de Guayana Francesa era la dueña del territorio y necesitaba los ingresos financieros de las transacciones para construir otro templo. Frente a ello, la fundación holandesa Trésor reunió a los socios mencionados y en 1995, a través de un préstamo hipotecario<sup>207</sup>, adquirió la zona actual de la reserva natural, que se convirtió en 1997 a través de su iniciativa, por Acto Prefectural 598 1D/4B del 20/05/1997, en una reserva natural voluntaria.

### Actividades reguladas: la norma de creación de la Reserva Natural Voluntaria Trésor

La regulación general relacionada con las reservas naturales está definida en el Código Ambiental, mientras que ciertas reglas específicas, como la duración, regulación y prohibición de ciertas actividades en el área de la reserva o el comité consultivo<sup>208</sup>, son establecidas en la norma de constitución de la reserva.

La norma de constitución de la reserva natural voluntaria Trésor establece la prohibición de realizar actividades como la caza, la recolección de especímenes de flora y fauna salvaje, la minería, el desarrollo de industrias y campamentos. Asimismo, restringe la visita del público a áreas específicas.

La norma de creación también acordó el establecimiento de un comité consultivo compuesto por diversos actores relevantes de Guayana Francesa<sup>209</sup>, incluido el presidente de la fundación holandesa Trésor, en su calidad de propietario del predio.

<sup>206</sup> La inestabilidad se encontró sobre todo en Surinam, que era, históricamente, más cercana a los Países Bajos que cualquier otro país en Sudamérica.

<sup>207</sup> La Universidad de Utrecht respaldó el préstamo.

<sup>208</sup> De acuerdo con el artículo 3 del acto prefectural, el comité consultivo dará sus opiniones acerca del funcionamiento y administración de la reserva, así como las condiciones de las medidas aplicadas a las zonas de la reserva definidas en el acto.

<sup>209</sup> Componen el Comité Consultivo representantes del Consejo General y Regional; representantes de la ciudad de Roura, donde las reservas están ubicadas; el director de la DIREN; el director de Industrias, Investigación y Ambiente; el director regional de la Oficina Nacional Forestal; el administrador de la reserva natural nacional Kaw-Roura, la reserva que limita con la reserva Trésor; representantes de la sociedad civil (la ONG Sepanguy) y dos representantes del sector de investigación (SILVOLAB y un grupo de instituciones investigadoras).

El manejo de la reserva fue atribuido a la asociación Trésor, una ONG creada en 1999 para ello. La asociación Trésor funciona como un comité compuesto por personas asociadas voluntarias y no remuneradas, entre las cuales se encuentran el custodio de la reserva y dos empleados que trabajan como guardias.

### **Las amenazas para una implementación efectiva y favorable: un estatus legal incierto**

Como consecuencia de la reciente reforma introducida por una ley de 2002, que derogó el antiguo estatus legal de las reservas naturales voluntarias, la reserva natural voluntaria Trésor posee actualmente un estatus legal sui generis y temporal. De hecho, las reservas naturales voluntarias constituidas en febrero del 2002 deberían convertirse en reservas naturales regionales, a no ser que el dueño se opusiera antes de febrero del 2003, de acuerdo con el artículo L332-11 del Código Ambiental. A pesar de que se trata de una alteración del estatus legal casi automática, el cambio de la reserva natural voluntaria en una reserva natural regional debe ser aprobado y establecido por el Consejo Regional, la autoridad responsable de las reservas naturales regionales. En caso que esto no ocurra, se perdería la calidad del sitio como un área protegida. El decreto de aplicación (Décret d'application) establece que este procedimiento debe realizarse durante el periodo fijado por la norma de constitución de la reserva natural voluntaria (artículo 6, decreto 2005-491). Por lo tanto, como la reserva natural Trésor fue inicialmente creada por un periodo de seis años (1997-2003) y renovada por el mismo periodo (2003-2009), el plazo para que adquiera el estatus legal de reserva natural regional venció en mayo del año 2009, cuando el acto de su constitución llegó a su fin. La fundación Trésor ya ha pedido formalmente al Consejo Regional su clasificación como reserva natural regional.

El procedimiento es bastante simple, sin embargo, la burocracia de Guayana Francesa y la falta de voluntad política e interés respecto de asuntos ambientales generan que el trámite para cambiar el estatus de reserva natural voluntaria a reserva natural regional sea incierto y engorroso. Si la clasificación no es adoptada por el Consejo Regional en el plazo de un año, el área de la reserva se convertirá en una propiedad privada regular sin ningún tipo de protección específica.

### **Nivel de implementación: iniciativa innovadora basada en la gobernabilidad local**

Para asegurar el estatus legal de la reserva natural, la asociación ha buscado el apoyo de organizaciones no gubernamentales, especialmente de WWF - Francia, para llevar a cabo una política de fortalecimiento de lazos con el Consejo Regional. El objetivo de esta acción es amplio, en tanto apunta a toda la región montañosa de Kaw. De hecho, esta región ha estado sujeta a un gran proyecto de minería de oro llamado IAMGOLD/Cambior, a pesar de que sus impactos pueden ser potencialmente dañinos para toda la montaña, incluyendo a la reserva natural Trésor.

Lo que ocurrió fue que una compañía canadiense obtuvo una concesión minera en las montañas de Kaw, pero como consecuencia de numerosas manifestaciones locales en contra del proyecto minero, la autorización para la explotación del recurso fue rechazada por el presidente de Francia. La decisión se tomó a pesar del valor estimado del oro (600 millones de euros) presente en el subsuelo. La ONG WWF (Francia y la Oficina de Guayana Francesa) aprovechó la oportunidad política de una tendencia pro conservación del presidente Sarkozy para redactar y proponer un protocolo conjunto que involucrara a la sociedad civil y autoridades locales, con el propósito de manejar toda la cadena montañosa de Kaw. Este protocolo fue firmado el 18 de setiembre de 2008 entre WWF - Francia y la Región de Guayana. De esta manera, los actores locales pretenden<sup>210</sup> garantizar

---

<sup>210</sup> A pesar de ser un instrumento no vinculante, las acciones políticas son considerables. Por eso, WWF y otros accionistas apoyan esta tarea.

el cese definitivo de los proyectos relacionados con la explotación de oro y otros minerales en esta área de gran biodiversidad. El contenido del protocolo prevé la participación de la Región de Guayana en favor de la constitución de Trésor como una reserva natural regional. Esta es una iniciativa innovadora llevada a cabo entre una ONG y una autoridad local que debería ser útil no solo para la reserva natural Trésor, sino también para todas las estrategias de conservación de la naturaleza en Guayana Francesa.

A pesar de este compromiso político, en caso que el Consejo Regional se mantenga en silencio y ausente en relación con este tema, la fundación y la asociación Trésor podrían tener otras dos opciones que están siendo discutidas por el director de la DIREN, también socio de la asociación Trésor. La primera posibilidad consiste en pedir al prefecto que apoye el requerimiento de la asociación Trésor, en caso de ser necesario, para convertirse en una reserva natural nacional. A pesar de contar con el apoyo total de la DIREN, esta opción es menos probable, ya que el procedimiento sería largo, la decisión sería llevada a cabo por el ministerio, y las intenciones del Estado son inciertas. La segunda solución consistiría en el establecimiento de una zona para la protección de biotopos mediante orden prefectural, que es una figura legal menos protectora y más distante del objetivo social y educacional de la reserva. En todo caso, el dueño privado de la reserva —la fundación Trésor— busca mantener esta área legalmente protegida para preservar toda la diversidad de flora y fauna.

### **La asociación Trésor: una red diversificada de auspiciadores financieros**

Para la gestión de la Reserva se cuenta con el apoyo financiero de fundaciones francesas (Nicolas Hulot Foundation, Nature et Découverte Foundation), instituciones públicas (la Agencia de Protección Costera, la Oficina Nacional Forestal), la Región de Guayana, el sector empresarial (EDF - Industria Francesa de Energía), así como asociaciones como WWF (Francia/ Guayanas/ Países Bajos). La asociación también se ha beneficiado en el pasado de un fondo europeo, el FEDER, para la construcción de infraestructura en el año 2001.

Uno de los gastos más altos de la asociación está relacionado con el pago de dos empleados, cuyos honorarios suman 45 mil euros anuales. Este costo está siendo actualmente cubierto por la fundación Trésor, ya que si bien no es difícil recibir donaciones para proyectos específicos o

para trabajos de infraestructura, sí es complicado conseguir fondos del Estado o de la Región para el pago de salarios. Si adquirieran el estatus de reserva natural regional, la Región de Guayana debería empezar a contribuir con este tipo de gastos. Frente a las dificultades afrontadas por la fundación Trésor para cubrir este monto anual, además de otros gastos, se buscó el apoyo de WWF - Países Bajos, quien coordinó con WWF - Francia para que brindara apoyo financiero con el fin de cubrir estos gastos durante un plazo de tres años.

### **Diagnóstico y pronóstico**

Para la administración privada exitosa de áreas protegidas, es necesario considerar aspectos como la sostenibilidad financiera, tener capacidad de adaptarse a los retos que implica la conservación, activa participación de los actores interesados en el manejo del área, la búsqueda y conformación de alianzas y de intercambio de experiencias<sup>211</sup>, así

<sup>211</sup> Reflexiones presentadas por el custodio de la reserva natural nacional The Ile du Grand Connétable - Guayana Francesa, Julien Semelin durante el coloquio Inter CCEE, 18 de noviembre de 2008, en Cayenne - Guayana Francesa.

como un marco legal que reconozca y promueva el rol de la participación privada.

En el caso de la reserva natural Trésor, la asociación y la fundación Trésor deben lidiar con una serie de obstáculos para la gestión de la reserva. El primer obstáculo encontrado es la falta de apoyo público para garantizar el financiamiento a largo plazo que se requiere para la gestión del área. En este contexto, problemas financieros surgen todos los años, sobre todo en relación con el pago de los empleados, que es uno de los gastos fijos más importantes. Ello se debe a que la fundación subsiste de donaciones y auspicios, pero las cantidades a ser recibidas no están garantizadas y tampoco son predecibles. El compromiso público es un aspecto que diferencia y distingue a las reservas privadas (voluntarias) de las reservas nacionales. Incluso si la reserva nacional fuera administrada por una asociación o fundación (personas privadas), el Ministerio de Ecología<sup>212</sup>, a través de su representante regional —la DIREN—, asumiría casi por completo el presupuesto de la reserva. Sin embargo, si es una reserva voluntaria, el Estado solo participaría con un limitado apoyo financiero para proyectos educativos o de infraestructura, de la misma manera que los fondos europeos. Por esa razón, tanto la asociación como la fundación esperan que la reserva Trésor adquiera el estatus de reserva regional, para poder contar finalmente con un apoyo financiero a largo plazo.

El segundo reto ha sido lograr la participación activa de actores relevantes en la gestión del área, así como la conformación de alianzas. Como se ha mencionado, Trésor tuvo dificultades para ser aceptado a escala local, especialmente por ser una iniciativa que surgió en el extranjero. Actualmente se requiere un mayor apoyo de las autoridades públicas locales (específicamente del Consejo Regional de Guayana Francesa), para lograr que mantenga el estatus legal de protección. Esta situación podría cambiar como resultado de la tendencia actual de dar prioridad a las políticas ambientales y de conservación en el ámbito nacional e internacional. No obstante, la situación actual está muy lejos de ser satisfactoria, y a pesar de que no existe una falta total de interés en la Región, sí hay una falta de apoyo de las autoridades locales. La única excepción es la DIREN, que al ser un departamento descentralizado del gobierno, no es competente para esta reserva.

A pesar de los aspectos negativos que podrían considerarse insuficientes para que la administración sea completamente exitosa, hasta el momento la reserva Trésor ha sorteado estas dificultades. Hacia el futuro, Trésor cuenta con numerosos proyectos promisorios. Algunos de estos ya han sido mencionados, y otros, como el proyecto para la compensación por fijación de carbono<sup>213</sup>, están todavía en una etapa embrionaria.

---

<sup>212</sup> Ministerio de Ecología. Energía, desarrollo sostenible y manejo de tierras (Ministère de l'Écologie. De l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire).

<sup>213</sup> Verweij, P.A. & M.A. Schouten, en prep. "Identificación de sitios piloto para Guayana Francesa". En: *Compensación de CO2 y conservación de la biodiversidad: fase 1: identificación de oportunidades*. Reporte comisionado por la Municipalidad de Ámsterdam, la Provincia de Holanda Sur y el ministerio holandés de VROM, CREM —Universidad de Utrecht— WWF, Países Bajos, Ámsterdam. El objetivo del estudio es identificar sitios piloto en el territorio de Guayana Francesa que podrían beneficiarse de mercados voluntarios relacionados con esquemas REDD (Reduced Emissions from Deforestation and Degradation). El estudio analiza la viabilidad para que estos proyectos obtengan pagos por el carbono almacenado en algunos lugares de Guayana Francesa. La ciudad de Ámsterdam intenta convertirse en un emisor neutral de carbono en el 2015, y para compensar sus emisiones, entre otras medidas, intenta promover proyectos relacionados con REDD. En la reserva Trésor se hizo un análisis previo de la zona de amortiguamiento que será manejada por la asociación Trésor, evitando la deforestación y degradación en estas áreas, relacionadas con la comunidad Palikur ZDUC de la Villa Favard. El proyecto se enfocaría en el establecimiento de una asociación entre la comunidad Favard y la reserva natural Trésor, que promovería el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo sostenible en la comunidad, evitando la implementación de proyectos de minería aurífera en el área ZDUC. Los créditos provendrían de un mercado de carbono voluntario. Sería incluido en el mecanismo REDD.

## 5. Hacia una mejor práctica de conservación privada y comunal en Guayana Francesa. El Proyecto Balaté: un ejemplo para el futuro

Balaté es una comunidad localizada en Saint Laurent du Maroni, donde las comunidades amerindias de Arawak y Galibi cuentan con 3.791 hectáreas de bosque constituidas en una Zona de Derechos de Uso Común - ZDUC, administrada por la asociación Hanaba Lokono.

En el año 2006, la Oficina Nacional Forestal - ONF elaboró el Plan de Manejo a ser implementado en la ZDUC, con el propósito de asistir a la comunidad amerindia de Arawak de la ciudad de Balaté y de llevar a cabo un proyecto de desarrollo sostenible en sus tierras. La iniciativa del proyecto provino de las comunidades de Arawak y Galibi.

El tema de fondo del plan consiste en establecer un sistema de manejo multifuncional basado en la creación de tres tipos de zonas diferentes —cada una con un objetivo particular<sup>214</sup>— en el ZDUC de Arawak. La primera zona estaría destinada al área de vivienda (se crearía una aldea rural), al turismo y al desarrollo de prácticas agrícolas. La segunda zona constituiría un área de protección voluntaria del bosque. La tercera sería una zona para desarrollar actividades tradicionales como la caza y la pesca.

Este es un proyecto de uso multifuncional del bosque, que podría poseer como una de

sus funciones la conservación voluntaria del bosque. Esta iniciativa podría contar con el apoyo financiero proveniente de mecanismos voluntarios para combatir el cambio climático.

Con relación a los mercados de carbono, Francia ha establecido una política para promover la creación de depósitos de carbono forestales, reconocidos por la Ley de Lineamientos Nacionales Agrícolas<sup>215</sup> como mecanismos que contribuyen a mitigar los impactos del cambio climático, además de ser considerados en la evaluación de la cuota de emisión nacional relacionada con compromisos internacionales. No obstante, es importante considerar que en Francia continental solo existe un ejemplo de un depósito de carbono en la ciudad de Narbonne, y que el marco legal no es del todo claro.

Entre las distintas alternativas a considerar destaca la posibilidad de beneficiarse de mecanismos REDD. Sin embargo, un obstáculo que la zona de Balaté —así como otros proyectos implementados en el territorio de Guayana Francesa— deberá enfrentar para beneficiarse con este tipo de mecanismos radica en el hecho de que Guayana Francesa es parte de un país industrializado (anexo 1 del Protocolo de Kyoto), y muchos programas están en función del nivel de desarrollo del país. Por ejemplo, Francia contribuye como donante al Centro de la Sociedad de Carbono Forestal del Banco Mundial (Forest Carbon Partnership Facility - FCPF<sup>216</sup>) de manera distinta que otros países de Sudamérica que son beneficiarios del programa FCPF.

<sup>214</sup> Plan de Manejo de ONF. "Plan de Gestion Communautaire des Zones de Droits d'Usages Collectifs de la communauté Arawak du village Balaté".

<sup>215</sup> Artículo 43, III del Acta 2006-11, 5 de enero de 2006 sobre guías agrícolas. <http://www.legifrance.gouv.fr>

<sup>216</sup> El Forest Carbon Partnership Facility - FCPF asistiría a países en desarrollo en sus esfuerzos por reducir las emisiones causadas por deforestación y degradación de tierras - REDD. Tendría el doble objetivo de construir una capacidad para REDD en países en desarrollo y de probar un programa de interpretación basado en incentivos financieros en algunos países piloto, en una escala relativamente pequeña, para establecer la base para un sistema mucho más amplio de incentivos positivos y flujos financieros en el futuro". <http://carbonfinance.org>

Pese a ello, los proyectos implementados en Guayana Francesa podrían beneficiarse de otros mercados de carbono voluntarios en los cuales las reglas relacionadas con la naturaleza de los países beneficiarios —desarrollados o en desarrollo— no existen.

El estatus legal del ZDUC es muy complejo. Normalmente, las personas que llevan una forma de vida tradicional en el bosque tienen el derecho de utilizar el ZDUC, pero solo en términos de subsistencia. Sin embargo, algunos casos permiten la concesión de tierras en las que sería posible practicar otras actividades distintas de las tradicionales. En cualquier caso, deben ser actividades sostenibles. Para implementar este plan es necesario aprobar una nueva norma prefectural que permita la práctica de actividades previstas para las zonas 1 y 2.

Superficie: 3.791 ha <sup>217</sup>		
<b>Zona 1</b>	469 ha	Zona de habitación, turismo y desarrollo agrícola
<b>Zona 2</b>	170 ha	Zona de protección voluntaria del bosque
<b>Zona 3</b>	3.184 ha	Zona de recolección, caza y pesca

Por otro lado, y a pesar de la importancia de este proyecto para la comunidad de Arawak, para la ONF y para todos los amerindios de Guayana Francesa, lamentablemente el plan de manejo puede detenerse debido a problemas políticos surgidos al interior de la comunidad.

## 6. Conclusiones

A pesar de que todas las propuestas y políticas públicas están orientadas a la implementación efectiva de iniciativas integrales de protección de la biodiversidad a través de alianzas público-privadas, lo que emerge del sistema legal francés y de los documentos políticos, tales como la Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción local, es una política ultracentralizada orientada a la conservación pública.

La competencia para la creación de instrumentos de conservación es exclusivamente pública. El Estado francés solo deja pequeñas responsabilidades a la sociedad civil y a los actores privados, principalmente en temas relacionados con el financiamiento y la administración. En este sentido, los actores de sociedad civil ven limitada su participación al cumplimiento de estándares relacionados con la conservación de la biodiversidad o la compensación por daños ecológicos que surgen de las actividades que desarrollan. La única manera positiva de participar en la implementación de la estrategia francesa de conservación de la naturaleza es a través de contribuciones y donaciones que además permiten la exoneración de impuestos; y a través de la posibilidad de permitir que socios privados administren un área protegida exclusivamente o a través de un mecanismo de co-manejo. La estrategia nacional francesa para la conservación de la naturaleza está basada en el uso de mecanismos públicos en áreas de dominio público, particularmente en el establecimiento y gestión de áreas protegidas. Ello se debe a que en estos casos el Estado o las autoridades locales tienen un mayor control para garantizar la conservación de dichas áreas en el largo plazo, en comparación con las reservas privadas.

<sup>217</sup> Plan de Administración de ONF. “Plan de Gestion Communautaire des Zones de Droits d’Usages Collectifs de la communauté Arawak du village Balaté - 2006-2010”, Oficina Nacional Forestal.

El único instrumento para la conservación privada contemplado en el sistema francés de áreas protegidas, así como en la estrategia de conservación, fueron las reservas naturales voluntarias. Sin embargo, su régimen ha sido revocado por la reforma de reservas naturales, y en este contexto, la figura fue sustituida por las reservas naturales regionales. Sin embargo, las reservas naturales regionales poseen un estatus legal menos protegido, y no es más un instrumento privado, sino público.

A pesar de la ausencia de una figura similar a las reservas privadas, Guayana Francesa cuenta con numerosos instrumentos legales civiles y administrativos que pueden ser utilizados en favor de la conservación privada, o por lo menos, de un manejo sostenible del bosque, a pesar de que su principal objetivo no consista en la conservación de la biodiversidad. Estos instrumentos todavía no se han aplicado, pero van en un camino positivo hacia ese destino. La creación del Conservatorio Regional de Espacios Naturales en Guayana Francesa, asociada con la política pública de concesión de tierras que será llevada a cabo en el futuro podría considerarse como una posibilidad concreta para reforzar iniciativas de conservación privada.

En cuanto a los instrumentos económicos, los fondos europeos, a pesar de su carácter subsidiario o complementario, conforman un buen apoyo para asociaciones y organizaciones de administración de áreas protegidas. En este mismo sentido, la legislación francesa relacionada a la filantropía corporativa y la exención de impuestos, así como las políticas públicas que promueven la participación de socios privados en estrategias de conservación a través de incentivos para quienes realicen contribuciones y donaciones con fines de conservación, constituyen una importante herramienta para que asociaciones y fundaciones obtengan apoyo financiero de socios privados. Consecuentemente, la participación de

corporaciones en proyectos de conservación de la naturaleza (tanto públicos como privados) tiende a aumentar.

A pesar de los problemas enfrentados por la reserva natural Trésor, la única área privada protegida en Guayana Francesa, existen todavía perspectivas positivas relacionadas con la posibilidad de que el estatus legal de Trésor cambie y se convierta en una reserva natural regional, aumentando así las posibilidades de obtener apoyo financiero por parte de la Región de Guayana. Asimismo, es latente la posibilidad de que se beneficie de un proyecto basado en la fijación de carbono.

En relación con la conservación comunitaria, a pesar de que Guayana Francesa presenta un gran potencial para su promoción, el desarrollo de este tipo de instrumentos está estrictamente relacionado con el estatus de los pueblos indígenas y las comunidades locales de Guayana Francesa, tales como los maroons y los indios. Estas comunidades tradicionales no son reconocidas como tales, y lamentablemente, serán considerados simples ciudadanos franceses con derechos especiales. Sin embargo, el proyecto Balaté de uso multifuncional del bosque representa una esperanza para el futuro de la conservación comunitaria en Guayana Francesa.

## Referencias bibliográficas

Parlamento Europeo. “La forêt tropicale française: caractéristiques, politique forestière, actions et moyens”, Sección 4. Europa y el bosque, disponible en la página web del Parlamento de la Unión Europea: [www.europarl.europa.eu/workingpapers/agri/france-5\\_fr.htm](http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/agri/france-5_fr.htm)

Ensayo Final del Plan de Acción Local Guayana Francesa para la Estrategia Nacional de Biodiversidad, Ministerio de Ecología, Energía, Desarrollo Sostenible y Manejo de Tierras (Ministère de

l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire), Junio 2005. Ensayo disponible en la red: <http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/Guyane.pdf>.

Huart, Daniel. "Bilan démographique des Antilles-Guyane de 1998 à 2004". Les Cahiers Antilles - Guyane, INSEE, disponible en la página web: <http://www.insee.fr>

Elfort, Maude. "De la décentralisation à l'autonomie: la Guyane". *Revue française d'administration publique* 2002/1, N° 10.

Legrain Dominique, *L'environnement nouvel enjeu pour le mécénat d'entreprise*, Rapport de l'Inspection Générale de l'environnement, MEEDDAT, 25 juin 2007, página 2. Versión en francés disponible en la página web del Ministerio de Ecología, Energía, Desarrollo Sostenible y Manejo de Tierras (Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire: [http://publications.ecologie.gouv.fr/publications/IMG/pdf/Rapport\\_Mecenasat.pdf](http://publications.ecologie.gouv.fr/publications/IMG/pdf/Rapport_Mecenasat.pdf).

Palasi Jean-Philippe, Carole Martínez y Anne-Isabelle Laudon. *Financements publics et biodiversité en outre-mer, Quelle ambition pour le développement durable?* Comité Français de l'UICN, Groupe Outre-mer, 2006.

Prieur, Michel. *Droit de l'environnement*. París: Dalloz, 2004, quinta edición.

ONF. Documento acerca de "Ressources non ligneuses", accesible en la red: [http://www.onf.fr/old/reg/guyane/doc\\_dwl/Ressources\\_non\\_ligneuses.pdf](http://www.onf.fr/old/reg/guyane/doc_dwl/Ressources_non_ligneuses.pdf)

ONF. *Orientations Régionales Forestières de la Guyane*. 22 marzo, 2005.

ONF. "Plan de Gestion Communautaire des Zones de Droits d'Usages Collectifs de la communauté Arawak du village Balaté - 2006-2010". Oficina Nacional Forestal.

Verweij, P.A. & M.A. Schouten, prep. "Identificación de sitios pilotos en Guayana Francesa". En: *Compensación de CO<sup>2</sup> y conservación de la biodiversidad;*

*fase 1: Identificación de oportunidades*. Reporte comisionado por la Municipalidad de Ámsterdam, Provincia Sur de Holanda y el Ministerio Holandés VROM, CREM – Universidad de Utrecht - WWF, Países Bajos, Ámsterdam.

Wyngaarde, Brigitte. "Le suicide au sein de la communauté amérindienne de Guyane, Association Villages de Guyane", ensayo disponible en la red: [http://guyane.lesverts.fr/article.php3?id\\_article=11](http://guyane.lesverts.fr/article.php3?id_article=11)

### Páginas web y referencias en línea:

[http://biodiv.mnhn.fr/bibliothequeenligne.espaces-naturels.fr/outilsjuridiques/\\_upload/pdf/fiche25.pdf](http://biodiv.mnhn.fr/bibliothequeenligne.espaces-naturels.fr/outilsjuridiques/_upload/pdf/fiche25.pdf)  
<http://www.cr-basse-normandie.fr>

<http://carbonfinance.org/Router.cfm?Page=FCPF&ft>About>

<http://www.centre-inffo.fr/pdf/bddr/GUYANE%20CPEP%202007-2013.pdf>

<http://www.conservatoire-du-littoral.fr>

[http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm)

<http://www.ecologie.gouv.fr/-National-strategy-for-biodiversity-.html>

<http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/Guyane.pdf>

[http://earthtrends.wri.org/pdf\\_library/country\\_profiles/bio\\_cou\\_254.pdf](http://earthtrends.wri.org/pdf_library/country_profiles/bio_cou_254.pdf)

[http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/agri/france-5\\_fr.htm](http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/agri/france-5_fr.htm)

<http://eur-lex.europa.eu>

<http://www.insee.fr>

<http://www.guyane.pref.gouv.fr>

<http://www.legifrance.fr>

[http://www.onf.fr/reg/guyane/doc\\_dwl/code-forestier-Guyane.pdf](http://www.onf.fr/reg/guyane/doc_dwl/code-forestier-Guyane.pdf)

<http://www.oas.org/dsd/Events/english/PANAMA/Documents/Guiana&Suriname.pdf>

<http://www.premier-ministre.gouv.fr>

[publications.ecologie.gouv.fr/publications/IMG/pdf/Rapport\\_Mecenasat.pdf](http://publications.ecologie.gouv.fr/publications/IMG/pdf/Rapport_Mecenasat.pdf).

<http://www.reserves-naturelles.org>

<http://www.senat.fr/rap/102-296/102-2960.html>

<http://www.Trésorrainforest.org/>

<http://www.union-habitat.org>

## Glosario de instituciones

Institución / Autoridad	Nivel en la organización administrativa
ONF - Office national des forêts - Oficina Nacional Forestal	Organismo público asociado al Ministerio de Ecología. Su oficina principal tiene sede en París, pero tiene muchas oficinas locales ubicadas en las regiones de Francia.
DIREN - Direction Régionale de l'Environnement - Dirección Regional del Medio Ambiente	Es la representación local y descentralizada del Ministerio de Ecología en las regiones.
Préfet - Prefecto	Asignado por el primer ministro y denominado por Decreto Presidencial, él representa al primer ministro y los ministerios del gobierno en departamentos y regiones (Prefect chef lieu).
Conseil Régional - Consejo Regional	Cuerpo legislativo de la región. Los consejeros son elegidos democráticamente. Un presidente es elegido entre los consejeros.
Etat Central - Estado Central	Está compuesto por el presidente, el primer ministro y los ministros.
Consejo de Estado	El Consejo de Estado es el consejero del gobierno. Analiza los proyectos de ley antes de ser enviados al Consejo de Ministros, así como los proyectos de decreto para Consejo de Estado. Emite su opinión acerca de la regularidad de textos legales, relacionados con su forma y su posibilidad administrativa. El Consejo de Estado puede ser consultado por el gobierno en cualquier asunto legal y administrativo. Consiste además en la corte administrativa más alta del Estado Francés, que posee dos jurisdicciones: la jurisdicción judicial y la administrativa.
France Métropolitaine - Francia europea continental	Parte de Francia localizada en el continente europeo.
France d'Outre-mer - Francia extranjera	Parte de Francia localizada en otras partes del globo fuera del área continental europea.
DOM - Département et Région d'Outre-mer - Departamentos y regiones extranjeras	Los DOM son parte de Francia extranjera. Tienen el mismo estatus que las regiones y departamentos de Francia metropolitana. Existen cuatro DOM en la actualidad (Guayana Francesa, Guadalupe, Martinica y Reunión), y en el futuro próximo, otro territorio (Mayotte) adquirirá este estatus.
COM - Collectivité d'Outre-mer - Comunidades extranjeras	Son parte de Francia extranjera, pero a diferencia de DOM, tienen más autonomía política y económica. El sistema legal francés no es aplicado automáticamente.

Institución / Autoridad	Nivel en la organización administrativa
RUP - Régions Ultrapériphériques d'Europe - Regiones ultraperiféricas de Europa	Son regiones consideradas integrantes del territorio europeo, a pesar de estar localizadas lejos del continente. Para conformar una RUP, la soberanía del territorio debe ser destinada al país europeo, y deben formar parte de este de la misma forma que las regiones continentales europeas. Actualmente existen siete RUP: cuatro francesas (Guayana Francesa, Guadalupe, Martinica y Reunión), dos portuguesas (Açores y Madeira), y una española (Canarias). La mayoría de estas son islas, con excepción de Guayana Francesa.



# GUYANA

Melinda Janki y Gino Persaud  
INSTITUTO DE JUSTICIA DE GUYANA



## 1. Contexto

Guyana<sup>218</sup>, el único país de habla inglesa en Sudamérica, tiene una sociedad altamente multicultural y multiétnica, ya que su población está compuesta por aproximadamente 751.223 habitantes de ascendencia africana, amerindia, china, inglesa, india, portuguesa y holandesa<sup>219</sup>. Los habitantes de origen afro-guyanés llegaron a Guyana como esclavos, y los de origen indio-guyanés fueron traídos por el gobierno colonial bajo un sistema de peonaje, una condición de servidumbre extrema. El tercer grupo indígena más numeroso está compuesto por quienes se describen a sí mismos como ‘mixtos’. El grupo étnico que ocupa el cuarto lugar según su tamaño está compuesto por nueve tribus amerindias (indígenas) reconocidas: akawaio, arecuna, arawak, carib, makushi (macuxi), patamona, wai wai, wapishana y warau.

Aun durante el siglo XIX los amerindios migraban a Guyana para escapar de la esclavitud y protegerse de la Corona británica<sup>220</sup>. Hoy en día, alrededor de 90% de la población de Guyana vive en la costa. Por su parte, la mayoría

de la población del interior está compuesta por comunidades amerindias que habitan en aldeas tradicionales. Además, en esta zona del país se encuentran los pequeños poblados de Mabaruma, Puerto Kaituma, Mahdia e Ituni, así como el pueblo de Lethem, los cuales tienen una población multiétnica en constante crecimiento.

### Panorama ambiental

Guyana forma parte del Escudo Guayanés — una de las superficies terrestres más antiguas de la tierra. El país limita hacia el norte con el océano Pacífico, al oeste con Venezuela y al sur con Brasil. A su vez, una parte del país cae dentro del sistema del río Amazonas. Se cree que el término *guyana* podría significar “tierra de muchas aguas”. Dentro del país se pueden encontrar cuatro ríos principales: el Berbice, el Corentyne, el Demerara y el Essequibo, así como varios ríos menos caudalosos, arroyos y riachuelos. El río Essequibo fluye a través de la mitad del territorio del país y es considerado un río mayor, según estándares internacionales.

<sup>218</sup> Informe actualizado a octubre de 2008.

<sup>219</sup> Censo oficial de 2002.

<sup>220</sup> La historia documentada de los amerindios en Guyana 1803-73, Mary Noel Menezes R.S.M. ed.

El territorio de Guyana abarca cerca de 21,5 millones de hectáreas y geográficamente está dividido en cinco zonas: la costa, las planicies del interior, las montañas occidentales, los altiplanos del sur y las sabanas occidentales. La costa es una cadena aluvial, larga, plana, y angosta, que fue reclamada y drenada por colonos holandeses. Aun con la marea alta, esta cadena costera yace a una distancia de entre 50 y 120 centímetros debajo de la línea media de alta marea<sup>221</sup>. Además, está protegida por rompeolas, canales y represas. Por otro lado, el grueso de la producción agrícola en el país se lleva a cabo en la franja costera, mientras que el resto del territorio corresponde a tierras sin desarrollar. En cuanto al clima de Guyana, es tropical, húmedo y lluvioso, con un promedio anual de lluvias que alcanza los 2.300 mm, variando de 1.800 mm en las sabanas a más de 4.300 mm en zonas de selva. Sin embargo, la cantidad real de lluvia por mes puede variar significativamente, y puede haber tanto sequías como inundaciones. Incluso, si bien al sur del país la fuerte lluvia causa extensas inundaciones, generalmente para el fin de la época de sequía los riachuelos y lagunas ya están secos.

La selva de Guyana ocupa aproximadamente 80% del territorio. El Rupununi, en el sur, contiene extensas sabanas, y la cordillera Pakaraima, ubicada en la zona central, presenta una limitada vegetación no boscosa.

## Biodiversidad: estatus actual y amenazas

Los bosques de Guyana contienen una biodiversidad muy rica, que cuenta con un número aproximado de 6.948 especies de plantas de las cuales 959 no florecen. En cuanto a especies de fauna silvestre, en la actualidad

se han registrado 880 especies de aves, 220 de mamíferos, 800 de peces y 200 de reptiles y anfibios<sup>222</sup>. No obstante, se estima que el número de especies es mayor, ya que aún hay zonas extensas del país que no han sido evaluadas rigurosamente, y se han desarrollado varios descubrimientos recientes.

En 2005, Guyana fue catalogado como octavo en el ranking mundial de sostenibilidad ambiental<sup>223</sup>. Sin embargo, el incremento de actividades como la agricultura, la tala de bosques, la minería, la caza y el tráfico de fauna silvestre está amenazando esta biodiversidad.

Las cifras del censo oficial demuestran que entre 1991 y 2002 la población amerindia creció de 46.722 a 68.819 habitantes: un crecimiento de 47% en solo once años. Este rápido crecimiento de la población indígena está generando presión en la capacidad de regeneración de la tierra y en su capacidad de sostener a las comunidades indígenas y sus formas tradicionales de vida. Ello se debe a que la mayoría de los pobladores indígenas todavía dependen de la tierra para satisfacer sus necesidades básicas y a la vez llevan a cabo —aunque en una escala menor— actividades de extracción de oro y diamantes para conseguir ingresos. Esta actividad minera está protegida por la ley.

## 2. El marco legal en Guyana

Guyana tiene un sistema parlamentario que se basa en el respeto de la ley. El sistema legal combina el Derecho estatuario, el Derecho consuetudinario y la equidad (como se desarrolló originalmente en Inglaterra) y el Derecho romano-holandés.

<sup>221</sup> Fuente: Estrategia Nacional de Desarrollo.

<sup>222</sup> Datos actualizados, cortesía del Centro Internacional para la Conservación y Desarrollo de la Selva Iwokrama.

<sup>223</sup> Índice de Sostenibilidad Ambiental del 2005, [http://www.yale.edu/esi/b\\_countryprofiles.pdf](http://www.yale.edu/esi/b_countryprofiles.pdf)

Las decisiones de las cortes inglesas eran vinculantes hasta 1966, cuando Guyana se convirtió en un país independiente. Las decisiones del Consejo Privado o Privy Council siguieron siendo vinculantes hasta que Guyana se convirtió en una república. Sin embargo, las decisiones de las cortes inglesas, tales como la Cámara de los Lores y el Consejo Privado, todavía tienen autoridad persuasiva y son citadas con frecuencia en la corte. De igual manera, las decisiones de otros países de la Mancomunidad Británica de Naciones, como India o Sudáfrica, también tienen cierta influencia a la hora de determinar principios legales relevantes. Por otro lado, las decisiones de las Cortes civiles de otros países e incluso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son solo referenciales.

## La Constitución

El artículo 8 de la Constitución estipula que “la Constitución es la ley suprema de Guyana, y en el caso de que haya una ley que sea inconsistente, esta será, de acuerdo con la inconsistencia, invalidada”.

Todas las leyes nacionales deben interpretarse según las premisas de la Constitución. El Capítulo II de la Constitución se refiere a los principios y bases del sistema político, económico y social, y en su artículo 36 establece que “el bienestar de la nación va de la mano con mantener el aire limpio, la tierra fértil, el agua pura y la gran diversidad de plantas, animales y ecosistemas”.

Bajo esta premisa, existe una obligación implícita del Estado de salvaguardar el patrimonio natural y la base de recursos del país. Se podría argumentar que también hay una obligación implícita de los ciudadanos de no dañar el medio ambiente de Guyana. En otras palabras, el medio ambiente del país no sería un bien público sino un bien común. Este concepto es consistente con el artículo 149J

(1) de la Constitución, el cual establece que “todos tienen derecho a un medio ambiente que no sea dañino para su salud o bienestar”.

Este artículo deja claro que, mientras los ciudadanos individuales pueden usar el medio ambiente, hay una restricción general en dicho uso —que se traduce en no dañarlo— como resultado de una posible competencia con los derechos de otros ciudadanos. Del mismo modo, la Constitución también impone al Estado el deber de proteger el medio ambiente y, por consiguiente, de contenerse de llevar a cabo actividades que podrían dañarlo. El artículo 149J añade que el Estado “protegerá el medio ambiente, para el beneficio de las generaciones presentes y futuras, a través de legislaciones razonables y de otras medidas diseñadas para:

- a. Prevenir la contaminación y la degradación ecológica;
- b. Promover la conservación; y
- c. Asegurar el desarrollo sostenible y el uso de recursos naturales a la vez que se promueve un desarrollo económico y social justificable”.

En relación con las generaciones futuras, esta obligación establece una equidad intergeneracional en las responsabilidades del Estado respecto del aprovechamiento de recursos.

Pese a estos mandatos y obligaciones, los recursos naturales de Guyana están siendo degradados. Dentro del país se cree que el gobierno debería utilizar los recursos naturales del país para elevar los estándares de vida de la población en general. Pero a través del tiempo y de sucesivos gobiernos, esto se ha interpretado como una forma de generar ingresos mediante la extracción de recursos (mayormente maderables y minerales), el aprovechamiento insostenible de la biodiversidad (como el tráfico de fauna

silvestre) y en el cambio de uso del suelo para agricultura. Si bien estas son actividades económicas, es difícil definir si en realidad están generando beneficios, dado que los costos por el daño ambiental que generan no se toman en cuenta. En este caso, el artículo 36 de la Constitución no se pone en práctica, debido a que el impacto ambiental continúa siendo tratado como una externalidad.

Por el contrario, el artículo 149J sí es ejecutable, aunque nunca ha sido probado en la corte. En realidad, este artículo es reciente, ya que fue incorporado a la Constitución en el año 2003 a través de una enmienda constitucional. Justamente es en virtud del artículo 153 de la Constitución que ha llegado a formar parte de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución y puede ser puesto en práctica mediante la presentación de una solicitud de reparación o de indemnización ante la Corte Suprema.

### 3. La conservación privada en Guyana

Aun en tiempos recientes Guyana se encontraba poco encaminada hacia la conservación privada. No se trata solo de que las tierras privadas sean muy pequeñas, sino que están ubicadas en áreas urbanas, lo cual les otorga un bajo valor para la conservación. En Guyana, si bien la mayoría de la tierra es propiedad del Estado y se encuentra bajo su control, tradicionalmente hubo 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 efecto, 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.

#### 3.1. Tierras amerindias

Hoy en día, el Acta Amerindia del año 2006 es el principal instrumento legal para la conservación privada en Guyana, dado que es el único estatuto que otorga poderes para el manejo de amplias extensiones de tierra. En el país existe la creencia política de que solo las comunidades amerindias pueden adquirir la propiedad de grandes áreas de tierra estatal, y como consecuencia, el resto de la población se ve restringida a contratos de arrendamientos por periodos determinados.

Como consecuencia de los acuerdos establecidos durante los últimos cinco años, sobre áreas en disputa, la cantidad de tierra bajo propiedad de comunidades amerindias se ha duplicado, y en la actualidad, estas comunidades son los mayores propietarios de tierra en Guyana.

El título de amerindio es diferente del título de nativo o de aborígen, quienes son tratados como *sui generis* en países como Australia y Canadá<sup>224</sup>. En Guyana, una vez que las disputas sobre la tierra se resuelven, el Estado otorga un título absoluto, perpetuo e incondicional. Los títulos amerindios son reconocidos legalmente como una forma de propiedad privada y la Constitución impide que sean expropiados por el Estado. Este título es también colectivo, dado que la tierra es propiedad de la toda la comunidad. Es importante notar que la tierra comunal no es pública, y que tampoco está sujeta

---

<sup>224</sup> Para mayor información ver: Melinda Janki. "Land Claims Settlements - an alternative Commonwealth Model". *The Commonwealth Lawyer* Vol. 15, No. 2

al régimen de libre acceso. Cada individuo en la comunidad tiene una participación igualitaria en cada parte del territorio. Los derechos y poderes de la comunidad deben ser ejercidos colectivamente, y no por cualquier individuo, y el uso individual de tierras está sujeto a las reglas de la comunidad.

Por otra parte, el sistema legal en Guyana trata a la conservación privada y comunal de la misma forma cuando se trata de tierras amerindias.

### **3.2. El área de protección privada Kanashen**

La iniciativa de conservación privada más significativa en Guyana es un área protegida creada por los wai wai al sur del país. Esta área protegida es a la vez la primera y única área protegida del país. El área fue otorgada en el año 2004, y su título, como todos los títulos amerindios, consagra su otorgamiento “absoluto y perpetuo [...] para y en beneficio de la comunidad amerindia que ocupa dicha extensión de tierra”.

Por razones técnicas y legales, todas las comunidades amerindias que poseen tierras son designadas como aldeas. A pesar de que el territorio wai wai de Kanashen es considerado una aldea, los wai wai son una tribu aparte, con una población aproximada de doscientas personas, y aproximadamente 595 mil hectáreas de tierras bajo su propiedad.

De acuerdo con lo establecido en el Acta Amerindia del 2006, la asamblea del pueblo es responsable del manejo de las tierras amerindias. Estas asambleas son elegidas por las comunidades amerindias y solo los residentes pueden ser elegidos como consejeros. Asimismo, la asamblea del pueblo tiene el deber legal de actuar colectivamente según los intereses de la población.

En la sección 13 del Acta se establece que una de las funciones de la asamblea del pueblo es “promover el uso sostenible, la protección y conservación de las tierras de la aldea, y de los recursos que contiene”.

Esto otorga a la asamblea del pueblo el mandato legal de conservar sus tierras. Sin embargo, este mandato sería de poca utilidad sin algún tipo de poder legal para establecer medidas de conservación. Por lo tanto, la sección 14 del Acta Amerindia otorga a la asamblea del pueblo la potestad de crear reglas legales vinculantes para “el manejo, uso, preservación, protección, y conservación de las tierras de la aldea y de sus recursos”, y para “la protección y manejo sostenible de la fauna silvestre, incluyendo restricciones sobre la caza, pesca, captura, envenenamiento, incendios o cualquier otro tipo de actividad que la afecte”.

Las regulaciones de la asamblea del pueblo tienen que ser aprobadas por la comunidad. Luego, estas son enviadas al Ministro de Asuntos Amerindios para ser publicadas en la gaceta o diario oficial y entrar en funcionamiento como normas legales vinculantes. Cabe la posibilidad de que el ministro no apruebe la publicación de las regulaciones si estas entran en conflicto con la ley nacional.

Los wai wai han usado el Acta Amerindia como base para crear un área protegida sobre todo su territorio. 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 silvestre. 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.

Las regulaciones que establecían el área protegida fueron publicadas en octubre del año 2007, solo unas semanas después de haber sido enviadas al ministro<sup>225</sup>. Estas normas gobiernan el comportamiento de todas las personas que ingresan a Kanashen. Además de ello, aprueba formalmente la zonificación y establece los objetivos de manejo para cada una. Finalmente, las regulaciones también contienen lineamientos generales destinados a proteger la biodiversidad y asegurar que los visitantes no retiren ningún tipo de material del área protegida.

Hay dos niveles para garantizar la aplicación de estas normas. En primer lugar, el Acta Amerindia que otorga a la asamblea del pueblo la facultad de imponer multas. En este caso, el toshao (jefe) tiene los poderes de un alguacil por lo cual puede arrestar y registrar sospechosos siempre y cuando existan cargos o indicios razonables.

La sección 90 del Acta Policial, capítulo 16:01, refiere los poderes generales y tareas de un oficial rural, el cual tiene todos los poderes, privilegios e inmunidades conferidos a cualquier policía. Asimismo, este podría ejecutar citatorias, órdenes judiciales, o cualquier otro proceso en ciertas causas o materias, y debe obedecer las órdenes de los magistrados, notarios públicos o cualquier oficial superior.

Por ejemplo, si un visitante evade una multa impuesta por la asamblea del pueblo, este podría ser multado por el Estado, o ser condenado a prisión por un periodo de hasta un mes de duración.

De igual manera, los wai wai también controlan el acceso a su territorio. 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 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, y son las mismas comunidades amerindias —y no la Comisión Forestal de Guyana— quienes tienen el control sobre los recursos forestales en tierras amerindias. 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 sobre actividades mineras dentro de su territorio<sup>226</sup>. Por su parte, la Comisión de Tierras e Inspección de Guyana —la entidad responsable de arrendar las tierras del Estado— carece de autoridad alguna sobre tierras amerindias. Sin embargo, las comunidades amerindias deben cumplir con los estándares nacionales de uso de tierras, y como todo propietario de tierras, están sujetas a normas consuetudinarias que prohíben, por ejemplo, el desecho de residuos dentro de sus tierras. Además, deben cumplir con las normas nacionales que regulan el uso sostenible de los recursos forestales, para lo cual tienen el poder legal para preservar la diversidad biológica y manejar sus tierras de manera sostenible. En este contexto, algunos de los derechos y poderes de la comunidad son delegados al consejo electo, el cual cumple un rol análogo al del directorio de una compañía.

<sup>225</sup> *La Gaceta Oficial* [Suplemento Legal] – B 20 de octubre, 2007 371.

<sup>226</sup> Para mayor detalle ver Melinda Janki. “The Amerindian Veto over Mining”. *Current Practice*, SEERIL, IBA, Vol. 3, N° 2.

Hoy en día, 89 comunidades amerindias poseen títulos de propiedad sobre la tierra que ocupan y utilizan, y son gobernadas por la asamblea del pueblo. También tienen el poder de convertir sus tierras en áreas protegidas si así lo desean.

### **3.3. Otras iniciativas de conservación privada**

Aquellas comunidades que no desean crear áreas protegidas pueden usar los poderes que se les confiere en el Acta Amerindia para establecer sistemas de manejo que garanticen la conservación de los recursos naturales de sus tierras. Por ejemplo, al norte de Rupununi varias comunidades trabajan de manera conjunta para desarrollar un sistema de regulaciones que será adoptado por cada comunidad. Las normas propuestas incluyen restricciones en actividades tradicionales tales como la quema de las sabanas, el uso de sustancias tóxicas para la pesca y la caza. Diversas especies que se cazan en esta zona están listadas en los apéndices de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre - CITES, pero no están protegidas por la legislación nacional. No obstante, hay un riesgo considerable de que tales especies desaparezcan, lo que generaría la pérdida de una característica esencial de la forma de vida tradicional de las comunidades amerindias.

El objetivo de este sistema de normas consiste en crear un sistema común de manejo de las tierras amerindias en la zona norte de Rupununi, para garantizar la conservación de recursos naturales para las generaciones futuras. Dado que las tierras son contiguas o están muy cercanas, estas comunidades tienen la posibilidad de establecer un sistema de manejo conjunto que sea legalmente vinculante para la conservación y uso sostenible de toda el área.

#### **3.3.1. Administración privada de tierras estatales**

Como ya se mencionó, el grueso de la tierra es de propiedad del Estado, y con excepción de las tierras amerindias, las tierras de propiedad privada por lo general no son aptas para la conservación. Los ciudadanos privados no tienen derechos sobre tierras estatales, a menos que estos sean otorgados por el Estado. Estos derechos suelen estar relacionados con actividades tales como la pesca, caza, extracción de minerales, etc. Sin embargo, no hay un mecanismo legal por el cual una persona privada pueda obtener derechos sobre un terreno para llevar a cabo actividades de conservación.

En la práctica, la conservación privada se ha llevado a cabo a través de arrendamientos otorgados por el Estado para actividades agrícolas. En este caso, un arrendatario no está obligado a utilizar toda el área para la agricultura, y como consecuencia de las características del suelo en Guyana, las áreas bajo este tipo de arrendamientos generalmente contienen zonas inadecuadas para criar ganado o para la agricultura. Se dan incluso casos en que las fincas presentan áreas intactas con el fin de mantener la diversidad biológica. No obstante, estas áreas luego se ven amenazadas por la agricultura de roza y quema, la caza o pesca indiscriminada, y el uso de barbasco.

Tradicionalmente, la actividad ganadera en Guyana se caracteriza por una baja densidad de cabezas de ganado por hectárea y porque el ganado comparte la tierra con especies de fauna silvestre. Este sistema ha demostrado ser eficaz ya que una de las especies más raras de aves en el país ha podido sobrevivir gracias a la aplicación de medidas de conservación en tierras estatales bajo arrendamiento.

Adicionalmente, el arrendatario también tiene la opción de establecer una estructura más formal a

través de un fideicomiso privado o de un arreglo contractual con el Estado.

## **Fideicomiso**

A pesar de que el instrumento del fideicomiso es una opción viable, las normas que lo gobiernan están completamente desactualizadas, 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 en virtud del Código Civil de 1916. El Código Civil simplemente añade ciertas categorías de inversión en las cuales el fideicomisario puede invertir, y establece que este tiene derecho a una compensación justa y razonable por sus servicios.

En cuanto a los principios que gobiernan la administración y operación de los fideicomisos, es necesario enfocarse en la ley consuetudinaria inglesa, donde es posible encontrar normas bien establecidas respecto de los deberes y responsabilidades del fideicomisario.

En Guyana los fideicomisos privados por lo general se crean a través de una escritura que debe ser inscrita en Registros Públicos. Esta escritura cumple el rol de constitución del fideicomiso e incluye sus metas y objetivos, las formas como los fideicomisarios son nombrados y sus deberes. Un fideicomiso debe establecerse en primera instancia con un fondo de fideicomiso, el cual deberá ser tomado por lo fideicomisarios como garantía de los propósitos expuestos en la escritura. Asimismo, el fideicomiso deberá otorgar autoridad a los fideicomisarios para que estos puedan invertir en aquellos productos financieros que consideren apropiados, y que sean consistentes con los objetivos del fideicomiso. En caso de incumplir con el fideicomiso o con sus deberes fiduciarios, los fideicomisarios serán personalmente responsables.

Las ventajas de un fideicomiso radican en el hecho de que son relativamente simples de establecer y que los deberes fiduciarios impuestos sobre los fideicomisarios implican que las transacciones monetarias están sujetas a reglas estrictas. Sin embargo, en el caso del fideicomiso privado para conservación, este debe afrontar la desventaja de que, a menos que el fideicomisario posea la tierra, este no tiene ningún poder para crear o hacer valer normas de conservación. En este caso, el fideicomisario solo puede valerse de la persuasión y de la generación de conciencia respecto del tema.

### **3.3.2. Arreglos contractuales**

Otra opción de conservación privada es negociar algún tipo de acuerdo con el gobierno. La Sociedad para la Conservación de Rupununi del Sur - SRCS fue establecida por comunidades amerindias con la inclusión de una finca al sur de Guyana, la cual tiene más de un siglo de existencia. La SRCS y la Agencia de Protección Ambiental forman parte de un Memorando de Entendimiento que reconoce a la SRCS como la agencia líder en la conservación de las especies más raras de aves. Así, la SRCS monitorea las especies y recolecta datos sobre el estado de conservación de dichas especies.

### **3.3.3. Reconocimiento administrativo**

Al noroeste de Guyana, la Comisión Forestal de Guyana ha reconocido el manejo comunal de ciertas áreas de bosque. En cuanto a las piscigranjas, algunas comunidades en Guyana central han establecido un sistema de manejo de más de cien lagos con el objetivo de proteger el arapaima, el pez de agua dulce más grande del mundo. Este sistema de manejo comunal de lagos cuenta con la aprobación de los ministerios gubernamentales relevantes y fue facilitada por el centro Iwokrama, el cual maneja el área protegida del mismo nombre.

## Fideicomisos en Guyana

El fideicomiso de Karanambu opera en Karanambu, una finca ganadera manejada en tierras arrendadas al Estado desde hace más de un siglo. Está registrado en Registros Públicos como un fideicomiso privado. Este fideicomiso ha tenido mucho éxito en la conservación de especies a través de un trabajo de educación ambiental basado en la sensibilización sobre la importancia de la conservación y en la rehabilitación del hábitat de las nutrias de río. Resulta importante recalcar que el fideicomiso también ha generado puestos de trabajo para los habitantes de la zona.

### Fideicomiso de conservación y desarrollo de *Mountain Point*

Este fideicomiso también fue registrado en Registros Públicos como un fideicomiso privado. En él se llevan a cabo actividades en un área del terreno que fue arrendada a una compañía ganadera, pero que hoy en día es utilizada para otros fines.

Si bien estos son ejemplos importantes de conservación comunitaria, todavía dependen en gran medida del reconocimiento y continuo apoyo del gobierno, por lo que podrían terminar en cualquier momento.

### 3.3.4. Participación privada en la gestión de áreas protegidas

Guyana no tiene un sistema nacional de áreas protegidas. En la actualidad hay tres áreas protegidas que han sido establecidas todas bajo distintas legislaciones. Por ejemplo, mientras que Kanashen fue creada bajo el Acta Amerindia, el Parque Nacional Kaieteur e Iwokrama tienen sus propios estatutos. Asimismo, se han desarrollado ciertos esfuerzos para involucrar a las comunidades en temas de conservación en Kaieteur e Iwokrama. Como parte de esta iniciativa, en el año 2002 el gobierno, junto con ocho comunidades (una comunidad macushi y siete comunidades patamonas), celebró un Memorando de Entendimiento - MOU con la condición de que los amerindios tuvieran una

participación significativa en todos los procesos y decisiones tomadas en cualquier parque nacional o área protegida que abarque sus territorios tradicionales.

La intención del MOU era generar una plataforma para que las comunidades pudieran participar en la administración de estas tierras y buscar formas para lograr lo mejor de las mismas. De esta manera, un principio fundamental del MOU era que “los derechos, tradiciones, costumbres y usos amerindios sean reconocidos y protegidos”.

Sin embargo, el MOU nunca se implementó, pues a raíz de las objeciones de la Asociación de Pueblos Amerindios, una ONG local del pueblo de Chenapau le escribió al gobierno rechazando el MOU. Chenapau es la comunidad amerindia más cercana al Parque Nacional Kaieteur, y el gobierno se rehusó a continuar con la iniciativa sin el apoyo de esta y sin un consenso entre las comunidades respecto de la forma de manejar el tema de la participación de la población amerindia.

## Parque Nacional Kaieteur

El Parque Nacional Kaieteur fue establecido en 1930 por el gobierno colonial británico para la preservación del paisaje natural, la fauna y la flora de dicho parque.

Este parque es manejado enteramente por el gobierno a través de un directorio. La ley no otorga ningún mecanismo para la participación privada o comunal. El gobierno ofreció a Chenapau un asiento en el directorio, pero la oferta no fue aceptada.

## El Centro Internacional para la Conservación y Desarrollo de la Selva Iwokrama

Iwokrama fue creado a través de un acuerdo entre el gobierno de Guyana y el Secretariado de la Mancomunidad Británica de Naciones, y por el Acta del Centro Internacional para la Conservación y Desarrollo de la Selva Iwokrama, en 1996 (Acta de Iwokrama). El acuerdo se encuentra adjunto al Acta de Iwokrama, incluye un cronograma y algunas de sus cláusulas (artículos 23 al 30 inclusive) tienen efecto legal y son vinculantes. Por su parte, Iwokrama fue establecida sobre aproximadamente 360 mil hectáreas, la mitad de las cuales están dedicadas a la preservación de la fauna silvestre y la otra mitad es un área de uso sostenible. Estas áreas están sujetas a los privilegios y derechos legales de la tradición amerindia, los cuales son protegidos por la ley y no pueden ser derogados por el Centro Iwokrama, que controla el área protegida.

La legislación estipula la participación de las comunidades en actividades administrativas. La sección 6 del acta establece que:

*“[...] para asegurar un proceso de consulta*

*adecuado que garantice la participación de la comunidad amerindia en las actividades del programa, el Centro debe llevar a cabo un proceso de diálogo e intercambio de opiniones con dicha comunidad”.*

La comunidad amerindia de Fairview se encuentra dentro de los límites del área protegida Iwokrama. En el año 2006, a raíz de una serie de discusiones con dicha comunidad y con el centro Iwokrama, el gobierno de Guyana expropió aproximadamente 20.719,90 hectáreas, y se las transfirió a la comunidad utilizando las cláusulas del Acta Amerindia del 2006. En la actualidad, esta tierra es propiedad absoluta de la comunidad amerindia, y como consecuencia, Fairview e Iwokrama firmaron un acuerdo de manejo conjunto que abarca ciertas áreas dentro del área protegida de Iwokrama utilizada por Fairview.

En la práctica, el centro Iwokrama también trabaja con las comunidades vecinas que se encuentran fuera del área protegida Iwokrama<sup>227</sup>. Es así como, en el año 2004, Iwokrama firmó un MOU con la Junta de Desarrollo del Distrito de Rupununi del Norte - NRDDDB, una ONG compuesta por líderes de pueblos amerindios y otros representantes de las comunidades. Los pueblos involucrados eran Annail del Centro, Apoteri, Aranaputa, Crash Water, Kwatamang, Kwaimatta, Massara, Rewa, Rupertee, Surama, Toka, Wowetta, Yakarinta y Fairview. Asimismo, el fideicomiso de Karanambu también forma parte del NRDDDB.

El MOU aboga por la cooperación en el manejo adecuado de los bosques de Iwokrama y de los ecosistemas relacionados en la zona norte de Rupununi, e incluye un acuerdo sobre qué derechos tradicionales existen y cómo estos

<sup>227</sup> Para obtener mayor información sobre esta área protegidas acceder a <http://www.iwokrama.org/home.htm>

serán ejercitados. Sin embargo, luego de que el Acta Amerindia fuese puesta en práctica, la situación cambió. De esta manera, el NRDDDB ya no tiene facultades para tomar decisiones con respecto al uso de la tierra en la zona norte de Rupununi. Ahora, esta competencia corresponde solo a la asamblea del pueblo elegida según los procesos acordados en el Acta Amerindia para la aprobación de las decisiones tomadas por la asamblea en representación de la comunidad. En la actualidad esto se lleva a cabo a través de las reglas de la asamblea del pueblo.

## 4. Instrumentos económicos

Si bien Guyana no cuenta con instrumentos económicos para fomentar la conservación privada o comunal, es posible recolectar impuestos a través de la creación de una entidad legal separada (un fideicomiso por ejemplo) con fines de conservación, y que sea reconocida como de caridad.

La nueva Ley del Impuesto de Valor Agregado vigente desde el 2005 contiene una definición de entidad de caridad. La sección 2 de la ley define a una entidad de caridad como una asociación sin fines de lucro, ya sea una institución religiosa, una organización de caridad, o cualquier otra sociedad, asociación u organización, incorporada o no, la cual:

- (a) lleve a cabo actividades sin fines de lucro por un propietario, miembro o accionista.
- (b) y que de acuerdo con el memorando, sus estatutos, reglamentos o algún otro documento que constituya o gobierne sus actividades:

- (i) requiera usar sus bienes o ingresos solo para cumplir con sus metas y objetivos; y
- (ii) esté prohibida la transferencia de bienes o ingresos directa o indirectamente para beneficio de cualquier otra parte a través de (1) el otorgamiento de asistencia caritativa, o (2) el pago en buena fe de una remuneración razonable a cualquiera de los oficiales o empleados por un servicio otorgado; y
- (iii) en el caso de su clausura o liquidación, tenga la obligación de otorgar o transferir sus bienes remanentes una vez que sus pasivos han sido satisfechos, a otra sociedad u organización que cuente con objetivos parecidos a los de la sociedad, asociación u organización mencionada anteriormente.

Para recibir el estatus de caridad, un fideicomiso debe caber dentro del espíritu e intención del preámbulo de la Ley de Usos Caritativos puesta en práctica por la reina Isabel I en 1601. En tiempos más recientes los Comisionados para la Caridad de Inglaterra han reconocido a la conservación de la biodiversidad y la protección del medio ambiente como propósitos de caridad<sup>228</sup>. Si bien sus decisiones son administrativas y no judiciales, no queda claro si Guyana adoptará dicha interpretación.

Hay una dificultad adicional que radica en que no hay un procedimiento formal para adquirir el estatus de caridad. 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. Por esta razón, ni el fideicomiso de Karanambu ni el de Mountain Point tienen estatus de caridad.

<sup>228</sup> Para mayor información ingresar al siguiente enlace: <http://www.charity-commission.gov.uk/Library/publications/pdfs/rr9text.pdf>

## Impuesto a la renta

Cualquier ingreso proveniente de las ganancias o ingreso de algún comercio o negocio está sujeto al pago de impuestos. No obstante, las donaciones hechas al fideicomiso no serán consideradas como ganancias o ingresos provenientes de una transacción, por lo que no están sujetas al pago de impuestos.

La sección 13 de la Ley de Impuesto a la Renta establece que los ingresos quedan exentos de impuestos siempre y cuando también lo estén bajo la sección 7 de la Ley de Impuesto Corporativo, el cual otorga varias exenciones, incluyendo una para:

*(e) los ingresos de cualquier institución eclesiástica, de caridad o educativa, o fondo público que sea aprobada por el Presidente, y en la medida que tal ingreso no haya provenido de alguna transacción o negocio llevado a cabo por la institución.*

Los ingresos otorgados a alguna obra de caridad pueden ser deducidos de los ingresos del donante para efectos de impuestos. Un fideicomiso también puede aplicar a una deducción del impuesto a la renta. La Sección 99 de la Ley de Impuesto a la Renta establece que:

*El presidente tiene el poder de deducir, en su totalidad o en parte, el impuesto anual a ser pagado por cualquier persona, si lo considera justo y equitativo.*

## Impuesto predial

Según la Ley de Impuesto Predial, este es un impuesto que se aplica a la propiedad mueble e inmueble y sobre derechos de cualquier tipo, ya sean condicionales, absolutos o contingentes, y sobre cualquier ingreso o inversión que

represente a dicha propiedad. Sin embargo, la sección 6 de la Ley de Impuesto Predial establece que este no se aplica a:

*[...] cualquier institución eclesiástica, caritativa o educativa, o donación de carácter público dentro de Guyana o en otro lugar en el caso de haber sido aprobada por el ministro, y en relación con una propiedad que no sea aquella utilizada para llevar a cabo alguna actividad de comercio y negocio que no resulte incidental respecto del objetivo principal de dicha institución o donación.*

Adicionalmente, la sección 10 (a) (iii) contiene una exención para:

*Una [...] institución eclesiástica, caritativa o educativa, o donación de carácter público dentro de Guyana, o en otro lugar que haya sido aprobado por el ministro, en tanto dicho ingreso no derive de ninguna actividad de comercio o negocio llevado a cabo por dicha institución o donación, o sobre dicha propiedad, dado que esta no es utilizada con fines comerciales o lucrativos por dicha institución.*

Por lo tanto, si un fideicomiso es reconocido como caridad, este no se verá sujeto al pago del impuesto predial salvo en el caso de propiedades utilizadas con fines comerciales.

## 5. Obstáculos para la conservación privada y comunal

Los siguientes son los obstáculos legales y económicos para la conservación privada y comunitaria.

El artículo 18 de la Constitución de Guyana estipula que “la tierra es de uso social y debe ir para el campesino”.

Esto sugiere que se dará prioridad a aquellos individuos que den un uso productivo a la tierra y no a quienes aboguen por la conservación de la biodiversidad.

De igual manera, el sistema de impuestos otorga también 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 de 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 que sea 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 cuando la operación mejore el suelo para el desarrollo de la actividad agrícola y aumente el valor de la tierra
- (vii) pastoreo de la tierra

En consecuencia, el efecto de esta cláusula es otorgar un incentivo por destruir los ecosistemas existentes, hábitat, etc.

Una amenaza para la conservación privada es el conflicto existente entre las comunidades amerindias y las ONG, ya que un número de ONG locales e internacionales se han opuesto al establecimiento de áreas protegidas alegando que estas son una amenaza para los amerindios por excluirlos de las áreas que tradicionalmente han utilizado. Aun antes del reclamo de los wai

wai sobre la tierra, la Asociación de Pueblos Amerindios condenó al gobierno por tratar de establecer un área protegida sobre Kanashen manifestando que los wai wai no habían entendido los temas en cuestión<sup>229</sup>.

## 6. Recomendaciones para mejorar la situación en Guyana

La conservación privada y comunitaria podría tener un mejor marco para su promoción a través de la modificación del marco legal y la implementación de diversas actividades, entre las cuales destaca la creación de un sistema de áreas protegidas. Ello se debe a que, ante la ausencia de dicho sistema, la conservación se llevará a cabo sobre una base poco sistemática y de poco alcance para actores privados.

En la actualidad Guyana está elaborando un marco legal para establecer y mantener un sistema nacional de áreas protegidas. Esto, a su vez, genera una oportunidad excelente para que se incluyan incentivos para quienes implementen iniciativas de conservación privada y comunal.

Un tema que debe tratarse en la legislación es el estatus de las áreas de conservación privada como Kanashen. Así, los wai wai han solicitado que su área protegida sea reconocida como parte del sistema nacional de áreas protegidas desde el momento en el que este se establezca. Dicho reconocimiento no solo incluiría cualquier forma de transferencia de poder o de autoridad sino que también serviría como una suerte de garantía de calidad. De igual manera podría facilitarles el acceso a fondos, ya que si un área protegida amerindia es reconocida como parte del sistema nacional, la hace apta para acceder a fondos como parte del sistema. Esto les daría

<sup>229</sup> Para mayor información ingresar a <http://www.wrm.org.uy/countries/Guyana/areas.html>

la oportunidad a las comunidades amerindias de pasar de un uso no sostenible de recursos a la posibilidad de recibir un pago por conservar los bienes y servicios que brinda el ecosistema.

En el caso de las tierras estatales, sería recomendable consolidar la figura del arrendamiento para conservación que permita a entidades no gubernamentales alquilar tierras para dicho propósito. De esta manera, el Estado tendría la posibilidad de decidir entre usos de la tierra que compitan entre sí (como conservación, minería, agricultura, tala de árboles y caza de fauna silvestre), en lugar de únicamente contar con figuras para la extracción de recursos naturales, que pueden generar o no beneficios una vez que el daño ambiental haya sido considerado. En el aspecto legal, esto se podría lograr a través de una enmienda a la Ley de Comisión de Tierras e Inspección de Guyana, con el fin de otorgar facultades a la comisión para permitir arrendamientos con fines de conservación. En este caso, el arrendatario le pagaría una renta al Estado.

Otra opción para Guyana sería contar con un mecanismo en el sistema de áreas protegidas por el cual la tierra mantenida bajo un contrato de arrendamiento para conservación sería reconocida como parte del sistema de áreas protegidas. Es así como la Ley de Áreas Protegidas propuesta tendría que establecer los criterios de reconocimiento. Para que esto sea posible es necesario que haya un compromiso a largo plazo con la conservación, así como un plan de manejo.

No está previsto que alguna vez haya en Guyana extensas tierras de propiedad privada, aparte de aquellas que pertenecen a las comunidades amerindias. Incluso es posible que una reforma de privatización de tierras como la que se ha llevado a cabo en muchos países de Latinoamérica fracase en Guyana. En el caso de

que la privatización de las tierras se convierta en un tema a tratar, se debería dar prioridad a los reclamos de las comunidades amerindias y luego a los de los africanos para recuperar sus tierras ancestrales. Esto probablemente generaría mucha tensión entre los distintos grupos étnicos de Guyana.

Otra reforma que podría ser útil sería revocar la sección 29(3) de la Ley de Impuesto a la Renta, que otorga una exención de impuestos para quienes cambien el uso de la tierra para “usos productivos”.

De igual manera, un cambio positivo sería enmendar el artículo 18 de la Constitución. Si bien esto es poco probable, una alternativa puede ser que el Estado interprete el artículo 18 como materia de política para que el uso social de las tierras incluya la restauración de la integridad ecológica en áreas degradadas y el mantenimiento de bienes y servicios ambientales a través de la conservación de la diversidad biológica y de los ecosistemas.

## 7. Conclusiones

Guyana es un país innovador que se proyecta a futuro en su acercamiento al tema de los derechos sobre el territorio de los pueblos amerindios. Al transferir el poder del Estado directamente a las asambleas de la comunidad, Guyana ha otorgado también a las comunidades amerindias una base firme sobre la cual preservar sus tierras. Si bien el Acta Amerindia de 2006 fue puesta en práctica hace apenas dos años, ya ha logrado marcar una diferencia significativa en la conservación en Guyana, y a la vez le ha otorgado una base para un manejo ambiental sostenible en la zona norte de Rupununi. Asimismo, ha previsto un marco legal para la creación de la primera área protegida bajo propiedad y manejo de una comunidad amerindia.

El caso de Kanashen podría ser considerado único, pues es un área protegida de propiedad privada y comunal a la vez. Por su parte, el Acta Amerindia permite a los pueblos amerindios la posibilidad de manejar sus tierras de una manera sostenible y de imponer sus reglas de manejo a quien ingrese a sus predios. Finalmente, la transferencia de poder del Estado a las comunidades amerindias crea un sistema de conservación privada fuerte, siempre y cuando las comunidades amerindias utilicen los poderes que les han sido otorgados.

Sin embargo, Guyana necesita enmendar sus leyes y crear un sistema nacional de áreas protegidas para asegurar que todos los actores privados, y no solo las comunidades amerindias, sean parte de la conservación de la diversidad biológica del país.

## Referencias bibliográficas

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

Janki, Melinda. "Land Claims Settlements - an alternative Commonwealth Model". *The Commonwealth Lawyer* Vol. 15, No. 2.

*La Gaceta Oficial* [Suplemento Legal] - B 20 de octubre, 2007 371.

Menezes Mary Noel R.S.M. (ed). *La historia documentada de los amerindios en Guyana*. 1803-73.

### **Estrategia Nacional de Desarrollo de Guyana**

<http://www.wrm.org.uy/countries/Guyana/areas.html>

<http://www.charity-commission.gov.uk/Library/publications/pdfs/rr9text.pdf>

<http://www.iwokrama.org/home.htm>

[http://www.yale.edu/esi/b\\_countryprofiles.pdf](http://www.yale.edu/esi/b_countryprofiles.pdf)



# PERÚ



Simy Benzaquén, Bruno Monteferrí y César Ponce  
SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL - SPDA

## 1. Antecedentes y contexto

A fines de la década de 1990, 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 varias décadas en diversos lugares del Perú. Desde entonces, los avances para consolidar el marco legal e institucional han sido considerables. Actualmente contamos con aproximadamente 829 mil hectáreas del territorio peruano bajo herramientas de conservación privada<sup>230</sup> que complementan a las más de 18 millones de hectáreas protegidas por el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SINANPE. El avance en términos cuantitativos ha sido significativo si tomamos en cuenta que en enero de 2003 solo había dos áreas formalizadas bajo alguna de

estas herramientas. A la fecha ya suman 64 y hay muchas otras iniciativas aún en trámite<sup>231</sup>.

De esta manera, a través de iniciativas privadas se ha contribuido a la promoción de una cultura de conservación y se han generado mayores oportunidades para aquellas personas interesadas en desarrollar proyectos de vida relacionados con la conservación de la naturaleza. Sin embargo, como veremos en el presente informe, nuevos retos siguen emergiendo mientras persisten algunos vacíos y deficiencias en los planos legal e institucional que deben ser resueltos para consolidar estas iniciativas y lograr que las inversiones en este rubro gocen de seguridad jurídica.

Como se explicará en el presente documento, a diferencia de otros países de la región, en el Perú

<sup>230</sup> Para efectos del presente informe, se considera como áreas bajo instrumentos de conservación privada a las áreas de conservación privadas, servidumbres ecológicas, concesiones para conservación y concesiones para ecoturismo. A noviembre de 2009 se han otorgado veintiocho concesiones para ecoturismo y diecisiete concesiones para conservación, ambas en tierras públicas. Por otro lado, en tierras privadas se han constituido tres servidumbres ecológicas y el Estado ha otorgado reconocimiento formal a dieciséis áreas de conservación privadas.

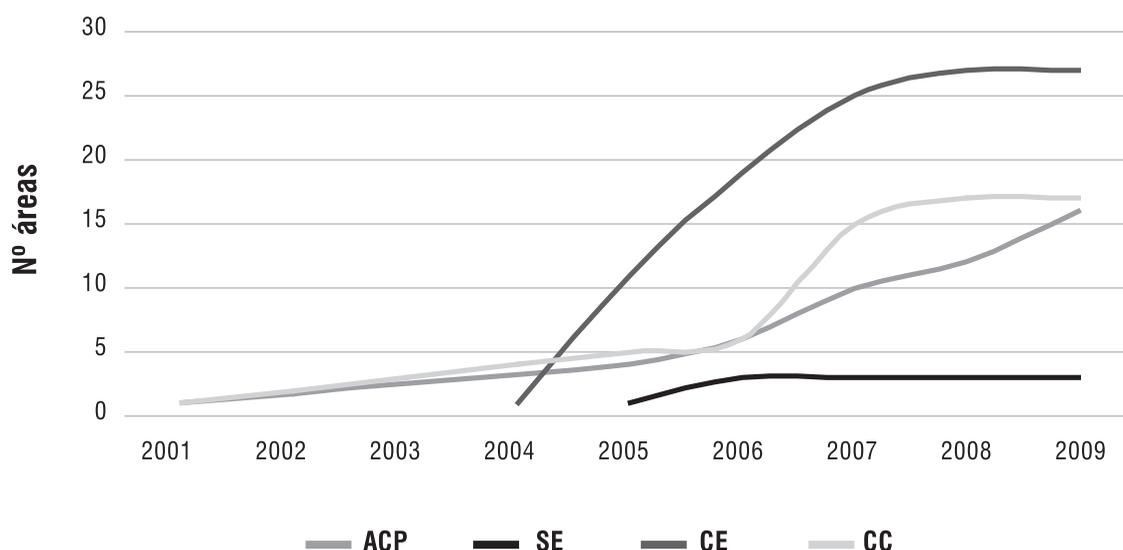
<sup>231</sup> La Iniciativa para la Conservación Privada y Comunal de la SPDA (<http://www.conservacionprivada.org>) ha sido uno de los motores para el crecimiento de este tema. Lanzada en el año 2004, la Iniciativa ha contribuido a la promoción de la conservación privada a través de cursos, asesoría y acompañamiento a usuarios y autoridades, seminarios, talleres descentralizados y publicaciones diversas. Asimismo, a falta de incentivos económicos y tributarios, los Concursos de Fondos Semillas para Proyectos de Conservación Privada y Comunal han sido un aliciente para que los interesados en estos proyectos den sus primeros pasos hacia la realización de sueños y proyectos vinculados con la conservación privada. En el año 2005 se creó la Red de Conservación Privada y Comunal del Perú, y en 2007 se llevó a cabo el I Foro Nacional sobre Conservación Privada en el Perú.

aún son incipientes los incentivos económicos y tributarios que promueven la conservación privada. Tampoco existe claridad sobre cómo se van a negociar las compensaciones por los servicios ecosistémicos (o pagos por servicios ambientales) que presten estas áreas. Asimismo, al igual que en el caso de las áreas naturales protegidas nacionales, se requiere una mayor precisión respecto de los procedimientos para el otorgamiento de derechos para el desarrollo de actividades extractivas sobre las áreas bajo instrumentos de conservación privada. 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. Adicionalmente, hay quienes permanecen escépticos respecto de la contribución real de las áreas bajo herramientas de conservación privada en la protección de la diversidad biológica, quizás

debido a la corta edad de estas iniciativas (la más antigua data del año 2001).

Por último, la creación del Ministerio del Ambiente y del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP, como el nuevo ente rector del SINANPE, se suman al actual proceso de transferencia de funciones ambientales hacia los gobiernos regionales, lo que repercute de manera significativa en la estructura de la institucionalidad ambiental peruana. Las competencias en torno a las herramientas legales de conservación privada, inicialmente asociadas al Ministerio de Agricultura, han sido replanteadas a la luz de la nueva institucionalidad ambiental. Así, si bien queda claro que el reconocimiento de las áreas de conservación privadas —en tanto áreas naturales protegidas— corresponde al Ministerio del Ambiente, aún se requiere regular los mecanismos de coordinación entre el Ministerio de Agricultura, el Ministerio del Ambiente y los gobiernos regionales en el caso de las concesiones para conservación y las concesiones para ecoturismo. El Decreto Legislativo 1090<sup>232</sup> que aprobó una nueva

**Evolución de las iniciativas de conservación privada implementadas por herramienta legal**



Ley Forestal y de Fauna Silvestre en el 2008 establecía en su texto que el Ministerio del Ambiente aprobaría los lineamientos en torno a las concesiones para conservación, mientras que los gobiernos regionales serían los encargados de otorgarlas. No obstante ello nunca llegó a hacerse efectivo debido a que la norma fue derogada, principalmente por no haber sido previamente consultada con la población indígena. La normativa vigente en materia de concesiones para conservación y ecoturismo aún sigue estando a cargo del Ministerio de Agricultura hasta que dicha entidad haga efectivo el proceso de transferencia de funciones forestales en el marco del proceso de descentralización por el que transita el Perú. Por el momento, dichas funciones se hacen de manera autónoma por parte del sector Agricultura sin coordinación con el Ministerio del Ambiente, salvo en zonas de amortiguamiento de áreas naturales protegidas.

## 2. Herramientas legales disponibles para la conservación privada

El tema legal está muy asociado a la manera como se entiende y contextualiza la conservación privada en el Perú. Por lo trabajado hasta la fecha en el país, puede decirse que la conservación privada incluye todo acto, proyecto o iniciativa voluntaria de una persona natural o jurídica destinado a conservar la naturaleza en un área sobre la cual tenga un derecho otorgado.

En el Perú, a diferencia de la mayoría de países sudamericanos, la mayor parte del territorio está

aún bajo un régimen de propiedad pública. Se calcula que tan solo 40% del territorio peruano está bajo propiedad privada, sea individual o colectiva. En principio, ello se debe a que el régimen legal de uso del bosque no ha permitido —salvo en casos excepcionales— el otorgamiento de derechos de propiedad, sino 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.

Esto explica por qué la figura de la concesión —sea minera, forestal, etcétera— se encuentra tan desarrollada en el Perú, y también por qué esta figura legal ha cobrado una singular relevancia en lo que atañe a la conservación privada. Por su parte, las concesiones forestales, cuando su finalidad es la conservación del área —sea para realizar actividades de educación ambiental, investigación o turismo—, caen dentro del concepto, es decir, conservación voluntaria en áreas sobre las cuales se tiene un derecho otorgado.

Además de las concesiones, también hay herramientas para los propietarios. Así, los interesados pueden aplicar una amplia gama de herramientas legales para la conservación privada, que son los mecanismos a través de los cuales se dota de seguridad jurídica a estas iniciativas. En ese sentido, las herramientas para la conservación privada en el Perú se clasifican según sean desarrolladas en tierras privadas o en tierras públicas; en este último caso diferenciando entre aquellas que se realizan dentro y fuera de áreas naturales protegidas. Como se puede observar en el siguiente cuadro,

<sup>232</sup> El Decreto Legislativo 1090 pretendía aprobar un nuevo régimen legal forestal y de fauna silvestre con la finalidad de dar cumplimiento a lo establecido en el proceso de negociaciones para suscribir el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América. El Ejecutivo, en virtud de la delegación de facultades otorgadas por el Congreso de la República, promulgó diversos decretos legislativos, entre los cuales se encontraba el referido 1090. Ello generó gran malestar entre la población amazónica por no haberse cumplido el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT en lo referido al derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa. Luego de una prolongada manifestación que se extendió a lo largo de la Amazonía y que culminó con un saldo de más de treinta personas muertas, esta norma y el Decreto Legislativo 1064 fueron derogados. A raíz de la derogación del Decreto Legislativo 1090, recobró vigencia el texto de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre del 2000, Ley 27308, así como su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 014-2001-AG.

en algunos casos se trata de figuras legales previamente existentes a las que se ha añadido un contenido o finalidad de conservación.

## 2.1. En tierras privadas

Como ya se ha mencionado, en el Perú la mayor extensión de tierras es administrada por el Estado, es decir, son de dominio público. Por otro lado, aproximadamente 40% del territorio nacional es propiedad de particulares. Muchos de esos predios son considerados muy valiosos, ya que reúnen excelentes condiciones para trabajar de manera eficiente en conservación debido a que:

- Dependen, en gran medida, de la voluntad y capacidad de su propietario.
- Hay muchas propiedades ubicadas en zonas de alta diversidad biológica, pertenecientes a comunidades nativas o campesinas, ONG, empresarios, familias, etc.

- Con la voluntad del propietario se puede planificar un trabajo a largo plazo, que trascienda incluso a las generaciones futuras.
- La conservación permite desarrollar proyectos económicos, así como de seguridad alimentaria, los cuales pueden ser rentables y convenientes para los propietarios.
- Trabajar con propietarios permite establecer de manera clara la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil en la conservación del patrimonio natural de la Nación, y la construcción de una sociedad basada en una relación armoniosa con la naturaleza.

En este capítulo explicaremos algunos de los diversos mecanismos que pueden utilizar los propietarios que deseen conservar la biodiversidad, realizar actividades de investigación o desarrollar actividades de ecoturismo en sus predios. En primer lugar, analizaremos la figura de las áreas de conservación privadas, y luego, pasaremos a analizar los mecanismos civiles plausibles de

## Herramientas legales para la conservación privada en el Perú

Tierras privadas		Tierras públicas	
	Áreas de conservación privadas	Fuera de áreas naturales protegidas	Concesiones para conservación
Acuerdos civiles con fines de conservación	Servidumbres ecológicas		Concesiones para ecoturismo
	Fideicomisos para conservación		Concesiones de áreas para el manejo de fauna silvestre
	Donaciones con condiciones de conservación		Autorizaciones para investigación y repoblamiento en áreas marinas
	Herencias con condiciones de conservación	Dentro de áreas naturales protegidas	Concesiones para la prestación de servicios turísticos
	Usufructos		Contratos de administración
	Comodatos		

Fuente: SPDA, 2009.

ser utilizados por los propietarios, con los cuales podrán disponer de alguno de los atributos de su propiedad en beneficio de la conservación.

### 2.1.1. Áreas de conservación privadas

Las áreas de conservación privadas - ACP son predios de propiedad privada que cuentan con un reconocimiento estatal<sup>233</sup> que otorga respaldo legal y seguridad jurídica para los trabajos de conservación de la naturaleza, investigación y ecoturismo que en ellos se realicen. Asimismo, conforman uno de los tres niveles de áreas naturales protegidas establecidas en la ley<sup>234</sup>.

*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<sup>235</sup>.*

A diferencia de áreas naturales protegidas como los parques nacionales, que son áreas de dominio público, las ACP son áreas de propiedad privada<sup>236</sup>. Dichas áreas contribuyen a complementar la cobertura del SINANPE dadas sus características ambientales, biológicas, paisajísticas, histórico-culturales o por los servicios ambientales que brindan. Es decir, no cualquier área puede ni debe ser reconocida como ACP, sino solo aquellas que reúnan condiciones que justifiquen su conservación por contener diversidad biológica, valores paisajísticos u otros valores de conservación, como por ejemplo: áreas de

importancia en las dinámicas ecológicas de especies de fauna, áreas que mantienen servicios ambientales de interés local, áreas importantes en términos de conservación por la diversidad existentes en ellas, etc.

A la fecha existen dieciséis ACP reconocidas formalmente en el Perú, sobre una extensión aproximada de 121 mil hectáreas. La composición de los propietarios que han solicitado el reconocimiento de sus predios como ACP es bastante variada ya que tenemos diez comunidades campesinas, cuatro personas naturales y dos iniciativas empresariales.

Algunas características principales de las ACP son las siguientes:

- Los propietarios poseen la opción de solicitar el reconocimiento de sus predios como ACP con carácter temporal o a perpetuidad. El tiempo mínimo es de diez años.
- De igual modo, pueden solicitar que el reconocimiento se haga sobre la totalidad o parte de su predio.
- Se permite el reconocimiento de ACP conformadas por dos o más predios contiguos, incluso cuando estos no sean del mismo propietario. En este caso, se tramitará la solicitud para una única ACP y el reconocimiento no afectará ni confundirá los derechos de propiedad individuales o colectivos que puedan tener los propietarios por sí mismos. Lo único que generará es un compromiso para la gestión del área que será reconocida como ACP.

<sup>233</sup> Actualmente el reconocimiento como ACP es otorgado mediante Resolución Ministerial del Ministerio del Ambiente. Antes de la creación del Ministerio del Ambiente, esta competencia recaía en el Ministerio de Agricultura.

<sup>234</sup> El artículo 3 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas reconoce la existencia de tres niveles de ANP: (i) las de administración nacional, que conforman el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SINANPE; (ii) las de administración regional, denominadas áreas de conservación regionales, y (iii) las áreas de conservación privadas.

<sup>235</sup> Solano, Pedro; Miriam Cerdán y José Luis Capella. *Manual de instrumentos legales para la conservación privada y comunal*. Lima: SPDA, 2007, p. 21.

<sup>236</sup> Las referencias a predios o áreas de propiedad privada hacen alusión también a las tierras en propiedad de comunidades campesinas y nativas.

- La legislación peruana no reconoce categorías de ACP y todas reciben la misma denominación.
- Las cargas establecidas se inscriben en los Registros Públicos de la propiedad y permanecen aún en el caso de transferencia de la propiedad. Es importante tener en cuenta que, si la titularidad del predio cambia, las condiciones de uso, las obligaciones y las restricciones del ACP subsistirán por el periodo comprometido por el propietario primigenio.

Una vez publicada la resolución ministerial que reconoce el ACP, el propietario del predio y el SERNANP deberán suscribir una carta de entendimiento. En dicha carta se deberán definir los usos permitidos y las actividades a realizar en el predio, las obligaciones y derechos de las partes, la zonificación del predio, los mecanismos de coordinación, entre otros aspectos dirigidos a garantizar la conservación de los valores existentes en el ACP. Con el fin de otorgar publicidad y oponibilidad a los derechos y obligaciones contenidos en la carta de entendimiento, la suscripción de esta es notificada a los Registros Públicos e inscrita en la partida registral del predio.

El efecto principal que ofrece la inscripción en los Registros Públicos de las cargas establecidas en la carta de entendimiento y la resolución ministerial de reconocimiento es fijar las restricciones de uso y que estas sean exigibles. Esto además, sirve para acreditar el compromiso del propietario y especificar sus obligaciones para los fines de conservación en su predio.

De igual modo, el Estado otorga al predio un elemento diferenciador frente a otros al reconocer

los valores biológicos, ambientales o paisajísticos del área. Así, si se realizan actividades de ecoturismo, por ejemplo, el reconocimiento estatal se convierte en una suerte de certificación de que el lugar es valioso y que en él se realizan buenas prácticas que coadyuvan a la conservación de la diversidad biológica y valores asociados con miras hacia un turismo responsable<sup>237</sup>. Entonces, el predio se ve beneficiado con un sello que lo distingue y que puede ser utilizado en los distintos mercados en los que desee incursionar el propietario, tales como el ecoturismo, la producción de miel, cultivos orgánicos, etcétera, que serían comercializados con una ventaja frente a bienes similares.

El Estado también se obliga a prestar capacitación y asistencia técnica al propietario, con el fin de que este adquiera las capacidades y experiencias debidas para manejar el área, sin olvidar que las actividades económicas que elija realizar deben estar contempladas en el Plan Maestro del área y en estricta armonía con los intereses de conservación del ACP.

## Desarrollo histórico y balance

El concepto de ACP surge en el año 1997 con la Ley de Áreas Naturales Protegidas<sup>238</sup>. Dicha norma únicamente las mencionó y dispuso que estas fueran reconocidas mediante resolución ministerial y que, a diferencia de las áreas naturales protegidas de nivel nacional o regional, no son áreas de dominio público ni son establecidas necesariamente con carácter definitivo.

Dos años más tarde, el Plan Director o Estrategia Nacional de las Áreas Naturales Protegidas del Perú, amplió el propósito por el cual se creó la

<sup>237</sup> Asociación Peruana de Turismo de Aventura y Ecoturismo - APTAE y PromPerú. *Manual de buenas prácticas para un turismo sostenible*. Lima, 2006.

<sup>238</sup> Ley 26834, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 04 de julio de 1997.

figura de las ACP, estableciendo que las mismas sirven para ampliar la superficie de áreas naturales protegidas del país. Señaló además que su manejo deberá tener fines de conservación y permitir una amplia y detallada cobertura de la diversidad biológica existente en los predios.

De igual modo, el Plan Director hizo hincapié en la voluntad y compromiso que los propietarios debían manifestar al solicitar el reconocimiento de su predio como ACP, así como plasmar los objetivos primarios de conservación que se propongan en ellos.

Posteriormente, en el año 2001, se aprobó el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas<sup>239</sup>, que precisó entre otros temas:

- La definición de áreas de conservación privadas.
- Los derechos y obligaciones del propietario.
- La importancia de la inscripción en Registros Públicos de las cargas y el carácter vinculante de las condiciones de uso establecidas.
- La obligación del Estado de promover incentivos y la posibilidad de que PROFONANPE<sup>240</sup> canalice fondos para promover la gestión de las ACP.

Una vez definidos los temas básicos para el reconocimiento de la herramienta, todo quedó listo para que la primera ACP en el Perú fuese reconocida. De esta manera, el ACP Chaparrí, bajo propiedad de la comunidad campesina Santa Catalina de Chongoyape, fue reconocida sobre una superficie de 34.412 hectáreas, en la región Lambayeque. Sin embargo, la Resolución Ministerial 1324-2001-AG, mediante la cual se reconoció el ACP Chaparrí, omitió, por un vacío

en la normatividad vigente en esa época, dictar la orden por la cual las obligaciones asumidas por la comunidad en virtud a dicho reconocimiento, sean inscritas en el rubro de cargas y gravámenes de la partida registral del predio. Ello implicó que, hasta la fecha, no exista oponibilidad alguna sobre las obligaciones y compromisos asumidos en su momento por la comunidad para con el ACP. De igual modo, los intereses de algunos sectores de la población comunal, sumados a los intereses mineros, han hecho que resulte complicada la viabilidad del ACP y los trabajos de conservación que en ella se desean realizar. A esto se suma el hecho de que el ACP fue reconocida sin que se haya presentado un plano de su ubicación exacta dentro del territorio comunal. Lógicamente esto ha dificultado las labores de zonificación del ACP.

Debido a la existencia de ciertos vacíos legales vinculados con el reconocimiento de las ACP, en el 2004 se optó por desarrollar un reglamento propio y específico que estableciera los procedimientos y precisara las regulaciones para el reconocimiento y gestión de las ACP. De esta manera, mediante Resolución Jefatural 059-2004-INRENA<sup>241</sup> se aprobaron las disposiciones complementarias para el reconocimiento de ACP. Esta norma mejoró el marco legal al precisar y regular aspectos como:

- La incorporación de la figura de la carta de entendimiento como instrumento que establece las condiciones de uso que determinarían las obligaciones de hacer y de no hacer del propietario que solicitó el reconocimiento como ACP. Dicha carta de entendimiento debía ser inscrita en la partida registral del predio reconocido como ACP con el fin de dar publicidad y oponibilidad a dicho acto.

<sup>239</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo 038-2001-AG, publicado el 26 de junio de 2001.

<sup>240</sup> Fondo fiduciario que permite brindar apoyo financiero para la gestión de las áreas naturales protegidas. Mas información en [www.profonanpe.org.pe](http://www.profonanpe.org.pe)

<sup>241</sup> Norma publicada en el diario oficial *El Peruano* el 4 de abril de 2004.

- Los propietarios que obtenían el reconocimiento de sus predios como ACP pueden acceder a la capacitación y asistencia técnica de la autoridad competente<sup>242</sup> para la gestión de sus áreas.
- Como una de las obligaciones de la autoridad competente, se debe llevar un registro administrativo de las ACP reconocidas, con el fin de otorgar publicidad a la herramienta de conservación y dar seguridad a los propietarios a los que se les reconocía dicha condición en sus predios.
- Asimismo, la autoridad competente tiene el deber de llevar un Catastro Oficial de las ACP reconocidas, incluyendo una ficha para cada una de ellas. Dichas fichas deberán ser entregadas a los propietarios, y serán consideradas como el Certificado de ACP ordenado por el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.
- En cuanto a la supervisión de las ACP, las disposiciones complementarias establecieron que la autoridad competente tiene la facultad de realizar inspecciones de constatación de cumplimiento de las obligaciones asumidas por los propietarios.

Entre los años 2004 y 2005 se reconocieron tres ACP adicionales sobre una superficie de 35.314 hectáreas. En el año 2006, ya existían diversas solicitudes en trámite; en ese contexto, se creyó conveniente aprobar nuevas disposiciones complementarias para estrechar el vínculo entre la conservación privada y las actividades de turismo especializado y simplificar el trámite para el reconocimiento de las ACP. En este sentido, se derogaron las disposiciones complementarias del año 2004 y

en su lugar se aprobaron nuevas disposiciones complementarias<sup>243</sup>, que modificaron temas como:

- En cuanto a la solicitud que el propietario debe presentar y los requisitos de aquella, se planteó que algunos documentos a presentar no debían tener una antigüedad mayor a treinta días. Ejemplo de ello es el Certificado Registral Inmobiliario - CRI, que también era solicitado por la norma anterior pero no establecía vigencia ni antigüedad alguna.
- El certificado de ACP solo podrá ser tramitado siempre y cuando haya sido expedida la resolución ministerial de reconocimiento del ACP y se haya suscrito la carta de entendimiento. Dicho requerimiento no había sido establecido en las disposiciones complementarias anteriores.
- El artículo 21 reglamentó los incentivos concretos y tangibles que, a criterio de la autoridad competente, recibe un ACP. Lamentablemente, aún no existen incentivos económicos que puedan beneficiar a los propietarios privados. Por un lado, las exoneraciones tributarias para el pago del impuesto predial no han sido aprobadas, y los esquemas de pago por servicios ambientales vinculados a ACP tampoco han sido regulados.
- De igual modo, el artículo 22 regula las medidas de prevención que puede aplicar el propietario del ACP contra posibles delitos que dañen el área y que son inherentes al titular de un derecho de propiedad. Para ello, es importante el rol de cooperación con autoridades públicas competentes, como la Policía Nacional y el Ministerio Público. Es importante mencionar que ello ya se encontraba estipulado en el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

<sup>242</sup> La autoridad competente al momento de encontrarse vigente la norma mencionada era la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del INRENA. Actualmente, con la creación del Ministerio del Ambiente, dicha competencia corresponde al SERNANP.

<sup>243</sup> Establecidas mediante Resolución Jefatural 203-2006- INRENA, publicada el 26 de agosto de 2006.

- En los aspectos procedimentales, el plazo para la adecuación de los predios reconocidos como ACP antes de la vigencia de la presente se fijó en sesenta días. Ello con el fin de suscribir la carta de entendimiento y tramitar su inscripción en los Registros Públicos. Cabe decir que el plazo otorgado por la norma anterior era de seis meses.

Como se puede observar, la mayoría de modificaciones legales ha estado orientada a los procedimientos de reconocimiento de las ACP, mas no a su gestión. Por esta razón, durante el año 2008 se ha planteado una serie de modificaciones a las disposiciones complementarias del año 2006, ya que las actuales regulaciones sobre aprovechamiento de recursos naturales están pensadas en función de áreas naturales protegidas de nivel nacional o regional. Asimismo, se ha propuesto regular los mecanismos de coordinación con otros sectores competentes para autorizar actividades de infraestructura u otorgar derechos de aprovechamiento de recursos que puedan afectar los objetivos de conservación del ACP.

### **Sobre la implementación de áreas de conservación privadas**

Las resoluciones ministeriales que reconocen a las ACP y que son publicadas en el diario oficial *El Peruano*, han permitido otorgar publicidad al acto de reconocimiento, brindando oponibilidad frente a terceros. Asimismo, las ACP han sido incluidas en los mapas oficiales de áreas naturales protegidas, lo que ha dado una mayor visibilidad a estas iniciativas y ha reforzado el derecho de propiedad de los titulares. No obstante, aún hay sectores que siguen otorgando derechos para el aprovechamiento de recursos naturales no renovables sobre dichos predios. En esta misma línea, debemos mencionar que aún se requiere un mayor compromiso de las entidades estatales

que otorgan el reconocimiento frente a amenazas que pongan en riesgo el cumplimiento de los objetivos de conservación por los cuales son reconocidas las ACP.

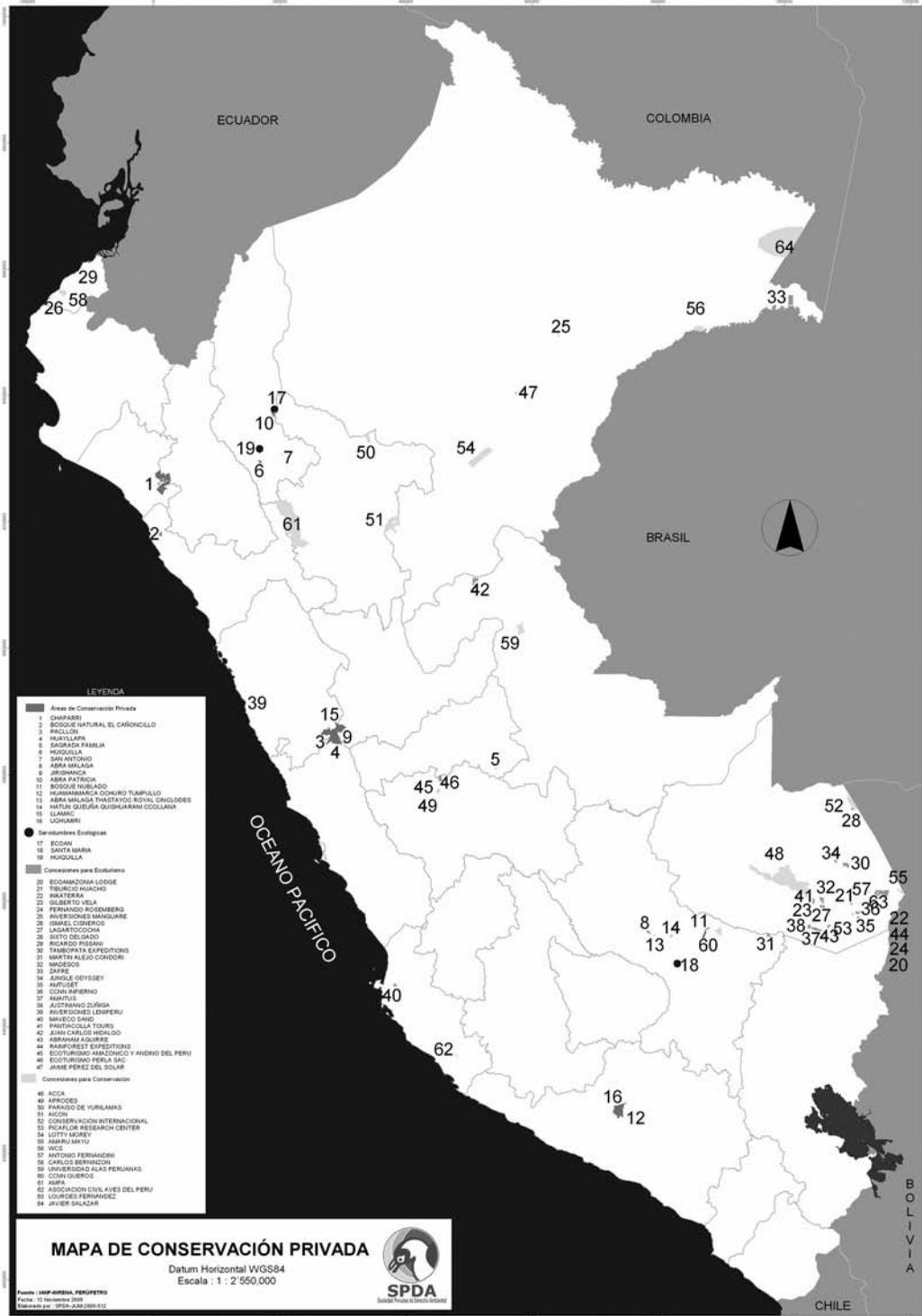
Como se ha mencionado, las ACP se sujetan a la legislación sobre áreas naturales protegidas del Perú. No obstante, existen algunos vacíos legales en torno a dicha herramienta, en la medida que, en algunos casos, el marco normativo solo regula aspectos relacionados con las áreas naturales protegidas de nivel nacional o regional. Uno de estos casos es el de la opinión previa favorable que debe solicitarse al Ministerio del Ambiente para autorizar proyectos de infraestructura y aprovechamiento de recursos naturales dentro de áreas naturales protegidas. Si bien esto se encuentra establecido para las áreas de nivel nacional y regional, no se hace mención a dicha obligación en el caso de las ACP.

Finalmente, un tema que preocupa a los interesados en solicitar el reconocimiento de sus predios como ACP es la falta de incentivos económicos y tributarios para brindar sostenibilidad financiera a dichas iniciativas. A diferencia de lo que ocurre en otros países de la región, en el Perú no se han establecido exoneraciones del impuesto predial ni compensaciones económicas por los esfuerzos de conservación desarrollados. Por otro lado, a pesar que en la legislación sobre áreas naturales protegidas se establece que PROFONANPE puede proveer recursos financieros para la gestión de las áreas reconocidas como ACP, ello no ha ocurrido hasta la fecha. Por estos motivos, es importante trabajar de manera más estrecha con PROFONANPE y también con los gobiernos regionales y municipales para que se establezcan mayores incentivos a través de sus fondos. Es preciso mencionar que los gobiernos municipales pueden establecer exoneraciones tributarias de aquellos impuestos bajo su competencia.

## Áreas de conservación privadas

Nº	Nombre	Área (ha)	Departamento	R.M Nº	Fecha
1	Chaparrí	34.412	Lambayeque y Cajamarca	1324-2001-MINAG	19.12.01
2	Bosque Natural Cañoncillo	1.310,90	La Libertad	0804-2004-MINAG	24.09.05
3	Pacllón	12.896,56	Ancash	0908-2005-MINAG	14.12.05
4	Huayllapa	21.106,57	Lima	0909-2005-MINAG	14.12.05
5	Sagrada Familia	75,8	Pasco	1437-2006-MINAG	23.11.06
6	Huiquilla	1.140,54	Amazonas	1458-2006-MINAG	30.11.06
7	San Antonio	357,39	Amazonas	0227-2007-MINAG	10.03.07
8	Abra Málaga	1.053	Cusco	0229-2007-MINAG	10.03.07
9	Jirishanca	12.172,91	Huánuco	0346-2007-MINAG	24.04.07
10	Abra Patricia - Alto Nieva	1.415,74	Amazonas	0621-2007-MINAG	16.10.07
11	Bosque Nublado	3.353,88	Cusco	032-2008-MINAG	15.01.08
12	Huamanmarca Ochuro Tumpullo	15.669	Arequipa	0501-2008-MINAG	19.06.08
13	Abra Málaga Thastayoc Royal Cinclodes	70,64	Cusco	004-2009-MINAM	18.01.09
14	Hatun Queuña Quishuarani Ccollana	234,88	Cusco	005-2009-MINAM	18.01.09
15	Llamac	6.037,85	Ancash	006-2009-MINAM	18.01.09
16	Uchumiri	10.253,00	Arequipa	007-2009-MINAM	18.01.09
<b>TOTAL</b>		<b>121.561</b>			

# Sitios bajo herramientas legales para la Conservación Privada en el Perú



## 2.1.2. Acuerdos con fines de conservación

A lo largo de la evolución del Estado peruano, que basa su sistema jurídico en el Derecho Romano Germánico, se ha creado una serie de mecanismos jurídicos para lidiar con diversas situaciones de la vida cotidiana. De esta manera, nuestro Código Civil contempla varias figuras creadas bajo la necesidad de las personas de interrelacionarse con otras y de satisfacer sus intereses por medio de figuras generales y eficientes como el fideicomiso, la compraventa o el usufructo, entre otros. En la actualidad, la lógica de dichos instrumentos ha variado considerablemente y estos pueden usarse para muchos otros objetivos que antes no eran considerados. La conservación es uno de esos objetivos.

A continuación describiremos algunas de las figuras legales contempladas en nuestro Derecho Civil y que pueden usarse para la conservación de la naturaleza.

### Servidumbre ecológica

Hasta el momento, la servidumbre —bajo la denominación de servidumbre ecológica— ha sido la figura civil más difundida en lo que a acuerdos de conservación privada se refiere. Si bien la figura de servidumbre ecológica no se encuentra regulada de manera específica en nuestra legislación, esta tiene sus fundamentos en la servidumbre definida en el artículo 1035 del Código Civil peruano. Este establece que cada propietario puede imponer cargas en beneficio de otro, las cuales otorgan al dueño del predio dominante el derecho de practicar ciertos actos de uso en el predio sirviente, o a impedir al dueño de este último el ejercicio de alguno de sus derechos.

Una servidumbre ecológica, entonces, no es otra cosa que la aplicación de las servidumbres tradicionales con un propósito específico

vinculado con la conservación. En ese sentido, la servidumbre ecológica puede definirse 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 o ecológico 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. El predio que recibe los beneficios se llama predio dominante, y el predio que limita su accionar, o lo modifica en favor del otro predio, es denominado predio sirviente.

El ejemplo más común de servidumbre ecológica es el de un predio ubicado en la zona alta de una cuenca que, al mantener su bosque en pie, presta servicios ambientales vinculados con el recurso hídrico y de prevención de desastres naturales a los predios ubicados en la parte baja.

Al sustentarse en un contrato —es decir, un acuerdo entre partes—, la servidumbre ecológica presenta rasgos que le confieren una flexibilidad y adaptabilidad especial que permite su adecuación a distintas circunstancias. Lo descrito, sin duda, potencia su posible utilización como instrumento jurídico para contribuir a la protección, conservación y manejo de la diversidad biológica y valores asociados. Por ejemplo, un empresario que ofrece servicios turísticos vinculados con la observación de aves podría constituir una servidumbre entre su predio (como predio dominante) y uno vecino (como predio sirviente) si las especies utilizan árboles dentro del predio vecino para hacer sus nidos u otras faenas. A través de esta figura, el empresario podría acordar que el titular no realice actividades que ahuyenten a las aves de la zona a cambio de una contraprestación. De esa manera, dicho empresario podría dar mayor seguridad jurídica a su inversión.

La carga impuesta al derecho de propiedad en virtud del establecimiento de una servidumbre ecológica tiene las siguientes características:

- Constituye un derecho real. Los derechos reales son aquellos que se ejercen directamente sobre las cosas; por ello, lo que prima en la relación jurídica es la cosa, independientemente de quien sea su titular.
- Tienen carácter accesorio. La carga que se impone al predio sirviente se consagra en favor del predio dominante y no de su propietario.
- La lógica convencional estableció que la existencia de dos predios era indispensable para establecer una carga sobre uno de ellos en favor del otro. Sin embargo, las nuevas tendencias, con mayor nivel de desarrollo en el marco de la minería y los hidrocarburos, han aplicado la figura de la servidumbre ya no entre dos predios, sino entre un predio y un ducto de gas, por ejemplo. En esta línea se viene analizando la posibilidad de tener servidumbres ecológicas entre predios privados y concesiones para conservación o para ecoturismo, por ejemplo.
- Según la legislación peruana, no es necesario que estos predios sean de propietarios diferentes ni que sean contiguos o colindantes. Dicho de otra manera, se puede vincular a dos predios distantes de un mismo propietario. El requerimiento para este supuesto es que exista comunicación entre ambos predios, basada en la utilidad que recibe el predio dominante, pues esto es lo que justifica que entre ellos se establezca una relación de servidumbre.
- Debe asegurarse una ventaja para el predio dominante mediante alguna ‘utilidad’ que le brinde el predio sirviente. No es necesaria una ventaja económica: puede ser de carácter ambiental, de comodidad, recreo, estética, entre otras. Este marco permite el establecimiento de servidumbres ecológicas.
- La servidumbre o la limitación de uso puede imponerse sobre la totalidad o sobre una parte del predio sirviente. Generalmente, y por voluntad de las partes, rige solo sobre una porción, con lo cual el propietario puede continuar realizando normalmente sus actividades en el resto del predio.
- Las servidumbres pueden ser recíprocas o mutuas. Esto se presenta cuando se constituyen dos servidumbres sobre los mismos predios, donde cada uno de ellos es simultáneamente sirviente y dominante respecto del otro, pero con fundamento en servidumbres distintas. Esta alternativa resulta de gran utilidad en áreas extensas con valores naturales sobresalientes que se encuentran parceladas en distintos predios, donde todos tienen una función ecológica respecto del área total. Por ello, cada predio debe gravarse y beneficiarse al mismo tiempo con la servidumbre, y de esta forma contribuir a la protección del ecosistema.
- Las servidumbres pueden ser perpetuas o temporales. La legislación deja libertad a las partes para decidir el tiempo que consideren oportuno para cumplir los fines de la servidumbre.
- En esta herramienta no interviene el Estado directamente, es decir, es un acuerdo entre las partes para conservar o proteger algún servicio ambiental identificado. Esto brinda a la servidumbre una mayor adaptabilidad con respecto a los objetos de conservación o las características ambientales y ecosistémicas de los predios materia de servidumbre. Es importante precisar que el Estado puede actuar como una de las partes involucradas para la constitución de una servidumbre ecológica en calidad de propietario de uno de los predios, ya sea del dominante o del sirviente. En este supuesto, dada la naturaleza de la servidumbre ecológica, el

Estado actúa como particular y no puede ejercer posición de dominio sobre la otra parte, porque se vulneraría uno de los componentes principales de esta figura, que es la voluntariedad.

Una vez constituida la servidumbre, el propietario del predio dominante tiene derecho a que se cumplan las limitaciones a que queda sujeto el predio sirviente en razón de la servidumbre. Por otro lado, el propietario del predio sirviente continúa ejerciendo todos los derechos que se derivan de su dominio, con excepción de las limitaciones expresamente impuestas por el acuerdo de servidumbre. El ejercicio de todas las acciones y limitaciones que se establezcan en el marco de la servidumbre debe estar circunscrito a los actos indispensables para la efectividad de esta; en caso contrario, se lesionaría el derecho de propiedad.

A pesar de que la noción de servidumbre ecológica es nueva en el Perú, desde noviembre del año 2005 a la fecha se han suscrito tres contratos de servidumbres ecológicas: uno en Cusco y dos en Amazonas.

En cuanto a los retos que la figura descrita debe afrontar, podemos señalar los siguientes:

- Por su nombre, la servidumbre ecológica es la herramienta que menos acogida tiene en la sociedad civil, y especialmente entre pobladores locales. Su contenido altamente jurídico tampoco lo convierte en un producto de fácil promoción. Un primer reto que debe afrontar la figura es su adecuada difusión, a efectos de que más gente la comprenda y aplique.
- Se requiere poner a prueba la figura a efectos de determinar el grado de obligatoriedad que

genera a lo largo del tiempo. Un buen ejemplo es lo ocurrido en el caso de la servidumbre suscrita entre José La Torre, titular del ACP Huiquilla, y la comunidad del Tingo, con el fin de proveer agua desde el ACP a los predios de la comunidad a cambio de un pago de quinientos soles mensuales como contraprestación. Al poco tiempo de suscribirse el contrato, se produjo un derrumbe que destruyó el canal y la tubería por donde fluía el agua para la comunidad. A ello se sumó el cambio de mando en la alcaldía del Tingo. El nuevo alcalde desestimó el acuerdo por ser parte del trabajo de la gestión anterior, por lo que hasta la fecha, el acuerdo no se ha puesto en marcha. Por otro lado, la servidumbre ecológica no fue inscrita en los Registros Públicos, y hasta la fecha no se han realizado acciones judiciales para el cumplimiento de las obligaciones asumidas para evitar que se generen conflictos entre las partes.

- Por el hecho de ser un contrato que se firma de manera voluntaria entre privados, es la figura que ostenta mayor flexibilidad. Por lo tanto, es fácil adaptarla según las particularidades específicas de cada caso. Dicho esto, uno de los grandes retos y oportunidades de las servidumbres ecológicas es posicionarse como uno de los mecanismos idóneos para la implementación —con seguridad jurídica— de compensaciones por servicios ecosistémicos.

## Comodato

Mediante el comodato, también llamado préstamo de uso<sup>244</sup>, una persona, denominada comodante, se obliga a entregar, de manera gratuita, un bien no consumible a otra denominada comodatario, para que esta lo use

<sup>244</sup> Arias Schreiber Pezet, Max. *Exégesis del Código Civil Peruano*. Tomo III. Lima: San Jerónimo, 1989, p. 37.

por cierto tiempo o para cierto fin y luego lo devuelva. León Barandiarán, citado por Arias Schreiber, se refiere a las partes que intervienen en el comodato como:

*El comodante y el comodatario [...]. El comodante se ha obligado a transferir la posesión de la cosa y entregada ya esta al comodatario, deja de ser un poseedor inmediato para convertirse en un poseedor mediato. El comodatario, con la recepción de la cosa, ha venido a ser un poseedor inmediato y se ha obligado a la devolución de esta misma cosa<sup>245</sup>.*

Es decir, la figura del comodato supone que el comodante asuma la obligación de entregar al comodatario un bien, gratuitamente, para que se utilice sin contraprestación alguna por el comodatario y por un tiempo determinado. Uno de los fines para los cuales puede suscribirse un contrato de comodato es la conservación o protección de recursos naturales existentes en un predio. Si bien dicha fórmula implica necesariamente la gratuidad de la entrega del bien por un periodo determinado, la voluntad altruista del comodante puede advertir el deseo que este posee de conservar los valores biológicos que se encuentran en su predio, pero que, por diversas razones, les resulta imposible realizar de manera individual.

En ese sentido, el comodato puede usarse en circunstancias en las que el comodante no posea la capacidad técnica o financiera para llevar adelante un proyecto de conservación en su predio, pero su deseo de que este se lleve a cabo es inminente. Por ejemplo, un propietario de un predio que no tenga recursos para desarrollar actividades de conservación, investigación o ecoturismo podría otorgar su predio en comodato a una ONG para que esta promueva el lugar

por sus características naturales o culturales, realice actividades de investigación, monitoreo o construya cierta infraestructura básica para prestar servicios. Una vez cumplido el plazo del comodato, se devolverá el predio al propietario con la infraestructura instalada, entre otros posibles aportes.

En el Perú, la figura del comodato no ha sido promovida como una herramienta legal para la conservación privada. Ello explica, en parte, por qué no tenemos experiencias de implementación.

Las características más saltantes del comodato son:

- Es una figura contractual que establece obligaciones recíprocas. El comodante está sujeto a entregar el bien y el comodatario está obligado a cuidarlo y devolverlo al momento que corresponda.
- No tiene carácter oneroso. El comodante entrega la cosa sin pretender recibir un bien con un valor equivalente. Se puede decir que hay un espíritu altruista intrínseco en dichos contratos, ya que el comodante, a su sola voluntad, se despoja temporalmente de la posesión de un bien para otorgársela a otro.
- Es un contrato sujeto a plazo. La entrega y posesión del bien en favor del comodatario es temporal, según lo establecido en el acuerdo contractual. Cabe mencionar que el artículo 1736 del Código Civil establece que, si el comodante necesita con urgencia imprevista el bien o acredita que existe peligro de deterioro o pérdida si continúa en poder del comodatario, puede solicitarle su devolución antes que el plazo pactado se haya cumplido.
- Su constitución no está sujeta a ninguna formalidad.

<sup>245</sup> Op. cit., p. 39.

- Es un contrato *intuitu personae*, lo que significa que los derechos y obligaciones que resulten del mismo no se transmiten a los sucesores del comodatario. La única excepción a dicha regla es si la finalidad del comodato no pudiese ser suspendida.
- El objeto del contrato es un bien no consumible, lo que es fundamental para que la obligación del comodatario de devolver el bien pueda ser posible.

## Usufructo

A través del usufructo, el propietario de un bien confiere a otro, llamado usufructuario, la posibilidad de usar y disfrutar el bien por un periodo que no podrá exceder los treinta años<sup>246</sup>. En este caso, la figura jurídica tiene como objetivo la separación de la cosa y su aprovechamiento<sup>247</sup>, otorgando un titular para cada una de las atribuciones. El propietario mantiene la titularidad sobre la cosa, mientras que la titularidad del derecho de aprovechamiento la ostenta el usufructuario.

Para Alvaldejo, citado por Arias Schreiber, “[...] el usufructo es un derecho esencialmente temporal, [...] si fuese perpetuo daría lugar a una separación permanente entre goce y propiedad, lo que la ley no considera oportuno”<sup>248</sup>. A pesar de ser claro en cuanto a la temporalidad del usufructo, el propio Código Civil establece una excepción a la regla general de treinta años. Esta se da cuando el usufructo es concedido por el Estado sobre inmuebles de valor monumental, en favor de personas naturales o jurídicas con cuyos fondos se restaurará dicho bien. En estos

casos, el plazo de vigencia del usufructo podrá ser de hasta 99 años.

De otro lado, según el artículo 1000 del Código Civil, la figura del usufructo puede surgir de mandatos legales, actos jurídicos o disposiciones testamentarias. Es decir, un usufructo puede ser constituido sobre la base de un acuerdo voluntario entre las partes, pero también puede ser impuesto por ley o a partir de la voluntad del testador.

De esta manera, un empresario turístico y el propietario de un predio de una zona rural podrían constituir un usufructo para que el empresario desarrolle actividades de ecoturismo en la zona durante el plazo que dure el contrato. El acuerdo podría consistir en que el empresario (usufructuario) construya infraestructura para realizar *canopy* y cobrar por el ingreso de turistas a la zona. En este caso, los frutos que se generan serían los montos recaudados por el ingreso de visitantes y corresponderían al empresario en su calidad de usufructuario.

A cambio de ello, el usufructuario se obliga a pagar ciertas rentas —como los arbitrios—, a hacer mejoras<sup>249</sup> y a entregar el bien tal y como le fue otorgado al terminar el plazo del usufructo. Asimismo, podría pactar una renta mensual o anual por el usufructo constituido y establecer condiciones especiales en el contrato destinadas a la conservación de la naturaleza.

Existen, pues, similitudes entre el usufructo y el comodato. La más significativa es el uso del bien en favor del comodatario y el usufructuario. Sin embargo, las diferencias también son

<sup>246</sup> Según lo establecido en el artículo 1001 del Código Civil.

<sup>247</sup> Avendaño, Jorge. *Derechos Reales*. Materiales de enseñanza para el estudio del libro V del Código Civil en la Facultad de Derecho. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1988, 2ª edición, p. 221.

<sup>248</sup> Arias Schreiber Pezet, Max, op. cit. Tomo V, p. 158.

<sup>249</sup> Según los artículos 1015, 916, 917, 918 y 919 del Código Civil, únicamente serán sujetas a reembolso las mejoras necesarias (aquellas cuyo objetivo es impedir la destrucción o deterioro del bien) y las útiles (aquellas que aumentan el valor y la renta del bien) que el usufructuario haya realizado.

considerables. Quizá la principal recaer en la gratuidad obligatoria del comodato frente al usufructo, que puede pactarse a título gratuito u oneroso. Por otro lado, el usufructo es un derecho real, mientras que el comodato tiene carácter personal. Si bien profundizaremos en ello más adelante, dicha diferencia también se hace extensiva cuando comparamos al usufructo con el arrendamiento.

## Arrendamiento

El arrendamiento o alquiler es una de las figuras civiles más comunes y utilizadas en la actualidad, aunque no para fines de conservación. En este caso, el propietario del bien —llamado arrendador— se obliga a ceder el uso de su bien a otro —llamado arrendatario— por una renta convenida, ya sea en dinero, especies o servicios. El plazo del contrato de arrendamiento puede ser determinado o indeterminado. Si este fuese determinado, dicho plazo no podrá exceder los diez años, según el artículo 1688 del Código Civil. Cualquier plazo o prórroga que exceda dicho tiempo serán entendidos dentro del límite del plazo mencionado.

En la medida que el arrendamiento se establece sobre la base de un acuerdo entre las partes, estas pueden establecer condiciones para promover y garantizar la conservación de los recursos naturales. En esa línea de ideas, la figura del arrendamiento ha sido usada en México con fines de conservación.

Uno de los supuestos en los cuales se podría utilizar la figura del arrendamiento es cuando el propietario esté interesado en la conservación de los valores biológicos de su predio, y para ello,

establezca ciertas condiciones en el contrato de arrendamiento que el arrendatario esté obligado a cumplir. Otra posibilidad es que un agente externo —por ejemplo una ONG internacional— arriende el predio y desarrolle actividades compatibles con la conservación<sup>250</sup>. Finalmente, lo que se genera en este último supuesto es una contraprestación directa para la conservación de la naturaleza, pero bajo un contrato que dota al acuerdo de seguridad jurídica.

## Fideicomiso

El fideicomiso<sup>251</sup> es un negocio jurídico que implica la transmisión, por parte de una persona llamada fideicomitente o fiduciante, de uno o más bienes, cantidades de dinero o derechos, presentes o futuros, a una persona denominada fiduciario, para que sean administrados o invertidos según las instrucciones impartidas por el primero, en favor del propio fideicomitente o de un tercero, llamado a su vez beneficiario o fideicomisario.

En palabras de Rodríguez Azuero, el fideicomiso puede concebirse como un “[...] negocio jurídico en virtud del cual se transfieren uno o más bienes a una persona, con el encargo de que los administre o enajene y (...)cumpla con una finalidad establecida por el constituyente en su favor o en beneficio de un tercero”<sup>252</sup>.

A manera de ejemplo, al no contar con los medios suficientes para conservar la cabecera de cuenca existente en sus predios, los propietarios podrían conformar un patrimonio fideicometido, comprendiendo en este a sus propiedades. Dicho patrimonio es administrado por un fiduciario, quien será el encargado de hacer cumplir los deseos de los propietarios o fideicomitentes.

<sup>250</sup> En este caso también podría subarrendar el predio con el consentimiento del propietario, según lo establecido en el artículo 1692 del Código Civil.

<sup>251</sup> En el ordenamiento jurídico peruano, el fideicomiso se encuentra regulado por el Subcapítulo II, Título III, Sección Segunda de la Ley 26702, Texto Único Ordenado de la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.

<sup>252</sup> Rodríguez Azuero, Sergio. *Contratos Bancarios*. Santa Fe de Bogotá: Federación Latinoamericana de Bancos, Biblioteca Feleban, 1979, segunda edición, p. 61.

Para dicho fin, el fiduciario podría contratar a una ONG nacional o internacional que posea los recursos necesarios para conservar el área y, a su vez, iniciar una actividad económica acorde con los fines de conservación. Es importante mencionar que deberá estipularse en el contrato de fideicomiso que se suscriba que, los propietarios también serán los fideicomisarios de dicho negocio, con el fin de ser los beneficiarios de las actividades económicas que se pueda realizar en el área.

Las principales características del fideicomiso son:

- La principal característica de un patrimonio afectado por un fideicomiso es su autonomía respecto de los patrimonios de las partes intervinientes. Es decir, realizado el referido negocio jurídico, el patrimonio fideicometido se separa completamente de la esfera patrimonial del fideicomitente, adquiriendo autonomía e independencia bajo la administración del fiduciario.
- El fideicomiso no implica una transferencia de propiedad absoluta y plena, sino una cesión de dominio condicionada a una finalidad específica.
- Precizando la naturaleza jurídica del fideicomiso y diferenciándolo de la simple transferencia de dominio, Arias Schreiber opina que “[...] se vinculan por la transferencia de dominio a que ambas conducen, pero su diferencia está en que en el fideicomiso el *ius abutendi* no alcanza a los bienes fideicometidos y se reduce a sus frutos y productos, con los cuales el fiduciario opera

haciendo circular la riqueza en beneficio del fideicomisario o del fideicomitente. Además, la transferencia no es perpetua sino temporal, pues al vencimiento del plazo se produce la reversión”.

### **Donaciones con cargas vinculadas a la conservación**

La donación<sup>253</sup> establece que una persona —llamada donante— se obliga a transferir gratuitamente la propiedad de un bien en favor de otra, llamada donatario. Una vez hecha efectiva la donación, el donatario se vuelve propietario del bien, lo que le otorga la potestad de usarlo, disfrutarlo, disponer de él y reivindicarlo.

La característica esencial del contrato de donación es la gratuidad<sup>254</sup>. Si bien el espíritu altruista se encuentra muy presente en la figura de donación, al igual que en la de comodato, la transferencia de propiedad es el rasgo determinante para marcar la diferencia entre dichas herramientas civiles. Mientras una es momentánea y circunstancial, la otra es perpetua.

Es importante tener en cuenta que la donación de un bien inmueble puede estar sujeta a diversas cargas contraídas por el donante, tal como establece el artículo 1625 del Código Civil. Ellas pueden orientarse a la conservación de la biodiversidad existente en el predio a ser donado. Si dichas cargas no son satisfechas por el donatario, el acto jurídico de donación será sancionado con nulidad, con lo cual la propiedad revierte a la persona que donó el predio.

<sup>253</sup> La figura de la donación se encuentra regulada en el título IV de la sección segunda del Código Civil, correspondiente a los contratos nominados.

<sup>254</sup> Algunos estudiosos señalan que la donación posee un espíritu de liberalidad del donante que implica un enriquecimiento en el patrimonio del donatario. De ello también se desprende el empobrecimiento del donante al haber transferido la propiedad de un bien que se encontraba dentro de su patrimonio y que, ahora, le pertenece al donatario.

## Condiciones establecidas en las herencias

Desde el momento de la muerte de una persona, los bienes, derechos y obligaciones que constituyen la herencia se transmiten a los sucesores, quienes se constituyen como herederos forzosos<sup>255</sup> y, de ser el caso, a los legatarios<sup>256</sup>.

La figura del testamento, regulada por el Derecho sucesorio, permite al causante (la persona que fallece) establecer cómo se dividirán sus bienes entre sus herederos. Asimismo, mediante dicho instrumento puede establecer cuál será el régimen del tercio de libre disposición que posee, el cual puede ser otorgado a personas con las cuales no tenga parentesco alguno. Al beneficiario o beneficiarios de dicho tercio se le(s) conoce como legatario(s).

Como ya se mencionó, la herencia otorga la propiedad sobre los bienes del causante, pero ello no excluye, para el caso del tercio de libre disposición, que dicha propiedad pueda estar condicionada o limitada. Hacemos la salvedad ya que, en ningún caso, la herencia de los sucesores forzosos puede ser limitada: ello solo podría operar cuando estemos ante limitaciones realizadas al tercio de libre disposición<sup>257</sup>.

En ese caso, el causante puede plasmar en el testamento las limitaciones, restricciones y/o condiciones a los bienes que son otorgados en propiedad al legatario. Si bien el legatario se adjudicará la propiedad del bien heredado, este tendrá que cumplir las cargas que se hayan impuesto en el testamento, las cuales

también se encontrarán inscritas en el rubro de cargas y gravámenes de la partida electrónica correspondiente en los Registros Públicos de la propiedad.

Las limitaciones a la propiedad que puede imponer el causante son diversas. Pueden ir desde la prohibición de enajenar hasta la obligación de conservar las especies existentes en un predio, o al reconocimiento de algún instrumento de conservación. Dichas limitaciones, que podrían tener una finalidad de conservación, serán condición *sine qua non* —es decir, de cumplimiento obligatorio—, para preservar la propiedad de dicho bien. Esta figura viene siendo utilizada por los propietarios de las redes de conservación privada de Colombia, con el fin de garantizar que sus esfuerzos trasciendan en el largo plazo.

## Retos en torno a su implementación en el Perú

En la práctica de los operadores turísticos es común establecer acuerdos con colonos o comunidades nativas de la Amazonía con el fin de prestar servicios turísticos en sus predios. Por lo general, dichos acuerdos no gozan de seguridad jurídica. Cuando cambian las directivas comunales, los acuerdos suelen ser desconocidos o sujetos a una renegociación, lo que puede afectar a los operadores. Por otro lado, los comuneros o propietarios no tienen cómo exigir el cumplimiento de obligaciones si el operador no cumple con los compromisos o, por una negligencia, causa un incendio y perjudica el predio de la comunidad.

<sup>255</sup> El artículo 263 del Código Civil establece que el grado de parentesco consanguíneo es la relación familiar existente entre las personas que descienden una de otra de un tronco común. Este parentesco produce efectos civiles solo hasta el cuarto grado. Eso quiere decir que obligatoriamente se considerarán sucesores del causante sus ascendientes o descendientes hasta el cuarto grado de consanguinidad. Por otro lado, existen los sucesores en virtud al parentesco por afinidad, lo que corresponde a los cónyuges.

<sup>256</sup> No es necesario que exista algún vínculo familiar entre el causante y el legatario. Según el artículo 735 del Código Civil, dicha institución es a título particular y se limita a determinados bienes, salvo que sea beneficiario de la porción de libre disposición.

<sup>257</sup> El artículo 733 del Código Civil señala que: “El testador no puede privar de la legítima a sus herederos forzosos, sino en los casos expresamente determinados por la ley, ni imponer sobre aquella gravamen, modalidad, ni sustitución alguna”.

Si bien estos esquemas pueden parecer viables en teoría, también pueden ser difíciles de aplicar en la práctica. Ello por el escaso saneamiento legal de las tierras en la Amazonía y por la desconfianza que pueden generar figuras legales que han sido poco difundidas en cuanto a la conservación de recursos en predios privados.

## 2.2. En tierras públicas

### 2.2.1. Concesiones para conservación

Por medio de las concesiones para conservación, el Estado otorga a un particular —sean personas naturales o jurídicas— el derecho de exclusividad en un área específica para que desarrolle proyectos ligados con la conservación de la diversidad biológica, tales como actividades de protección, investigación, educación y otras sin fines de lucro.

La definición legal<sup>258</sup> precisa que las concesiones para conservación son otorgadas a título gratuito y mediante contrato de concesión, de manera preferente en bosques en tierras de protección o en zonas de amortiguamiento de áreas naturales protegidas para realizar actividades de protección, investigación, educación y gestión sostenible de los recursos naturales. Ello con la finalidad de conservar la diversidad biológica. Es decir, el objetivo es que sean otorgadas sobre áreas que cuenten con un alto valor de conservación para el país como:

- Zonas de amortiguamiento de áreas naturales protegidas.
- Áreas que ayuden a conformar corredores biológicos.
- Áreas que prestan servicios ambientales.
- Áreas con gran diversidad de especies de plantas o animales.

- Áreas con hábitats, ecosistemas y especies únicas, vulnerables o endémicas.

Entre las características más importantes de las concesiones para conservación se resalta que:

- Son *intuitio personae*; es decir, son otorgadas a título individual y, por lo tanto, no son transferibles bajo ningún motivo.
- No pueden ser sujetas a gravámenes, hipotecas o cargas similares.
- Son otorgadas hasta por cuarenta años renovables.
- No existe un límite de extensión establecido.

Respecto de las dimensiones del área de la concesión, la normatividad no ha establecido ningún límite máximo y solo determina que este aspecto se definirá a partir de los estudios técnicos aprobados por la autoridad competente. Para ello, se toma en consideración, entre otras cosas:

- Criterios de manejo de cuencas.
- Tipos de ecosistemas forestales comprendidos.
- Requerimientos para el mantenimiento de diversidad biológica, en particular especies amenazadas y de hábitats frágiles o amenazados, así como el mantenimiento de servicios ambientales del bosque.

En este sentido, la extensión de la concesión es determinada en función del área requerida para el cumplimiento del objetivo de conservación propuesto. Es importante mencionar que estas no se otorgan sobre áreas con propietarios o poseedores previamente asentados, áreas naturales protegidas u otros derechos otorgados por la autoridad forestal y de fauna silvestre. Por esta razón, de existir más de un derecho en el área solicitada en concesión, el interesado debe redimensionar el área solicitada para evitar que

<sup>258</sup> Artículo 140 del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y artículo 1 de la Resolución Jefatural 075-2007-INRENA del 23 de marzo del 2007.

se generen dichas superposiciones. El caso del traslape entre las concesiones para conservación y concesiones mineras o lotes otorgados mediante contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos será analizado más adelante.

## Desarrollo histórico y balance

Las concesiones para conservación en el Perú no son de larga data: su inclusión en nuestro ordenamiento legal se dio a partir de la promulgación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre<sup>259</sup> del 2000, que las incluyó como un tipo de concesión forestal con fines no maderables. Tan solo un año después de la inserción de esta figura en la ley se aprobaría el Reglamento de la Ley Forestal<sup>260</sup>, que desarrollaría aspectos generales como la promoción y gestión de los recursos forestales, así como su manejo y aprovechamiento. Posteriormente, también se aprobaron disposiciones complementarias para el otorgamiento de concesiones para conservación<sup>261</sup>, que regularon de manera detallada el procedimiento para su otorgamiento, las causales de caducidad y aspectos específicos sobre el manejo de la concesión. Finalmente, en el año 2007 se aprobaron nuevas disposiciones complementarias<sup>262</sup> para dichas concesiones con la finalidad de llenar vacíos, así como de mejorar procedimientos.

Por otra parte, si bien las disposiciones complementarias aprobadas en el año 2001 regularon con bastante detalle el procedimiento para el otorgamiento de las concesiones para conservación, durante la fase de implementación de la concesión de Los Amigos y en la etapa de recepción de nuevas solicitudes se hizo evidente

que se requería precisar y corregir algunos temas para simplificar el procedimiento de otorgamiento y facilitar la gestión al usuario. En este sentido, en el año 2006 se modificaron las disposiciones complementarias sobre concesiones para conservación<sup>263</sup>, para establecer:

- Mayores plazos para la presentación de los planes de manejo, otorgándose cinco meses adicionales a los seis estipulados inicialmente en las disposiciones complementarias aprobadas en el año 2001.
- Mayor margen de acción de la comisión *ad hoc* encargada de elaborar las bases del concurso público y de conducir el proceso, pues se suprimieron las limitaciones que estipulaban las disposiciones complementarias del año 2001 sobre sus miembros y sobre la forma de calificación de las propuestas.
- Las concesiones pasaron a ser otorgadas mediante resoluciones de la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre y ya no por resoluciones jefaturales, debiendo pasar también por el visto bueno de la Oficina de Asesoría Jurídica de la autoridad nacional forestal.
- El otorgamiento de la concesión se complementa con un contrato entre el titular y la autoridad nacional forestal, por lo que se condiciona su efectividad a la firma del contrato.

A pesar de tener bastante claro el panorama para el otorgamiento de concesiones para conservación, la autoridad forestal creyó conveniente sistematizar dicho procedimiento en unas nuevas disposiciones complementarias<sup>264</sup> que aún se encuentran vigentes.

<sup>259</sup> Ley 27308, publicada el 16 de julio del 2000.

<sup>260</sup> Decreto Supremo 014-2001-AG publicado el 09 de abril de 2001.

<sup>261</sup> Resolución Ministerial 0566-2001-AG publicada el 07 de julio de 2001.

<sup>262</sup> Resolución Jefatural 075-2007-INRENA publicada el 25 de junio del 2007.

<sup>263</sup> Modificación hecha mediante Resolución Ministerial 0413-2006-AG publicada el 18 de mayo de 2006.

<sup>264</sup> Resolución Jefatural 075-2007-INRENA.

## La concesión para conservación Los Amigos

Una de las razones que contribuyeron al desarrollo del marco legal para el otorgamiento de las concesiones para conservación fue el interés mostrado por la Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica - ACCA. La asociación solicitó una concesión cuando el marco legal aún no estaba consolidado, y lógicamente, ello motivó el debate respecto de las condiciones para su otorgamiento<sup>265</sup>. De esta manera, vemos cómo, a partir de una iniciativa concreta, se pueden impulsar cambios positivos en la legislación, sentando así las bases para otros interesados.

Luego de consolidar el marco legal a través de las normas mencionadas, a mediados del año 2001 se otorgó la primera concesión para conservación en el Perú sobre 135 mil hectáreas en la cuenca del río Los Amigos, en la región Madre de Dios<sup>266</sup>. Esta concesión resultó ser, en palabras de Guillermo Reaño, un ‘modelo de exportación’<sup>267</sup> de nuestro país, y determinó que, en su momento, el Perú fuese considerado un ‘líder mundial’ en estas iniciativas<sup>268</sup>. Por eso, para el año 2005 ya se hablaba de los siguientes logros<sup>269</sup>:

- Consolidación del corredor de conservación estratégico entre los parques nacionales: Manu, Bahuaja-Sonene y Alto Purús, en Perú, y el parque nacional Madidi en Bolivia. Se trata de áreas mundialmente reconocidas por la gran diversidad biológica que albergan.
- Contribución en la prestación de servicios ambientales tales como el control de la erosión, fijación de contaminantes atmosféricos, purificación del agua y del aire, entre otros.
- Conservación de un gran mosaico de diversidad de hábitats terrestres y acuáticos (algunos de ellos en situación crítica, como aguajales y colpas), los cuales albergan numerosas poblaciones de especies, muchas de ellas de importancia ecológica y económica dentro y fuera del área de la concesión.
- Protección de diferentes especies amenazadas por la extinción, como el lobo de río, el jaguar, el águila arpía, el maquisapa y el caimán negro, entre otras.
- Conservación de gran diversidad de especies de flora (más de 2.500 especies), muchas de ellas con potencial de aprovechamiento.
- Recuperación de parte de los recursos forestales que se encuentran en situación de riesgo debido a que se extrajeron la mayoría de árboles de caoba y cedro del área.
- Consolidación de un área de amortiguamiento mayor para la reserva del Estado en favor de indígenas en aislamiento voluntario.

<sup>265</sup> Este debate giraba en torno a que, hasta ese momento, el aprovechamiento de los recursos naturales solo se había dado bajo una lógica ‘extractiva’ de los recursos forestales, sin considerar que en muchas ocasiones esta no era la forma más adecuada para los intereses de ciertos privados, pues muchos de ellos tenían intereses en desarrollar actividades de conservación o turismo y no encontraban un adecuado respaldo en el marco legal.

<sup>266</sup> La concesión para conservación del río Los Amigos fue la primera otorgada en el Perú de acuerdo con la nueva reglamentación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Forma parte del corredor de mayor extensión e importancia biológica en el mundo, el Corredor de Conservación Vilcabamba-Amoró, que vincula los parques nacionales Bahuaja Sonene y Manu en Perú con el parque nacional Madidi en Bolivia.

<sup>267</sup> Artículo de diario *Peru21* “Visiones de Futuro: Concesión río Los Amigos”, de abril de 2007. [www.acca.org.pe/espanol/noticias/medios/acca\\_medios.html](http://www.acca.org.pe/espanol/noticias/medios/acca_medios.html).

<sup>268</sup> Para mayores detalles se puede revisar el capítulo VII de la publicación *Manos para mejores tiempos* (Wüst y Solano 2005).

<sup>269</sup> Ponencia de Juan Carlos Flores en Memoria del Primer Foro de Conservación Privada y Comunal. <http://www.spda.org.pe/portal/foro/documentos/memoria.pdf>.

- Trabajo en planes de capacitación y estrategias de intervención con la población local de la zona de amortiguamiento de la concesión.

En suma, desde el otorgamiento de la concesión se calcula que se ha invertido más de un millón de dólares en trabajos de investigación y cuidado del área concesionada<sup>270</sup>, e incluso, se cuenta con una estación científica en una propiedad de ACCA colindante a la concesión, denominada Centro de Investigación y Capacitación Río Los Amigos - CICRA. El CICRA cuenta con un promedio diario de veinte investigadores desde 2004, por lo que se le reconoce como la estación científica más activa de toda la cuenca amazónica<sup>271</sup>. En ella se han realizado más de 140 proyectos de investigación que han contribuido a ampliar el conocimiento sobre la diversidad biológica de la zona.

Este desarrollo normativo, junto a la promoción de la herramienta tanto por el Estado como por la sociedad civil, ha permitido que a la fecha se hayan otorgado diecisiete concesiones para conservación en ocho regiones (Cusco, Ica, Junín, Loreto, Madre de Dios, San Martín, Tumbes y Ucayali), sumando conjuntamente alrededor de 650 mil hectáreas de extensión territorial bajo protección. A julio de 2009 hay más de sesenta solicitudes de concesiones para conservación en trámite.

Si bien la efectividad de dichas concesiones está condicionada a la suscripción del contrato, hasta la fecha no todos los contratos de las concesiones para conservación otorgados han sido suscritos.

### **Sobre la implementación de las concesiones para conservación**

Las concesiones para conservación se han posicionado como una figura novedosa que otorga seguridad jurídica a la inversión que realizan las personas o instituciones interesadas en la conservación, investigación y monitoreo

de la biodiversidad y valores asociados. De esta manera se han complementado las estrategias de conservación, contribuyendo a la conformación de corredores ecológicos a través de una participación activa de la sociedad civil, sin constituir un mayor gasto para el Estado.

En la medida en que pueden ser otorgadas para la protección de elementos importantes, tanto a escala local como regional, y ser asociadas a la prestación de servicios ambientales como, por ejemplo, cuencas hidrográficas, laderas y zonas altas para control de erosión y protección contra desastres naturales, las concesiones para conservación se han posicionado como una figura alternativa a las áreas de conservación municipales cuya base legal fue derogada en marzo de 2007<sup>272</sup>. Un ejemplo de ello es la concesión para conservación Alto Huayabamba, ubicada en la región San Martín, que permite conservar las principales cabeceras de cuenca que abastecen de agua a la ciudad de Moyobamba. Esta concesión fue otorgada a solicitud de la Asociación Amazónicas por la Amazonía - AMPA y el Plan de Manejo de la concesión ya ha sido aprobado. Otras experiencias que merecen ser resaltadas son:

<sup>270</sup> Según datos de un artículo publicado en: [http://www.acca.org.pe/espanol/noticias/medios/NOTAS\\_VIAJEROS\\_ANO\\_5\\_N-53.pdf](http://www.acca.org.pe/espanol/noticias/medios/NOTAS_VIAJEROS_ANO_5_N-53.pdf)

<sup>271</sup> [http://www.acca.org.pe/espanol/investigacion/cicra/area\\_cicra.html](http://www.acca.org.pe/espanol/investigacion/cicra/area_cicra.html)

<sup>272</sup> Mediante Decreto Supremo 015-2007-AG del 15 de marzo de 2007.

- La concesión para conservación de la Wildlife Conservation Society - WCS en Loreto, orientada a la conservación de primates, y especialmente de especies amenazadas, como el guapo colorado (*Cacajao calvus*).
- La concesión otorgada a la comunidad nativa de Queros es la primera concesión que se celebra con una comunidad nativa. En ella, el objetivo es conservar un bosque de protección colindante con el territorio de esta comunidad, para que así la comunidad pueda proteger sus territorios ancestrales sin afectar al bosque, y asimismo, se contribuya a la revaloración de sus conocimientos tradicionales y al desarrollo de una plataforma integral de conservación de sus recursos que incluye la investigación, la capacitación administrativa, el manejo del bosque y el monitoreo.

Uno de los problemas que enfrentan las concesiones para conservación es que a veces son solicitadas para esconder una actividad económica, como el ecoturismo, por ejemplo. En el marco legal vigente, en las concesiones para conservación se permite la realización de otras actividades compatibles, tales como el aprovechamiento de recursos no maderables y el ecoturismo, ya sea por el titular o a través de terceros, siempre y cuando haya sido incluido en el Plan de Manejo de la concesión, se encuentre autorizado por la autoridad forestal y de fauna silvestre, y se paguen los derechos de aprovechamiento correspondientes. Sin embargo, dado que el otorgamiento de las concesiones para conservación es a título gratuito, algunos usuarios creen que solicitando una concesión para conservación pueden escapar del pago por derecho de aprovechamiento y realizar actividades de ecoturismo o uso de recursos forestales no maderables. Para evitar esta situación, el marco legal ha dispuesto que, en caso que se aprovechen otros productos del

bosque diferentes de la madera, se deberá pagar 150% de lo fijado para el aprovechamiento del mismo recurso de manera regular. Asimismo, las actividades de ecoturismo deberán generar una retribución al Estado que ascienda a 10% del monto total de la facturación por visitante. De esta forma, se intenta evitar el empleo inadecuado de esta herramienta.

Otro tema de actualidad es la relación entre la reducción de emisiones por deforestación y degradación evitada del bosque - REDD con las concesiones para conservación. Mientras que en el mundo los esquemas REDD ya vienen siendo utilizados —aun de manera preliminar— como un instrumento de financiamiento para la conservación y manejo de bosques primarios en ciertos mercados de servicios ambientales alternativos al Protocolo de Kyoto, en el Perú los titulares de las concesiones para conservación recién han comenzado a analizar cómo podrían utilizar estos esquemas para mejorar la gestión de las áreas otorgadas en concesión. En este sentido, resulta imperativo regular las condiciones y mecanismos a través de los cuales se van a desarrollar estos esquemas en el Perú. Es importante tener en cuenta que los recursos son obtenidos por los servicios ambientales que presta el área de la concesión y que las concesiones se otorgan a título gratuito y no tienen fines lucrativos. Por ello, consideramos que el dinero que se obtenga debería invertirse en la gestión de la misma concesión. A la fecha, hay un debate respecto del uso que se debe dar a los fondos remanentes que existan luego de haber realizado las tareas de conservación consideradas en los Planes de Manejo y cuál es el rol del Estado en estas negociaciones. Este es un tema que, sin duda, merece un mayor análisis con el fin de contar con una regulación que redunde en una mejor gestión de los sitios que proveen dichos servicios ambientales.

## Concesiones para conservación otorgadas en el Perú

Nº	Concesionario	Área (ha)	Departamento	Fecha de dación
1	ACCA	135.832,00	Madre de Dios	06.07.01
	ACCA	10.113,24	Madre de Dios	18.01.05
2	APRODES	1.776,54	Junín	11.04.05
3	Paraíso de Yurilamas	6.966,40	San Martín	15.04.05
4	AICON	30.179,45	Loreto	06.03.07
5	Conservación Internacional	12.772,12	Madre de Dios	10.06.05
6	Picaflor Research Center	1.334,13	Madre de Dios	29.09.05
7	Lotty Morey	38.699,00	Loreto	04.01.06
8	Amaru Mayu	3.552,80	Madre de Dios	20.02.06
9	WCS	9.926,19	Loreto	01.08.06
10	Antonio Fernandini	479,57	Madre de Dios	04.09.06
11	Carlos Berninzon	7.445,93	Tumbes	06.09.06
12	Universidad Alas Peruanas	12.599,91	Ucayali	22.09.06
13	CCNN Queros	6.975,99	Cusco	24.10.06
14	AMPA	143.928,09	San Martín	27.11.06
15	Asociacion Civil Aves del Perú	513,31	Ica	05.09.07
16	Lourdes Fernández	484,13	Madre de Dios	20.10.08
17	Javier Manuel Salazar Carvajal	224.632,94	Loreto	27.10.08
<b>TOTAL</b>		<b>648.211,74</b>		

Fuente: SPDA, noviembre 2009.

Un tema importante que se ha mencionado previamente es que las concesiones para conservación no son susceptibles de transferencia a terceros, ni siquiera por sucesión. Ello plantea una reflexión necesaria sobre la pertinencia de otorgar este tipo de concesiones a personas naturales como se ha venido haciendo, ya que en el eventual caso de que el titular falleciera, la concesión caducaría y se podría perder el trabajo realizado. En este sentido, convendría analizar la posibilidad de que estas solo sean otorgadas a personas jurídicas o que sí puedan ser transferibles con la opinión favorable del Estado.

Finalmente, y como ya se ha dicho, el Perú se encuentra transitando por un proceso de descentralización que establece la transferencia de diversas funciones a los gobiernos regionales. Entre ellas, el Ministerio de Agricultura debe transferir en favor de las regiones las funciones en materia forestal, entre las cuales se encuentra el otorgamiento de las concesiones para conservación.

Para que dicha transferencia se haga de manera eficiente, debe ser política del Ministerio de Agricultura, a través de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre en su calidad de autoridad nacional forestal, el velar por el fortalecimiento de las capacidades forestales de los gobiernos regionales. Asimismo, es sumamente importante que se establezcan mecanismos de coordinación adecuados entre la autoridad nacional forestal y los gobiernos regionales. Solo así se preservará la existencia y buen manejo de las concesiones para conservación como herramientas de conservación privada.

## 2.2.2. Concesiones para ecoturismo

A través de las concesiones para ecoturismo, se otorga a un particular el derecho de aprovechar de manera sostenible el recurso paisaje del área otorgada en concesión<sup>273</sup>, según lo establecido en la legislación específica y el correspondiente contrato. La finalidad de estas concesiones es que los privados conduzcan una operación turística en un área de dominio público y, de esa manera, se promuevan actividades recreativas ambientalmente responsables para apreciar, disfrutar e interiorizar los valores naturales y culturales. Esto permite que se generen beneficios para las poblaciones locales y se promueva la conservación y la educación ambiental. Por esa razón, las actividades principales en las concesiones para ecoturismo son el turismo, la recreación, la investigación y la educación ambiental.

Entre las características principales de las concesiones para ecoturismo tenemos que:

- Se otorgan por un periodo de hasta cuarenta años renovables.
- Pueden otorgarse sobre una superficie de hasta 10 mil hectáreas como máximo<sup>274</sup>. La extensión final se define a partir de los estudios técnicos que presente el concesionario como parte de su propuesta técnica.
- Pueden otorgarse bajo la modalidad de concesión directa o mediante concurso público, en caso que haya varios interesados sobre la misma área o por ser iniciativa de la autoridad competente. Por otro lado, “el titular de esta concesión no puede hacer aprovechamiento de la madera que pueda existir en el área de la concesión, pues esto

<sup>273</sup> El artículo 3 de la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (Ley 26821) establece claramente que el paisaje natural, en tanto sea objeto de aprovechamiento económico, es considerado recurso natural.

<sup>274</sup> Artículo 3 de la Resolución Ministerial 0314-2002-AG, publicada el 12 de abril de 2002, modificada por Resolución Ministerial 412-2006-AG y Resolución Ministerial 632-2006-AG, que aprobó las disposiciones complementarias para el otorgamiento de concesiones para ecoturismo.

no sería congruente con su objeto y para ello existe el sistema de concesiones forestales con fines maderables<sup>275</sup>.

Las concesiones para ecoturismo pueden establecerse en lugares con un alto valor paisajístico o cultural o en áreas que posean diversidad o vulnerabilidad de especies, hábitats o ecosistemas. En este sentido, se promueve el otorgamiento de concesiones para ecoturismo en zonas de amortiguamiento de áreas naturales protegidas o áreas que contribuyan a la conformación de corredores de conservación.

Las normas específicas precisan que preferentemente se asignan sobre áreas de bosques no calificados como de producción forestal permanente y en tierras de protección, con bosques o sin ellos<sup>276</sup>. No se promueve su otorgamiento sobre bosques calificados como de producción forestal permanente para evitar que se generen conflictos con áreas priorizadas para el otorgamiento de concesiones forestales maderables. Por ello, en caso que se solicite una concesión para ecoturismo dentro de bosques de producción permanente, el titular de la concesión deberá abonar el mismo monto que pagaría un concesionario forestal maderable.

En líneas generales puede señalarse que las concesiones para ecoturismo se constituyen como una modalidad de concesión bastante ventajosa, pues sobre ellas el titular puede imponer gravámenes e incluso ceder su posición contractual con la aprobación previa de la autoridad nacional forestal. El concesionario también se encuentra

habilitado para desarrollar, directamente o a través de terceros, actividades de aprovechamiento de recursos forestales no maderables que maximicen la rentabilidad de la concesión, siempre y cuando ello se haya incorporado en el Plan de Manejo de la concesión. Con este fin, el Estado fija el derecho de aprovechamiento en función del área concedida, su ubicación y accesibilidad, la importancia de los recursos naturales y ambientales existentes, los servicios turísticos a ofrecerse y la inversión a realizarse. Por ello, se trata de un monto que perfectamente podría variar en función de cada contrato individual<sup>277</sup>.

Hasta la fecha se han otorgado veintiocho concesiones para ecoturismo sobre una superficie de más de 59 mil hectáreas. La primera de ellas fue la concesión para ecoturismo EcoAmazonía, otorgada en Madre de Dios en el año 2004. A partir de su redimensionamiento, esta concesión abarca casi 5 mil hectáreas. Desde entonces, se ha replicado esta experiencia principalmente en esta región, pero también en Ancash, Ica, Cusco, Junín, Loreto, Tumbes y Ucayali.

## Desarrollo histórico y balance

En el Perú, el interés del Estado por promover la inversión en actividades de ecoturismo se inició en la década de 1970, pero dada la poca difusión y la violencia política que sufrimos en dicha época, estas experiencias no tuvieron la debida repercusión<sup>278</sup>. A pesar de ello, en la zona de Madre de Dios, se construyeron varios ‘albergues turísticos’ que marcaron la pauta para las actuales concesiones para ecoturismo.

<sup>275</sup> *Manual de instrumentos legales para la conservación privada y comunal en el Perú*. SPDA, 2008, p. 56.

<sup>276</sup> Artículo 2 de la Resolución Ministerial 0314-2002-AG.

<sup>277</sup> A partir de lo dispuesto por la Resolución Jefatural 209-2004-INRENA del 20 de octubre de 2004, el monto fijo a pagar por derecho de aprovechamiento ascendía a 90 centavos de dólar por hectárea por cada año de concesión, en la región amazónica y fuera de los bosques de producción permanente declarados como tales. Luego de algunos años de haber implementado la tarifa de 90 centavos de dólar mencionada, mediante Resolución Jefatural 340-2008-INRENA, se aprobó una matriz que fijó nuevos criterios para la determinación del derecho de aprovechamiento en concesiones para ecoturismo. Con ella, la tarifa de 90 centavos de dólar quedó derogada.

<sup>278</sup> Para un análisis más detallado del proceso histórico, ver: Solano, Pedro. *Concesiones para ecoturismo: Ecorenegocios para el nuevo milenio. Alcances legales y propuestas*, cap. 1.

En nuestra legislación, las concesiones para ecoturismo aparecieron por primera vez con la dación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre del año 2000<sup>279</sup>. Sin embargo, fueron consolidándose paulatinamente a partir del otorgamiento de las primeras concesiones para ecoturismo en Madre de Dios, alrededor de áreas naturales protegidas como el Parque Nacional del Manu y la Reserva Nacional de Tambopata.

Hasta la fecha, las concesiones para ecoturismo han sido la figura que ha generado mayor interés en los usuarios dado el potencial que ofrece el Perú para este tipo de actividades. Recordemos que el Perú es un país privilegiado por la abundante diversidad de recursos que posee. Así, de las 117 zonas de vida reconocidas en el mundo, 84 se encuentran en nuestro país, y de los 32 tipos de clima de la Tierra, 28 están en el Perú. Asimismo, posee el 13,8% de la flora endémica del planeta y el 27% de las plantas tropicales, entre otros<sup>280</sup>. En consecuencia, toda esta enorme riqueza constituye un potencial de desarrollo futuro muy amplio, que puede ser aprovechado por prácticas no extractivas que sean compatibles con la sostenibilidad de los recursos y el beneficio directo de las poblaciones locales. En esta misma línea, las concesiones para ecoturismo se presentan como una figura idónea a ser incluida en las políticas de promoción de turismo rural y vivencial.

En lo que respecta al marco legal, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre del año 2000 dispuso que las concesiones para ecoturismo sean una de las modalidades a través de las cuales se podían aprovechar los recursos forestales no maderables con fines comerciales.

Posteriormente, su Reglamento desarrolló la figura al establecer los plazos, el contenido de la propuesta técnica que debe presentarse para el otorgamiento de una concesión para ecoturismo, las causales de caducidad y de resolución del contrato, y la posibilidad del titular de la concesión de aprovechar recursos forestales no maderables, siempre y cuando se haya incorporado dicha actividad en el Plan de Manejo y se haya realizado el pago por derecho de aprovechamiento.

No obstante, algunos temas aún requerían mayor precisión, razón por la cual en 2002 se aprobaron las disposiciones complementarias para el otorgamiento de las concesiones para ecoturismo<sup>281</sup>. Esta norma incluyó una definición de ecoturismo, criterios para determinar los derechos de aprovechamiento y las formas de pago del derecho de aprovechamiento, estableciendo la posibilidad de fraccionar el pago anual como una medida de promoción. Por otro lado, dispuso que, en caso se solicitase una concesión para ecoturismo dentro de un bosque de producción permanente, el monto del derecho de aprovechamiento a pagar no puede ser inferior al que se aplica a las concesiones forestales maderables. Asimismo, se incorporó la posibilidad de que se realicen concursos públicos cuando haya varios interesados en el área o cuando exista interés de la autoridad. Es importante mencionar, en este punto, que hasta la fecha ninguna autoridad ha sacado a concurso público un área para su otorgamiento. Además, se definieron los contenidos del Plan de Manejo, así como su forma de aprobación, y se establecieron los mecanismos de seguimiento y evaluación de la concesión como el informe

<sup>279</sup> Artículo 10 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 27308).

<sup>280</sup> Según datos del Diagnóstico Ambiental del Perú preparado por el Grupo de Trabajo Multisectorial que generó la Propuesta para un Ministerio del Ambiente (establecido por Resolución Ministerial 025-2008-PCM).

<sup>281</sup> Resolución Ministerial 0314-2002-AG, publicada el 6 de abril de 2002.

anual que debía ser presentado por el titular, y el informe quinquenal de evaluación, a ser presentado cada cinco años.

En 2004 ya había varias concesiones para ecoturismo y otras se encontraban en trámite; sin embargo, los contratos de concesión no se habían suscrito debido a la dificultad que implicaba determinar los montos por derecho de aprovechamiento. Frente a ello, mediante Resolución Jefatural 209-2004-INRENA se estableció, como medida promocional, que el derecho de aprovechamiento en el caso de concesiones para ecoturismo ascendía a 90 centavos de dólar por cada hectárea.

Esta medida fue necesaria para permitir la implementación de dichas concesiones, pero posteriormente la realidad exigió el establecimiento de criterios que permitieran determinar montos diferenciados según la zona y la inversión que se requiera realizar. A partir de ello, las autoridades, en coordinación con los empresarios ecoturísticos, trabajaron una propuesta normativa con nuevos criterios para determinar los montos por derecho de aprovechamiento.

De esta manera, luego de algunos años de haber implementado la tarifa de 90 centavos de dólar mencionada, mediante Resolución Jefatural 340-2008-INRENA se aprobó una matriz que fijó nuevos criterios para la determinación del derecho de aprovechamiento en concesiones para ecoturismo. Con ella, la tarifa de 90 centavos de dólar por hectárea quedó derogada.

El principal criterio en el que se basa dicha matriz es que, a mayor extensión del área otorgada en concesión, el derecho de aprovechamiento deberá ser proporcionalmente menor, y a

menor extensión de dicha área, este deberá ser proporcionalmente mayor.

Ello se fundamenta en que, a mayor extensión de tierra la gestión es más compleja, lo que dificulta la implementación del Plan de Manejo del área concesionada y el cumplimiento de las obligaciones contractuales, así como eleva los costos.

Otro cambio importante se dio en el año 2006, cuando se modificaron las disposiciones complementarias para el otorgamiento de concesiones para ecoturismo<sup>282</sup>, casi en paralelo a la modificatoria de las disposiciones complementarias para el otorgamiento de concesiones para conservación. Esto explica por qué ambas compartieron una lógica similar. De esta manera se estableció que:

- Se necesitaría el visto bueno o la opinión técnica del Intendente de Áreas Naturales Protegidas (actualmente el jefe del SERNANP) para suscribir un contrato de concesión sobre áreas que se superpongan total o parcialmente sobre zonas de amortiguamiento de ANP. Estas opiniones debían tomarse en cuenta para la elaboración de los respectivos planes de manejo.
- La comisión ad hoc, encargada de elaborar las bases de los concursos públicos y de conducir los procesos, debía contar con una mayor flexibilidad y margen de acción, con lo cual se suprimieron las limitaciones que estipulaban las disposiciones complementarias de 2002 sobre los miembros que las conformaban (artículo 12) y la forma de calificación de las propuestas (artículo 19). Este cambio también fue incluido en las nuevas disposiciones complementarias sobre concesiones para conservación.

<sup>282</sup> Resolución Ministerial 0412-2006-AG publicada el 18 de mayo de 2006, modificada por Resolución Ministerial 0632-2006-AG publicada el 18 de julio de 2006.

## Concesiones para ecoturismo otorgadas en el Perú

Nº	Concesionario	Área (ha)	Departamento	R.J Nº / Fecha
1	EcoAmazonia	4.798,07	Madre de Dios	194-2007 / 27.08.07
2	Tiburcio Huacho	279,72	Madre de Dios	224-2004 / 08.11.04
3	Inkaterra	7.783,14	Madre de Dios	036-2007 / 09.02.07
4	Gilberto Vela	977,20	Madre de Dios	043-2005 / 07.03.05
5	Fernando Rosemberg	476,40	Madre de Dios	084-2005 / 08.07.05
6	Inversiones MANGUARE	130,00	Loreto	062-2005 / 05.04.05
7	Ismael Cisneros	72,56	Tumbes	078-2005 / 12.04.05
8	Lagartococha	2.523,07	Madre de Dios	154-2005 / 04.07.05
9	Sixto Delgado	587,75	Madre de Dios	130-2005 / 09.06.05
10	Ricardo Pissani	29,38	Tumbes	131-2005 / 09.06.05
11	Tambopata Expeditions	4.460,22	Madre de Dios	132-2005 / 09.06.05
12	Martín Alejo Condori	2.000,00	Cusco	298-2006 / 10.11.06
13	MADESOS	3.394,73	Madre de Dios	253-2005 / 27.10.05
14	ZAFRE	9.738,69	Loreto	336-2006 / 27.12.06
15	Jungle Odyssey	1.062,14	Madre de Dios	292-2005 / 07.12.05
16	AMTUSET	389,07	Madre de Dios	055-2006 / 08.03.06
17	CCNN Infierno	1.648,29	Madre de Dios	137-2006 / 25.05.06
18	AMAITUS	3.762,00	Madre de Dios	172-2006 / 19.06.06
19	Justiniano Zúñiga	2.067,94	Madre de Dios	289-2006 / 27.10.06
20	Inversiones Leniperú	104,06	Ancash	198-2007 / 28.08.07
21	Maveco Sand	1.438,36	Ica	327-2006 / 18.12.06

Nº	Concesionario	Área (ha)	Departamento	R.J Nº / Fecha
22	Pantiacolla Tours	668,06	Madre de Dios	337-2006 / 27.12.06
23	Juan Carlos Hidalgo	5.375,31	Ucayali	137-2007 / 18.06.07
24	Abraham Aguirre	1.276,38	Madre de Dios	200-2007 / 03.09.07
25	Rainforest Expeditions	369,49	Madre de Dios	205-2007 / 10.09.07
26	Ecoturismo Amazónico y Andino del Perú	245,34	Junín	111-2008 / 22.04.08
27	Ecoturismo Perla S.A.C.	3.217,52	Junín	244-2008 / 01.09.08
28	Jaime Pérez del Solar	300,00	Loreto	255-2008 / 01.10.08
<b>TOTAL</b>		<b>59.174,89</b>		

Fuente: SPDA, noviembre 2009.

- Se otorguen cinco meses más de los seis inicialmente estipulados en las disposiciones complementarias aprobadas en 2002 para la presentación de los planes de manejo. Este cambio también fue incluido en las nuevas disposiciones complementarias sobre concesiones para conservación.

Un ejemplo de estas iniciativas es la que empezó oficialmente en 1996, cuando la comunidad nativa de Infierno, ubicada a orillas del río Tambopata, destinó un tercio de sus tierras tituladas (cerca de 10 mil hectáreas en total) a la creación de una reserva comunal, con el fin de asegurar el mantenimiento de una zona de bosques libre de intervención humana. Ante este hecho, ciertos privados buscaron asociarse y complementar esta iniciativa, hecho que generó el denominado ‘joint venture’ entre la comunidad y Rainforest Expeditions<sup>283</sup>. Actualmente, la

comunidad es titular de una concesión para ecoturismo colindante a su propiedad que es gestionada también de manera conjunta con Rainforest Expeditions. Los miembros de la comunidad se han capacitado en la prestación de servicios turísticos, como guías, en idiomas y administración, y pronto asumirán el control absoluto de la operación.

### Sobre la implementación de las concesiones para ecoturismo

Las concesiones para ecoturismo se han convertido en una atractiva herramienta para la prestación de servicios ecoturísticos. Su mayor desarrollo se ha dado en la región Madre de Dios, donde se ubican diecisiete de las veintiocho concesiones para ecoturismo otorgadas. Esto se debe a que Madre de Dios se ha convertido en el destino de selva más buscado por los turistas

<sup>283</sup> Para mayores detalles, se puede revisar el capítulo VIII de la publicación *Manos para mejores tiempos* (Wust y Solano 2005).

extranjeros debido a su cercanía a Cusco y a la infraestructura instalada para la prestación de servicios y la facilidad con la que se pueden observar especies de flora y fauna silvestre. Es importante mencionar que 49% de los turistas extranjeros que visitan el Perú realizan actividades relacionadas con el turismo de naturaleza (Perfil del Turista Extranjero 2007).

Además de dar valor y ocupación formal al bosque, las concesiones para ecoturismo se han promovido como herramientas para paliar los impactos ambientales negativos de iniciativas como la Carretera Interoceánica Sur y otras enmarcadas en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana - IIRSA en el Perú.

En lo que atañe a la relación entre las concesiones para ecoturismo y las poblaciones aledañas, las experiencias son variadas. Si bien se suele mencionar que las concesiones para ecoturismo generan oportunidades de desarrollo para las poblaciones locales, es importante precisar bajo qué condiciones se dan estos beneficios. Como se ha mencionado, en el caso de la comunidad de Infierno se ha mejorado la calidad de vida de la población y se han ampliado sus oportunidades de desarrollo, pero por otro lado, un estudio realizado en Loreto por la Universidad del Pacífico<sup>284</sup> sobre la contribución del ecoturismo al desarrollo de las poblaciones aledañas concluye que no se han generado beneficios sustanciales. Si bien esta investigación no se centra en la figura de las concesiones para ecoturismo sino en las actividades de ecoturismo que se realizan — algunas de ellas incluso en la informalidad—, consideramos importante tener en cuenta las conclusiones de la investigación para evitar que se generen falsas expectativas. Dado que

se trata de actividades de turismo especializado, muchas veces se requiere contratar a personal con aptitudes específicas que no necesariamente tienen los pobladores locales. En este sentido, se hace necesario evaluar el impacto social — tanto positivo como negativo— que generan los proyectos ecoturísticos en las comunidades, con el fin de mejorar su aplicación y velar por que verdaderamente se generen beneficios para las poblaciones locales.

Otro tema es el del monitoreo de los impactos ambientales que generan estas actividades. Como se mencionará más adelante, el rol de supervisión de estas concesiones le corresponde, desde junio de 2008, al Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y Fauna Silvestre - OSINFOR, que deberá supervisar que los concesionarios no utilicen grupos electrógenos ruidosos o embarcaciones que perturben a la fauna silvestre o que manejen adecuadamente los residuos, entre otros temas considerados en el instrumento de evaluación de impacto ambiental presentado por el titular.

Asimismo, han surgido varios temas durante la implementación de las concesiones que requieren una regulación específica, como el interés de los titulares de establecer centros de rescate para especies de fauna silvestre dentro de las concesiones para ecoturismo. En segundo lugar, también se debe regular el supuesto en el cual una persona interesada en solicitar una concesión para ecoturismo y una persona interesada en solicitar una concesión para conservación deseen la misma área. En tercer lugar, se trabajó una propuesta normativa para determinar cómo se conformarán las comisiones *ad hoc* en el caso de las concesiones que se otorguen mediante concurso público pero que aún no hayan sido aprobadas.

---

<sup>284</sup> Vásquez, Enrique y Gerardo Injoque. *Competitividad con rostro humano: El caso del ecoturismo en Loreto*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2003.

### 3. Obstáculos para la implementación de iniciativas de conservación privada en el Perú

Viabilizar una iniciativa de conservación implica esfuerzo, gastos, dedicación y mucha persistencia. Sin lugar a dudas, no se trata de una tarea sencilla. El tema se vuelve aun más complejo si se plantean estas iniciativas en países como el Perú, en los cuales la presencia del Estado en zonas rurales es escasa, las tasas de pobreza son altas y la conservación es vista por algunos tomadores de decisión como una barrera a la inversión privada, y por ende, al desarrollo. No obstante, en el Perú se han puesto en marcha a la fecha 64 iniciativas de conservación privada que cuentan con el aval del Estado y muchas otras experiencias están en proceso de reconocimiento. Además, también existen privados que vienen conservando los recursos en sus predios sin intervención del Estado como parte de sus visiones de desarrollo y proyectos de vida.

En retrospectiva, la implementación de iniciativas de conservación privada en el Perú ha permitido que haya una serie de avances en las políticas públicas, en el marco legal e institucional y también en la vinculación de la sociedad civil en el reto que significa convivir en armonía con nuestro entorno. Es decir que “[...] la gente misma asuma de manera activa su rol y responsabilidad para conservar y manejar de manera positiva los bosques y playas, desiertos y valles, flora y fauna, paisajes y fuentes de agua”<sup>285</sup>.

De un tiempo a esta parte tenemos diversas herramientas legales reguladas en nuestro marco legal; más de 829 mil hectáreas bajo herramientas de conservación privada; funcionarios públicos capacitados en estas estrategias; estudios y proyectos de investigación desarrollados; gobiernos regionales interesados en integrar a la conservación privada en sus políticas de desarrollo, y espacios de diálogo creados por la sociedad civil, entre otros temas que merecen ser resaltados.

Sin embargo, todavía persisten una serie de retos a ser superados para consolidar las iniciativas de conservación privada y facilitar su implementación para aquellos interesados. Muchos de estos retos tienen que ver con la voluntad política y la visión de desarrollo que tenemos como país. Por ello, surgen temas vinculados con los incentivos que pueden otorgarse para promover actividades de conservación, y con la coordinación entre sectores del gobierno para tener una política integrada respecto de la conservación privada, entre otros aspectos que analizaremos a continuación.

#### La falta de un saneamiento físico y legal de las tierras

Los principales obstáculos que enfrentan los propietarios de predios interesados en poner en marcha estrategias de conservación privada con seguridad jurídica se encuentran relacionados con el binomio propiedad y derechos. Ocurre que una gran cantidad de personas —sobre todo en la Amazonía peruana— no cuentan con títulos de propiedad saneados física y legalmente e inscritos en Registros Públicos<sup>286</sup>. Esto genera

<sup>285</sup> Pedro Solano y Carlos Chacón, “Conservación voluntaria por la sociedad civil en América Latina”. En: *Voluntad de conservar. Experiencias seleccionadas de conservación por la sociedad civil en Iberoamérica*. (p.1)

<sup>286</sup> La Amazonía peruana será materia de mayor análisis en este acápite, pues es el territorio con mayores regímenes legales de adquisición de tierras y, al mismo tiempo, uno de los espacios más ricos en biodiversidad.

dificultades para que los propietarios obtengan el reconocimiento de su predio como ACP. En el caso específico del reconocimiento de ACP, ha ocurrido que propietarios que cuentan con un derecho de propiedad inscrito en Registros Públicos no han podido obtener dicho reconocimiento porque sus títulos no cumplen con los requisitos solicitados por el Estado, quien paradójicamente les otorgó la propiedad.

A manera de ejemplo debemos resaltar la existencia de propietarios individuales y comunidades campesinas o nativas interesadas en implementar herramientas legales de conservación como las detalladas. En muchos casos dichos actores cuentan con títulos de propiedad; sin embargo, dichos documentos se encuentran desactualizados —es decir, no cuentan con planos con coordenadas UTM ni base catastral ni actas de colindancia—, por lo que se hace imposible identificar estos predios en el espacio.

El trabajo con Registros Públicos es importante debido a que la inscripción del derecho de propiedad en ellos es un requisito exigido por la legislación para obtener el reconocimiento como ACP. Si bien según nuestra legislación la inscripción en registros públicos de un derecho es solo declarativa, mas no constitutiva, en la realidad un predio no inscrito es un predio vulnerable y cuyo derecho podría ser otorgado a un tercero. De igual modo, para dotar de publicidad y oponibilidad a las diversas herramientas civiles expuestas como las servidumbres ecológicas, es indispensable que el derecho de la persona que afirma ser propietaria del predio se encuentre debidamente registrado. Sin dicha inscripción, el comodatario, usufructuario, arrendatario,

donatario, se encontrará en la imposibilidad de inscribir su derecho en la partida registral del predio, lo que le impide publicitar y hacer oponible su derecho ante una concurrencia de estos sobre el bien.

En cuanto a las comunidades indígenas ubicadas en la Amazonía peruana, la legislación vigente dispone que la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI solo titule aquellas zonas cuya capacidad de suelo es agrícola, mientras que el área con capacidad forestal o de protección no será otorgada en propiedad sino únicamente en cesión en uso y sin ostentar plazo alguno para dicho otorgamiento<sup>287</sup>. Actualmente, la normatividad en cuanto a las ACP contempla la posibilidad de que dichas áreas sean incorporadas en su gestión, por ejemplo, en su Plan Maestro.

El reto más importante es, entonces, que aquel bosque que haya sido cedido en uso a alguna comunidad, ya sea esta campesina o nativa, pueda destinarse a actividades compatibles con la conservación y no a otras que lo degraden o destruyan.

Lamentablemente, a pesar de los esfuerzos de COFOPRI, nuestro país aún no cuenta con un catastro completo de predios rurales ni de comunidades campesinas o nativas. En ese sentido, es necesario promover medidas que permitan apoyar a los propietarios cuya voluntad de conservación nos beneficia a todos. Uno de los principales retos que enfrentan las herramientas de conservación privada en el Perú está vinculado con la mejora y fortalecimiento de las políticas, normas e instituciones relacionadas

<sup>287</sup> La entidad técnica encargada de los procesos de deslinde y titulación de comunidades campesinas era el Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural - PETT, creado por la octava disposición complementaria del Decreto Ley 25902, de fecha 27 de noviembre de 1992. Por Decreto Supremo 005-2007-VIVIENDA, de fecha 22 de febrero de 2007, se dispuso la fusión por absorción del PETT, con el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI. Mediante Resolución Ministerial 183-2007-VIVIENDA, de fecha 11 de junio de 2007, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Sanamiento, dio por concluido el proceso de fusión entre el PETT y COFOPRI; esta última, la entidad incorporante. Con ello, se declaró la extinción del PETT y se otorgó a COFOPRI las atribuciones relacionadas con el deslinde y titulación.

con la titulación de tierras, especialmente en la Amazonía. Asimismo, es preciso establecer mayores incentivos y simplificar aun más el trámite administrativo.

La falta de un catastro y la vasta gama de normas aplicadas para la titulación de tierras en la Amazonía peruana han generado superposiciones, disputas y pérdida de derechos en perjuicio de los intereses de los propietarios. De igual modo, la antigüedad de los títulos, así como la gran dificultad del Estado de actualizarlos, han generado que haya diferencias consustanciales entre estos documentos y la realidad existente en el campo, lo que genera conflictos sociales de diversa índole.

De igual modo, debemos sumar el fuerte fenómeno migratorio y el sueño que poseen muchas personas —especialmente de la sierra— de encontrar en la Amazonía recursos que mejoren su calidad de vida y la de sus familias. Dicho fenómeno aumenta los niveles de posesión informal, así como el tráfico de tierras, las cuales muchas veces ya cuentan con derechos otorgados.

Por lo tanto, es necesario apoyar a los privados a lograr la actualización de sus títulos de propiedad. Ellos deben encontrarse saneados y detallados, para así fortalecer el dominio del propietario, contrarrestar intenciones de poseedores precarios y evitar conflictos entre los colindantes existentes. Es importante mencionar que dicho saneamiento debe ser fomentado y realizado por el Estado. Dicho actor es el llamado a asumir la responsabilidad social y económica para dicho trámite de regularización. Con el apoyo y asesoramiento debido, el Estado podrá lograr la consolidación de un catastro

de predios rurales. Esto nos permitirá tener una identificación clara de los derechos que se otorgan sobre una determinada área.

## **Políticas incoherentes y falta de coordinación entre distintos sectores del Estado**

El Perú es uno de los diecisiete países megadiversos<sup>288</sup> en los cuales se concentra 80% de la diversidad biológica mundial. Asimismo, la mitad del territorio nacional está cubierto por bosques, por lo que tiene una eminente naturaleza forestal<sup>289</sup>. En esta misma línea, el Perú ocupa los primeros lugares de diversos rankings de diversidad biológica, lo que explica por qué más de 18 millones de hectáreas —equivalente a más del 14% de nuestro territorio— se encuentran protegidas por nuestro Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

En función de lo descrito, sería coherente que el Perú desarrolle políticas públicas basadas en el aprovechamiento sostenible de nuestra diversidad biológica y cultural. Sin embargo

*[...] a lo largo de su historia, el país ha tenido sucesivos periodos de bonanza gracias al aprovechamiento y exportación primaria de recursos como el guano, el salitre, el cobre, el caucho, el zinc, y más recientemente el oro. Debido al uso irracional de los recursos, o por la disminución en los precios de mercado, los periodos de bonanza no han sido duraderos, y mientras duraron no fueron bien aprovechados para el desarrollo del país. De esta manera, la abundancia de recursos no ha significado un beneficio sustantivo en la calidad de vida de sus habitantes.*

<sup>288</sup> En función de su diversidad de ecosistemas, especies y recursos genéticos, según el Diagnóstico Ambiental del Perú de 2008 preparado por el Grupo de Trabajo Multisectorial que trabajó la propuesta de creación del Ministerio del Ambiente (Resolución Ministerial 025-2008-PCM).

<sup>289</sup> Más de 600 mil kilómetros cuadrados, según el Diagnóstico Ambiental del Perú de 2008, preparado por el Grupo de Trabajo Multisectorial que trabajó la propuesta de creación del Ministerio del Ambiente (Resolución Ministerial 025-2008-PCM).

*A pesar de estos antecedentes, y en la medida en que la abundancia de recursos continúa, en el Perú no se han desarrollado políticas serias para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. La toma de decisiones en esta materia se da sobre la base de negociaciones, presiones y resistencias entre el Estado, inversionistas locales y extranjeros, conservacionistas, sociedad civil en general, y pobladores afectados. La diversidad de intereses y de visiones, sumada a la débil presencia del Estado en las zonas con mayor riqueza en materia de recursos naturales, y la debilidad institucional para establecer y aplicar políticas coherentes basadas en una visión a largo plazo, genera en muchos casos escenarios en los que el texto de la ley es un referente más de negociación, y las agendas de conservación y desarrollo transitan rutas separadas o hasta antagónicas<sup>290</sup>.*

Uno de estos escenarios en los cuales se evidencian las tensiones entre conservación y desarrollo es el de los incentivos perversos que existen en la legislación y que han promovido la deforestación como una condición para la titulación de predios en la Amazonía. Ello se debe a que, durante décadas pasadas, el modelo de desarrollo rural para la Amazonía peruana ha estado condicionado a la colonización agropecuaria del bosque, pues se partía de una concepción política en la que era necesario el aprovechamiento de los recursos disponibles de esta ‘despoblada’ región. Dicha situación generó que se asienten importantes centros urbanos y que el irracional ‘desbosque’ fuese la forma más fácil de acceder a la propiedad privada en estos territorios. Durante décadas, las autoridades encargadas de la titulación de tierras en la Amazonía únicamente han titulado aquellas áreas que hayan sufrido ‘mejoras’, es decir, aquellas que pueden usarse con fines de vivienda o agropecuarios, mas no los bosques en

pie. Estos, por ser Patrimonio de la Nación, solo han sido otorgados bajo la figura de la cesión en uso. Todo ello lógicamente ha inducido a los habitantes de dichas zonas a realizar actividades de roza y quema del bosque para, de esa manera, solicitar sus títulos de propiedad.

Tal visión de desarrollo de la Amazonía, basada en su colonización en lugar de su desarrollo sostenible, ha desincentivado a aquellos habitantes de la Amazonía o inversionistas interesados en la conservación del bosque. Este fue un tema central en el debate en torno a los decretos legislativos 1064 y 1090 expedidos por el Ejecutivo a mediados del año 2008 en el marco del proceso de implementación del Tratado de Libre Comercio, y que frente al cuestionamiento de la sociedad civil, especialmente de los grupos indígenas de la Amazonía, fueron derogados.

Por otro lado, un tema más reciente es el de la superposición de lotes de hidrocarburos y concesiones mineras con áreas bajo herramientas de conservación privada. En el caso de la minería, como se ha comentado previamente con relación al ACP Chaparrí, se han realizado denuncias mineras que ponen en riesgo el cumplimiento de los objetivos de conservación por los cuales el área fue reconocida como ACP por el Estado.

Respecto a los hidrocarburos, a raíz del aumento de precio del petróleo y de la intensa política de promoción de inversiones propiciada por el Estado, en los últimos años hemos pasado de tener 15% a más de 72% de la Amazonía con derechos otorgados para el desarrollo de actividades de exploración o explotación de tales recursos. Consecuentemente, esto ha generado superposiciones de derechos entre lotes de hidrocarburos y herramientas de conservación privada.

<sup>290</sup> Juan Luis Dammert y Bruno Monteferrí. Documento de trabajo de la iniciativa ‘Promoviendo la conservación en un contexto social’ - ACSC.

Un caso emblemático es la concesión para conservación Los Amigos, otorgada en favor de ACCA, y que viene generando una importante inversión en actividades de investigación. En este caso se ha otorgado un lote de hidrocarburos que se superpone con el área otorgada en concesión. Desde el punto de vista legal ello es factible, ya que un derecho se otorga sobre la superficie mientras que el otro se otorga sobre el subsuelo. No obstante, en la práctica, realizar actividades de exploración o explotación de recursos naturales no renovables puede hacer que los fines para los cuales se otorgó una concesión —sea para ecoturismo o conservación— no logren alcanzarse. Por lo tanto, resulta poco lógico que sea el propio Estado quien impida el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue otorgada la concesión para conservación o ecoturismo a causa de sus propias indefiniciones políticas, y traslade a los usuarios la tarea de resolver los conflictos generados.

Este panorama genera un clima de inseguridad para ambos inversionistas tanto el que invierte en conservación como en hidrocarburos, y por tanto, se deberían establecer procedimientos y mecanismos para que exista una adecuada coordinación entre los sectores involucrados.

## 4. Nuevos retos

### Establecer mayores incentivos para la conservación privada

A diferencia de otros países de la región, en el Perú aún son incipientes los incentivos para la promoción de las herramientas legales de conservación privada. En el caso de las concesiones para conservación se da como incentivo su otorgamiento a título gratuito,

comprensible en tanto se trata de una figura no onerosa. Por otro lado, se otorgan descuentos para aquellos concesionarios forestales con fines maderables que realizan actividades de conservación, y también se han dado facilidades al permitir el fraccionamiento del monto que deben pagar los concesionarios por concepto de retribución económica por el aprovechamiento de recursos. Los titulares de concesiones para ecoturismo también pueden acogerse al fraccionamiento de dicho pago.

No obstante, estos incentivos aún siguen siendo escasos. Frente a ello, Bertha Alvarado comenta que:

*[...] la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre ha elaborado una propuesta de incentivos para la inversión privada en ecoturismo. La propuesta viene siendo desarrollada en coordinación con gremios del sector turismo como APTAE, APOTUR, CANATUR y otros concesionarios de ecoturismo, y tiene como objetivo promover la conservación de la biodiversidad, la investigación científica y los valores culturales<sup>291</sup>.*

En cuanto al apoyo estatal para la implementación de estrategias de conservación privada, un caso que merece ser resaltado es el apoyo que viene brindando la Municipalidad Provincial de Chachapoyas en la región Amazonas, a la implementación de una iniciativa de conservación privada. Dicha iniciativa surgió por el interés de conservar los bosques de las comunidades de Levanto y San Isidro del Maino, donde nace la cuenca del río Tilacancha que provee de agua a los habitantes de la ciudad de Chachapoyas. Para ello, representantes de instituciones públicas y de la sociedad civil conformaron un grupo de trabajo con el objetivo de diseñar una estrategia de conservación de la cuenca, y de esa manera,

<sup>291</sup> Revista *Viajeros*: [www.viajerosperu.com](http://www.viajerosperu.com).

garantizar la provisión del recurso hídrico. Como resultado de las reuniones de trabajo y el interés mostrado por las comunidades, el grupo de trabajo buscó promover el reconocimiento de los predios de las comunidades como ACP. La respuesta de la Municipalidad Provincial de Chachapoyas no se hizo esperar, y el concejo municipal decidió destinar un monto de su presupuesto para la elaboración del expediente técnico requerido para que las comunidades obtengan el reconocimiento de sus predios como ACP. A partir de esta decisión, se realizó un concurso público y APECO, una ONG peruana de larga trayectoria en temas de conservación obtuvo la buena pro para elaborar el expediente. Actualmente, el expediente técnico ya ha sido entregado a la municipalidad y se están levantando las actas pertinentes en las comunidades, a efectos de que estas presenten su solicitud de reconocimiento al Ministerio del Ambiente.

Por otro lado, la implementación de esquemas de pagos por servicios ambientales - PSA o compensación de servicios ecosistémicos ha suscitado un singular interés. Hasta la fecha se han desarrollado iniciativas aisladas, pero se estima que en el futuro cercano se diseñarán y pondrán en marcha esquemas de PSA que dotarán de mayor sostenibilidad financiera a estas estrategias.

Es importante señalar que aún no hay claridad sobre cómo se van a negociar las compensaciones por los servicios ecosistémicos que presten, por ejemplo, las concesiones para conservación. Así, si bien hay titulares de concesiones para conservación que están interesados en poner en marcha mecanismos de compensación

basado en esquemas REDD, aún se mantienen importantes interrogantes, tales como: ¿Quién es el titular del servicio ambiental que prestan los bosques ubicados dentro de una concesión para conservación? ¿Quién va a negociar la compensación? ¿De qué manera va a participar el Estado y cómo se va a ver beneficiado? ¿Va a haber alguna limitación para el uso de los fondos que se obtengan? ¿Qué rol cumplirán OSINFOR y los gobiernos regionales una vez que sean transferidas las funciones para que estos últimos otorguen las concesiones para conservación?

Si bien normas recientes han aclarado que el Ministerio del Ambiente es el ente rector respecto de los servicios ambientales y que se regirán por lo establecido en la Ley General del Ambiente, aún se requiere una regulación específica que permita determinar cómo se va a desarrollar el tema de manera integral<sup>292</sup>. Tales normas deberán ser aprobadas por el Ministerio del Ambiente.

Sin embargo, a pesar de que el compromiso del Estado se encuentra claramente fijado en el marco legal, lamentablemente no queda claro cuáles son los mecanismos que se debe utilizar o aplicar para viabilizar la valorización, retribución y mantenimiento de la provisión de los servicios ambientales. Dicho problema se ratifica al analizar diversas normas de nuestro ordenamiento jurídico que hacen mención a los servicios ambientales y a la importancia de que su provisión se mantenga. Actualmente se está discutiendo un proyecto de ley que pretende esclarecer el rol del Estado respecto de los esquemas de pago por servicios ambientales que sean constituidos en el Perú y a la posibilidad de que quienes coadyuven a que estos se mantengan puedan verse beneficiados por dichas acciones.

---

<sup>292</sup> El artículo 94 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, señala lo siguiente: “Los recursos naturales y demás componentes del ambiente cumplen funciones que permiten mantener las condiciones de los ecosistemas y del ambiente, generando beneficios que se aprovechan sin que medie retribución o compensación, por lo que el Estado establece mecanismos para valorizar, retribuir y mantener la provisión de dichos servicios ambientales, procurando lograr la conservación de los ecosistemas, la diversidad biológica y los demás recursos naturales”.

Los esquemas de pago por servicios ambientales necesitan, por lo menos los siguientes requisitos<sup>293</sup>:

- Una transacción voluntaria.
- Un servicio ambiental bien definido (o un uso de la tierra que aseguraría ese servicio)<sup>294</sup>.
- Un ‘comprador’ y un proveedor del servicio ambiental, por lo menos, que deberá asegurar la provisión de dicho servicio ambiental.
- Una contraprestación por la provisión del servicio ambiental (puede ser directo, mediante incentivos financieros u otros).

En ese sentido, es fundamental resaltar la importancia de los servicios ambientales como política nacional. Solo con reglas de juego claras y mecanismos debidamente establecidos y articulados, podremos ejecutar esquemas de PSA eficientes que contribuyan a garantizar la provisión de dichos servicios. Asimismo, al encontrarnos en un proceso de descentralización de funciones, la intervención de los gobiernos regionales se vuelve crucial.

Finalmente, los esquemas de pago por servicios ambientales son más efectivos cuando su análisis se hace de manera específica, en proyectos concretos o áreas definidas. Como producto de ello podemos concluir que las iniciativas de conservación privada se presentan idóneas para la validación de esquemas de PSA.

## **Establecer criterios para la inscripción de cargas en los Registros Públicos**

En el caso de las herramientas de conservación en tierras privadas, las actividades de conservación

suelen implicar una limitación al derecho de propiedad del titular o de los titulares, que son conocidas como cargas. Las cargas establecidas sobre un predio pueden definirse como aquellos compromisos asumidos por el propietario que implican una limitación a ciertos aspectos de su propiedad. Por ejemplo, en el caso de las ACP, las cargas representan el instrumento fundamental de consolidación y oponibilidad de esta herramienta, pues permiten establecer de manera inobjetable el compromiso de conservación asumido por el propietario o los propietarios.

Por esta razón, el marco legal vigente establece, como obligación del propietario, la inscripción de dichas cargas en los Registros Públicos de la propiedad inmueble. Dichas cargas se inscriben en función de lo establecido en la resolución ministerial que reconoce el ACP y la carta de entendimiento suscrita entre la autoridad y el propietario.

La regulación vigente establece como condición para que la resolución ministerial surta efectos que se remita una copia de la inscripción de estas cargas en los Registros Públicos al Ministerio del Ambiente. Dicho de otra manera, se condiciona la eficacia del reconocimiento del ACP a la inscripción de las cargas en los Registros Públicos.

Un análisis de las fichas registrales de los predios reconocidos como ACP nos muestra que no se han inscrito las cargas de todas las ACP y que los registradores no han desarrollado criterios homogéneos para su inscripción. Por ejemplo, en el caso del ACP Jirishanca, el registrador enumeró los objetivos generales y específicos del

<sup>293</sup> *Ibíd.*

<sup>294</sup> El artículo 94 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, establece cuáles son los servicios ambientales que se encuentran regulados por nuestra legislación. A saber, los siguientes: protección del recurso hídrico (calidad y cantidad), protección de la biodiversidad, mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, belleza escénica, entre otros. De ello se desprende que no estamos frente a una lista taxativa. No solo se considerarán servicios ambientales a los establecidos en el artículo antes mencionado, sino a cualquier otro, según la definición que se establezca. Es en ese escenario donde el tema REDD cobra relevancia. Dicho concepto es traducido como deforestación evitada, la cual se constituye como una herramienta del Banco Mundial con el fin de evitar la deforestación.

ACP, mientras que en el caso del ACP Sagrada Familia, se limitó a señalar, de manera muy sucinta, el estatus de ACP. Esta situación se explica fundamentalmente por el desconocimiento generalizado de esta herramienta legal por parte de los registradores y de los operadores jurídicos. Pero a la vez, también representa un vacío de la misma norma legal que no ha establecido un patrón uniforme para la inscripción de estas cargas.

En consecuencia, en la práctica las ACP no cuentan con altos niveles de seguridad jurídica, pues al no estar inscritas las cargas, se podrían dar eventuales desconocimientos de los compromisos asumidos. Un ejemplo claro de ello se da en el caso que el propietario original deje de serlo y un tercero que adquiera la propiedad de buena fe no comparta su voluntad de conservar los valores existentes en el predio. En este caso, el tercero apelaría a las imprecisiones de la ficha registral para evitar asumir los compromisos asumidos por el anterior propietario.

En suma, la inscripción de las cargas en Registros Públicos debe representar fielmente los compromisos y obligaciones asumidos por el propietario, pues en la práctica, la publicidad registral es la que brinda el poder de 'oponibilidad frente a terceros'. En ese sentido, consideramos que el procedimiento establecido para la inscripción de cargas necesariamente debe asumir un único patrón que, eventualmente, podría definirse por ejemplo a través de una directiva registral, a semejanza del tratamiento que recibe la inscripción de las áreas naturales protegidas<sup>295</sup>. Otra opción podría ser normar directamente el contenido de las obligaciones dentro de las normas que rigen a las ACP. En caso contrario, la indefinición continuará, y con ello también la inseguridad e inestabilidad del sistema.

<sup>295</sup> Directiva 004-2006-SUNARP/SN.

## Consolidar un marco institucional adecuado para la conservación privada

Hasta inicios de 2008, el otorgamiento de concesiones para conservación, concesiones para ecoturismo, concesiones de áreas para el manejo de fauna silvestre y también el reconocimiento de ACP dependía del Ministerio de Agricultura. El INRENA, un organismo público dependiente del Ministerio de Agricultura, se encargaba de las concesiones para conservación y ecoturismo a través de la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre, y de las ACP a través de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas.

Diversos especialistas criticaron este marco institucional bajo el argumento de que se generaban políticas encontradas dentro del Ministerio de Agricultura, en la medida en que por un lado tenía como función ampliar la cobertura agrícola en el Perú, y por otro, velar por la conservación de los recursos naturales y de la diversidad biológica.

También se criticó el hecho de que las concesiones para conservación fuesen otorgadas mediante un instrumento normativo de menor rango que las concesiones para ecoturismo y que las ACP. Ello en la medida que las concesiones para conservación pueden otorgarse sobre áreas más extensas que las concesiones para ecoturismo, a la vez que no implican una retribución y, adicionalmente, se otorgan sobre aquellas áreas prioritarias para el Estado con fines de conservación. En este sentido, consideramos que debería apuntarse a que tanto las concesiones para conservación como las concesiones para ecoturismo se otorguen por un instrumento normativo del mismo nivel.

A lo largo del año 2008 se dieron importantes cambios en lo que se refiere a la institucionalidad

ambiental, lo que motivó una necesaria reflexión sobre la institucionalidad más idónea para impulsar las iniciativas de conservación privada. Uno de estos cambios, como ya se mencionó, fue la creación del Ministerio del Ambiente en el marco de las facultades legislativas delegadas por el Congreso al Ejecutivo para la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial entre el Perú y los Estados Unidos (conocido como Tratado de Libre Comercio). La misma norma que creó el Ministerio del Ambiente dispuso la fusión de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas en el Ministerio del Ambiente y la constitución del SERNANP como nuevo ente rector de las áreas naturales protegidas<sup>296</sup>. De esta manera, el reconocimiento de las ACP pasa a ser una función del Ministerio del Ambiente y la presentación de los planes de manejo y suscripción de contratos de aprovechamiento de recursos de flora y fauna silvestre dentro de áreas de conservación privadas debe realizarse ante el SERNANP.

Asimismo, se ha fortalecido al OSINFOR, ahora llamado Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, otorgándole mayores responsabilidades y dándole la independencia con la que fue inicialmente concebido al adscribirlo a la Presidencia del Consejo de Ministros en lugar de al Ministerio de Agricultura. Antes, OSINFOR solo supervisaba la gestión de las concesiones forestales maderables, pero ahora también tiene entre sus competencias la supervisión de las concesiones forestales no maderables, como son las concesiones para ecoturismo y las concesiones para conservación.

Actualmente se viene trabajando una nueva propuesta de Ley Forestal que consideramos debería otorgar mayor protagonismo al Ministerio del Ambiente en cuanto al régimen

de las concesiones para conservación, las cuales serán otorgadas por los gobiernos regionales en cuanto se haga efectivo el proceso de transferencia de funciones a su favor. Ello en la medida que las concesiones para conservación tienen el potencial de contribuir a la conformación de corredores de conservación y por lo tanto deberían ser vistas como áreas que complementan el sistema de áreas naturales protegidas.

Por otro lado, es importante resaltar nuevamente que el Perú está transitando por un proceso de descentralización en el marco del cual se vienen transfiriendo funciones ambientales a los gobiernos regionales. En este contexto, como ya se ha mencionado, el otorgamiento de derechos forestales y las actividades de control pasarán a manos de los gobiernos regionales —esperamos— en un futuro cercano. En esta misma línea, se han creado tres nuevos sistemas regionales de conservación en Lambayeque, Loreto y Piura que incluyen herramientas de conservación privada dentro de sus estrategias, como las concesiones para conservación y las áreas de conservación privada. Sin lugar a dudas, este es uno de los retos más complejos que deberá ser afrontado para garantizar una adecuada promoción e implementación de estas iniciativas.

## Referencias bibliográficas

Arias Schreiber Pezet, Max. *Exégesis del Código Civil peruano*, Tomo III, Lima, San Jerónimo, 1989.

Avenidaño, Jorge. *Derechos Reales*. Materiales de enseñanza para el estudio del libro V del Código Civil en la Facultad de Derecho. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1988, 2º edición.

<sup>296</sup> Decreto Legislativo 1013 publicado en el diario oficial *El Peruano*, 14 de junio de 2008.

Banco Mundial. *Resumen Ejecutivo de Análisis Ambiental; retos para un desarrollo sostenible*. Banco Mundial, 2007.

Chacón, Carlos ed. *Voluntad de conservar*. The Nature Conservancy, 2007.

Dammert, Juan Luis y Bruno Monteferri. Documento de trabajo para la iniciativa 'Promoviendo la conservación en un contexto social' - ACSC, 2007.

Grupo de Trabajo Multisectorial. *Diagnóstico Ambiental del Perú. Propuesta para un Ministerio del Ambiente* (RM N° 025-2008-PCM).

Rodríguez Azuero, Sergio. *Contratos bancarios*. Santa Fe de Bogotá: Federación Latinoamericana de Bancos, Biblioteca Feleban, 1979, 2° edición.

SPDA. *Cartilla para la conservación privada y comunal*. 2008, 3° 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](http://www.conservacionprivada.org)

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.

# SURINAM

Reggy Nelson  
CONSERVACIÓN INTERNACIONAL - CI SURINAM



## Introducción

Surinam<sup>297</sup> tiene una buena reputación en el ámbito de conservación de la naturaleza gracias a que se tomaron medidas en una etapa temprana para el cuidado del medio ambiente. Por ejemplo, la publicación del Acta de Protección de la Naturaleza en el año 1954 creó la base legal para el establecimiento de reservas y parques naturales. En la actualidad, aproximadamente 13% del territorio de Surinam se encuentra protegido y el país todavía pertenece a la categoría de países con alta cobertura forestal y bajas tasas de deforestación (HFLD en inglés). De igual manera, con una población de aproximadamente 500.000 habitantes, y una superficie de casi 164.000 km<sup>2</sup> —de los cuales el 90% está cubierto de bosques— Surinam pertenece, de acuerdo con la Organización para la Alimentación y la Agricultura - FAO y según la correlación de bosque por habitante, a las naciones con más bosques en el mundo.

Además, Surinam es un país rico en biodiversidad y recursos naturales, ubicados en su mayoría en la selva del país. Es ahí también donde es posible encontrar a la mayor parte de la población indígena y a los maroons (descendientes de

esclavos africanos), quienes viven en comunidades tribales y carecen de títulos de propiedad sobre las tierras que han habitado por siglos.

Como resultado del alza de los precios de las materias primas, del oro, y del desarrollo de los biocombustibles, se ha generado un creciente interés en el otorgamiento de concesiones, lo que a su vez se ha traducido en una mayor presión para la selva tropical.

El gobierno, también encargado de generar ingresos, ha indicado en más de una ocasión que Surinam no es lo suficientemente reconocido por su capacidad para mantener áreas de selva intactas, y como no ha habido compensaciones monetarias acordes, la amenaza de otorgar amplias áreas de selva tropical en concesión para el desarrollo de actividades extractivas, es latente.

Si bien es inevitable que la presión sobre la selva continúe incrementándose, este estudio examinará cuáles son las opciones para la implementación de instrumentos económicos y legales para la conservación privada y comunitaria en Surinam.

<sup>297</sup> Informe actualizado a noviembre de 2008.

# 1. Contexto general

## Características geográficas

Surinam se encuentra en Sudamérica entre las coordenadas 2° y 6° de latitud norte y las 54° y 58° en la longitud occidental. Alrededor de 80% de su superficie terrestre está cubierta con vegetación neotropical, y la temperatura promedio es de 27,3° Celsius. Mientras que las temperaturas más altas se registran entre setiembre y octubre, las más bajas se registran en los meses de enero y febrero.

Según la información de la Agencia de Estadísticas - ABS, a finales del año 2006 la población de Surinam ya alcanzaba los 500 mil habitantes. Tiene una superficie terrestre de 163.820 km<sup>2</sup> y es uno de los países con selva tropical con menos densidad poblacional en el mundo. La población se encuentra distribuida de una manera dispareja: 65% está concentrada en la ciudad capital costera de Paramaribo y sus alrededores, mientras que un 25% habita el resto del área costera. Solo 10% de la población vive en el interior.

## Historia

Antes de que Cristóbal Colón divisara la costa de la actual Surinam, en 1498, la región era habitada por tribus arawak y carib. Si bien España declaró el área oficialmente en 1593, los exploradores españoles y portugueses de la época le prestaron poca atención en ese momento. La colonización holandesa comenzó en 1616 en las bocas de varios ríos de lo que hoy vendrían a ser Georgetown, Guyana, Cayena y Guayana Francesa.

Recién en 1667 Surinam se convirtió en Colonia holandesa, la cual, sin embargo, no prosperó. Al respecto, los historiadores citaron varias explicaciones, incluyendo la preocupación de

Holanda respecto de sus territorios más extensos (y rentables) al este de la India, los conflictos violentos entre las tribus nativas y los blancos, y los frecuentes levantamientos de los esclavos importados, que muchas veces eran tratados con crueldad.

## La esclavitud

El fenómeno de la esclavitud fue introducido durante la colonización inglesa liderada por Willoughby. Durante ese tiempo utilizaban personas indígenas y esclavos negros para trabajar en las plantaciones. Para comenzar a generar ingresos lo antes posible a partir de la inversión hecha durante el desarrollo de las plantaciones, era necesario que sus dueños contaran con mano de obra barata. La demanda de mano de obra era enorme y no había suficientes pobladores indígenas cerca para satisfacerla, por lo que se buscaron otras posibilidades.

La Compañía India del Oeste - WIC tenía el monopolio del suministro de esclavos africanos y también estaba obligada a llevar esclavos a la Colonia de Surinam. Esto duró hasta 1734, cuando el suministro de esclavos para la región del Caribe pasó a manos de empresarios privados. Mediante el llamado triángulo comercial (Europa-África-Caribe), los comerciantes de esclavos hicieron una gran fortuna. No obstante, la esclavitud en Surinam se dio de una manera extremadamente cruel. Los esclavos eran considerados como propiedad del amo y como un medio para que este adquiriese fortuna lo más rápido posible. Los esclavos que se atrevían a sublevarse en contra de este maltrato corrían el riesgo de ser castigados físicamente, entre otras cosas. Asimismo, en Surinam los esclavos eran obligados a trabajar en las plantaciones (incluyendo las de café, azúcar y madera), y de acuerdo con la tarea llevada a cabo, eran subdivididos en esclavos de oficio, de casa y de campo.

## Contratos de inmigración

Para prevenir la amenaza de un declive de las plantaciones como consecuencia de la abolición de la esclavitud en 1863, se desarrollaron iniciativas que tenían como finalidad traer trabajadores por contrato a Surinam. Fue dentro de este contexto que llegó el primer grupo de trabajadores por contrato. En una primera instancia llegaron sobre todo trabajadores chinos provenientes de Java, y estos fueron puestos a trabajar en la plantación del gobierno 'Catharina Sophia', en Saramacca. Es así como, entre 1853 y 1939, 74 mil trabajadores llegaron de distintos destinos (aproximadamente 1% de Madeira, 3% de China, 4% de las Antillas, 47% de la India Británica y 44% de Indonesia). El trabajo por contrato era un sistema de trabajo forzoso que fue severamente criticado desde su implementación, especialmente en el Imperio británico, donde los abolicionistas eran muy activos aun después de la abolición de la esclavitud. Una característica importante del trabajo por contrato era que, en caso de que el acuerdo fuese incumplido, se aplicaban sanciones penales en lugar de civiles. La interpretación y aplicación de las condiciones del contrato eran determinadas por los empresarios, los comisarios del distrito, los agentes generales y los jueces.

Así, a medida que subía el costo de la mano de obra, la importancia de las plantaciones declinaba abruptamente. El arroz, los plátanos y los cítricos reemplazaron los cultivos tradicionales de azúcar, café y cacao, y para 1900 se incrementaron las exportaciones de oro. El gobierno holandés le dio muy poco apoyo financiero a la Colonia, y la economía de Surinam sufrió una transformación durante los años siguientes a la Primera Guerra Mundial cuando la Aluminium Company of America - ALCOA, una compañía americana, comenzó a explotar los depósitos de bauxita, un agregado de varios minerales de aluminio, en Surinam

del este. El procesamiento de bauxita, y luego la producción de alúmina u óxido de aluminio comenzaron alrededor del año 1916. Durante la Segunda Guerra Mundial, más de 75% de las importaciones de bauxita en los Estados Unidos provenía de Surinam.

En 1951 Surinam comenzó a adquirir una mayor autonomía de los Países Bajos. Así, el 15 de diciembre de 1954 llegó a convertirse en una región autónoma del Reino de los Países Bajos. Luego, el 24 de noviembre de 1975 obtuvo su independencia con el consentimiento del gobierno holandés.

## La independencia

La mayoría de los partidos políticos de Surinam se fundaron durante el periodo en que Surinam era autónomo y se basaron principalmente en la etnicidad. Es así como, por ejemplo, el Partido Nacional de Surinam encontró apoyo entre los criollos, los miembros del Partido Progresivo de Reforma provenían de la población indostaní, y el Partido Campesino Indonés estaba compuesto por javaneses. Otros partidos más pequeños encontraron seguidores atrayéndolos con una base ideológica o con una plataforma pro independencia.

En los años que siguieron a la independencia, Surinam se estableció como una democracia parlamentaria. Sin embargo, el 25 de febrero de 1980 dieciséis oficiales no comisionados derrocaron al gobierno electo bajo acusaciones de ineficiencia y mal manejo de recursos. Consiguientemente, el gobierno militar suspendió la Constitución, disolvió el Congreso y creó un régimen de gobierno basado en la emisión de decretos. En este contexto, a pesar de que fuera un civil quien ocupó la Presidencia, era el ejército el que realmente gobernaba el país.

En julio de 1986, una insurgencia de los maroons liderada por un soldado retirado comenzó a atacar blancos económicos en el interior del país. En respuesta al levantamiento el ejército saqueó aldeas y asesinó a supuestos insurgentes. A raíz de ello, miles de maroons escaparon a la vecina Guayana Francesa. En 1989, en un esfuerzo por poner fin al derramamiento de sangre, el gobierno de Surinam negoció un tratado de paz llamado Acuerdo de Kourou. De esta manera, la milicia eventualmente aceptó que se llevaran a cabo elecciones libres en 1987 y que se estableciera una nueva Constitución y un gobierno civil.

Sin embargo, el 24 de diciembre de 1990 los oficiales militares forzaron la renuncia del presidente y vicepresidente electos en 1987. Como consecuencia, el 29 de diciembre la Asamblea General aprobó de manera apresurada los reemplazos elegidos por los militares. Frente a la creciente presión de otras naciones, de la Organización de Estados Americanos - OEA y de otras organizaciones internacionales, el gobierno convocó a elecciones el 25 de mayo de 1991.

## Políticas gubernamentales

El sistema político de Surinam se basa en el modelo de democracia occidental. Uno de sus órganos más importantes es la Asamblea Nacional, conformada por 51 miembros —representantes de los diez distritos existentes—, quienes son elegidos por un período de cinco años.

El Poder Ejecutivo está liderado por un presidente elegido por mayoría calificada en la Asamblea Nacional por un período de cinco años.

En caso que dos terceras partes de los miembros de la Asamblea no logren ponerse de acuerdo, es elegido por mayoría simple en la Asamblea del Pueblo<sup>298</sup>. El presidente cuenta con el apoyo de un vicepresidente y de un gabinete de ministros, este último conformado por personal de confianza elegido por el presidente. Vale la pena mencionar que la Constitución no contempla la posibilidad de que el presidente sea despedido o reemplazado, a menos que renuncie al cargo. El presidente, además de ocupar el cargo más alto del Estado, también es director del Consejo de Estado y del Consejo de Seguridad Nacional. El Consejo de Estado está compuesto por quince miembros y brinda asesoría al presidente en temas de políticas.

Por otro lado, el Poder Judicial está encabezado por el Tribunal Supremo (la más alta corte judicial). Esta corte supervisa a las cortes distritales y sus miembros son nombrados de por vida por el presidente, en consulta con la Asamblea Nacional, el Consejo de Estado y la Orden Nacional de Abogados Privados.

Finalmente, el país está dividido en diez distritos administrativos, cada uno de ellos bajo la responsabilidad de un comisario distrital nombrado por el presidente.

## Economía

La economía de Surinam ha estado basada en las exportaciones de alúmina, petróleo y oro. Otros productos de exportación son los plátanos, camarones, pescado, arroz y madera. En el año 2006, la alúmina representó aproximadamente 46,2% del total de las exportaciones del país. Sin embargo, los ingresos del gobierno provenientes

---

<sup>298</sup> Si por lo menos dos tercios de la Asamblea Nacional tienen dificultades para llegar a un acuerdo para el voto presidencial, se forma una Asamblea del Pueblo con delegados de todas las asambleas nacionales y con representantes regionales y municipales elegidos por voto popular en la elección nacional más reciente. Un vicepresidente normalmente es elegido al mismo tiempo que el presidente. Este necesita ser elegido con mayoría simple en la Asamblea Nacional o en la Asamblea del Pueblo, y también ocupa el cargo durante cinco años.

del petróleo han sobrepasado los del sector bauxita/alúmina, aun cuando los depósitos de bauxita de Surinam se encuentran entre los más ricos del mundo. Por su parte, SURALCO —una subsidiaria de la Aluminium Company of America - ALCOA que ha estado activa en el país desde el año 1916— ha tenido una larga relación laboral con la compañía australiana BHP Billiton.

Actualmente, el gobierno está en negociaciones con SURALCO y BHP Billiton en torno al otorgamiento de derechos de explotación en la región de Bakhuis. Se espera tener un acuerdo firmado para el año 2008 y que las compañías inicien las actividades de extracción de bauxita en la región en 2010 ó 2011.

Si bien la minería de oro es en gran parte informal, carente de regulaciones y a pequeña escala, esta aún constituye una parte importante de la economía informal, y en consecuencia, debería incluirse dentro del ámbito de las autoridades fiscales y ambientales. Por otro lado, dentro del sector formal, la Gross Rosebel Goldmines, propiedad íntegra de la firma IAMGOLD de Canadá, comenzó sus operaciones en el año 2004 e inmediatamente se posicionó como la mina más productiva y con menores costos entre todas las minas que pertenecen a IAMGOLD. Una nueva compañía que ha entrado en el sector de minería de oro en Surinam es la americana Newmont Mining Corporation. Esta compañía, que trabaja conjuntamente con SURALCO, ha indicado que solicitará una licencia de producción a efectos de que la concesión minera que le ha otorgado el gobierno de Surinam esté operativa en el 2010. Se estima que las reservas encontradas dentro del área otorgada en concesión a la compañía ascienden a los 300 millones de onzas troy.

Surinam también ha atraído la atención de compañías internacionales interesadas en el

desarrollo de la industria forestal maderable, y posiblemente, también de la minería de diamantes. Sin embargo, las propuestas de explotación de los bosques tropicales del país y de las zonas subdesarrolladas del interior habitadas tradicionalmente por comunidades maroons e indígenas han despertado la preocupación de conservacionistas y activistas de derechos humanos en Surinam y en el extranjero.

Por otro lado, un sector que se proyecta con un futuro promisorio en cuanto a una expansión rápida en el futuro cercano es la industria petrolera. En el año 2000 un estudio llevado a cabo por la Encuesta Geológica de los Estados Unidos de Norteamérica sugirió que podría haber más de 15 millones de barriles de crudo en la meseta de Guyana. En la actualidad, la empresa estatal Staatsolie es la única compañía petrolera que tiene derechos de operación en Surinam.

Otras compañías solo pueden acceder al mercado a través de un acuerdo de coproducción con Staatsolie. Con una producción actual de 14 mil barriles por día, Staatsolie anunció un agresivo plan de expansión titulado “Visión 2020”, el cual buscará incrementar la producción a 18 mil barriles por día para 2012. Además, Staatsolie también planea ampliar sus actividades de exploración en el zócalo continental con el fin de incrementar sus reservas en unos 30 millones de barriles en cinco años, para lo cual la compañía firmó un acuerdo de producción compartida con la compañía australiana Hardman Resources.

En lo que atañe a las actividades de exploración en el zócalo marino, en el año 2004 Staatsolie firmó acuerdos de producción compartida con la compañía española Repsol YPF y con la danesa Maersk Oil. En 2005 firmó un acuerdo con la American Occidental Petroleum Corporation. Se espera que una segunda compañía americana —Murphy Corporation— firme un acuerdo de

producción compartida con Staatsolie para el desarrollo de actividades en el zócalo marino. La compañía espera que este año se alcance el punto más alto en el desarrollo de actividades petroleras en el zócalo marino de Surinam, con Repsol YPF perforando su primer pozo de prueba. En su “Visión 2020” Staatsolie también anunció otros planes de expansión, como el aumento de su capacidad refinadora de 7 mil a 15 mil barriles por día y el establecimiento de un mecanismo de venta al por menor.

Con el fin de encarar el problema que significa para Surinam contar con 110 compañías paraestatales que se encuentran muy debilitadas, el gobierno ha introducido un plan de fortalecimiento que contempla su posterior privatización. Las primeras compañías paraestatales escogidas para este experimento fueron la bananera Surland, la compañía de procesamiento maderero Bruynzeel y la compañía arrocerá Stichting Machinale Landbouw - SML. Después de haber cerrado por más de siete meses en 2002, la compañía bananera fue reinaugurada con el nuevo nombre de Fundación para la Preservación del Sector Bananero - SBBS, y luego de un primer intento de privatización en 2005 que no se concretó, el gobierno continúa con su reestructuración.

Si bien la Unión Europea otorgó un financiamiento significativo y la compañía se revitalizó, todavía no ha logrado salir de su deuda. En el año 2006, la SBBS excedió sus niveles de producción y exportación. Hoy en día la administración de la empresa está en manos del gobierno francés, y la compañía británica Emerald Investment Group ha expresado su interés en la empresa y ha presentado una oferta tentativa al gobierno para adquirir Bruynzeel. Sin embargo, el gobierno aún no ha indicado cuáles son sus planes para la empresa. Por otra parte, la reestructuración de la compañía arrocerá SML, que se encuentra seriamente

endeudada, ha fallado y la compañía se encuentra constantemente involucrada en procesos legales iniciados por uno de sus acreedores principales. Ante este panorama, en mayo de 2007 el gobierno anunció que se procedería con la venta de la compañía y se publicó una convocatoria en los diarios. Todo parece indicar que el gobierno podría aceptar cualquier oferta que cubra la deuda de la compañía.

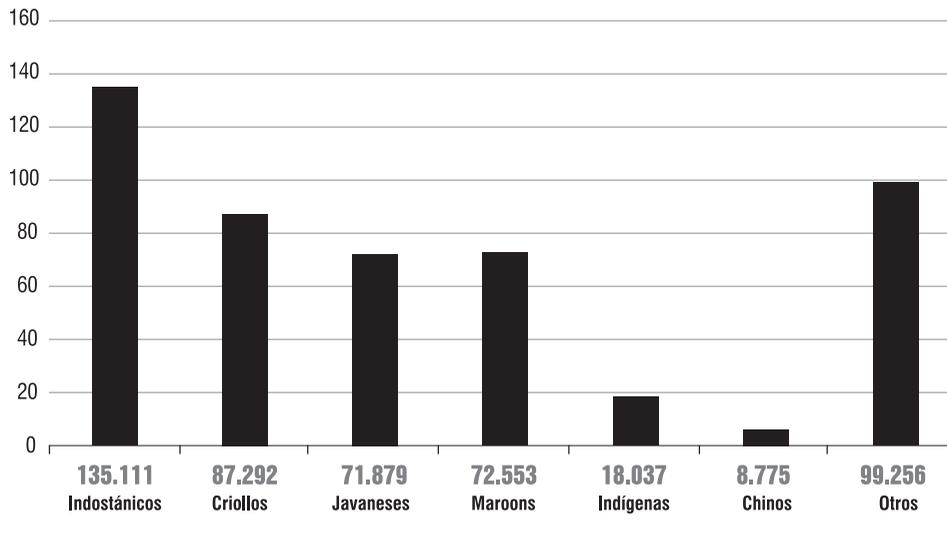
## Población

Se estima que en Surinam un promedio de 500 mil habitantes viven dentro de un área de 16.594.000 hectáreas, lo cual deja extensas áreas del país inhabitadas. De igual manera, un 90% de la población se encuentra concentrada alrededor de la ciudad capital de Paramaribo y en pequeñas comunidades en la franja costera. Asimismo, en el interior, particularmente en las orillas de los ríos mayores, se encuentran asentamientos indígenas y maroons. La población se encuentra dividida en comunidades tribales.

Surinam tiene una sociedad multiétnica con dos grupos étnicos con estructuras sociales tribales: (i) la población indígena (amerindios), los habitantes originales de Surinam, y (ii) los maroons, compuestos por los descendientes de los esclavos negros que lograron escapar y se establecieron en el interior del país.

Los grupos indígenas se encuentran tanto a lo largo de la costa como en el interior del país. Los grupos indígenas que habitan las tierras altas del interior viven a lo largo de los ríos Lawa, Tapanahoni, Palumeu, Sipaliwini y Ulemari. Por su parte, las poblaciones indígenas de las tierras bajas de la costa están compuestas por caribes y arawaks, quienes ocupan las sabanas y los cursos de agua. Las comunidades caribe se encuentran localizadas a lo largo del río Marowijne y en la cuenca del Copename. Por

## División de la población de Surinam por grupos étnicos



otro lado, los asentamientos de los arawaks se pueden encontrar a lo largo de los ríos Corantijn y Nickerie. Asimismo, es posible encontrar asentamientos de ambas comunidades al sur de Paramaribo.

En el país se hablan muchas lenguas indígenas, tales como arawak, que pertenece al grupo lingüístico arawak, y el caribe, oayana, trio y akurio, que pertenecen al grupo lingüístico caribe.

En cuanto a su estructura social, las figuras más altas son el jefe de la comunidad y el piái (el shamán), y con la excepción de los grupos matriarcales arawaks, el sistema de parentesco es bilineal. Una gran variedad de espíritus juegan un rol importante en su filosofía de vida, y su trabajo en cerámica y cestería es sorprendente.

Las tribus maroons se podrían dividir en dos grupos: los opo, que habitan las partes altas de los ríos, y los bilo, que viven en los extremos

bajos de los ríos que fluyen por sus territorios tribales. En este contexto es posible distinguir las siguientes tribus:

- Los auka (ndjukas), del río Tapanahoni. Estos cuentan con un jefe tribal denominado granman.
- Los saramaka, que habitan en el alto Surinam, el Gran Río y el río Rikin, y también al norte de la represa de Afobaka. El jefe de esta tribu reside en Asindopo.
- Los matawai, del medio y alto Saramacca, con Pusugrunu como la residencia del jefe tribal.
- Los kwinti, sobre el Alto Coppename, con el jefe tribal residiendo en Witagron.
- Los boni o aluku, sobre el río Lawa, con Cottica como su único asentamiento.
- Los paramaka, quienes también habitan en Surinam del este.

Estas seis tribus maroons se formaron en circunstancias idénticas. Sin embargo, es posible hacer una división en términos de lengua y cultura: por un lado se encuentran los saramaka, matawai y kwinti de Surinam central, y por el otro están los auka, paramaka y aluku de Surinam del este. Estos últimos son grupos trilineales, en su mayoría exógenos (clanes) compuestos por bere (grupos de parentesco unilineales). La cabeza de cada tribu es un granman o jefe tribal, el cual es asistido por capitanes principales, capitanes y basyas (asistentes de los jefes del pueblo). Finalmente, es importante resaltar que estos grupos se distinguen por hacer un excelente trabajo en el tallado de madera.

## Desarrollo histórico del sistema legal en Surinam

En el siglo XVIII, en Surinam se aplicaban tanto la Ley Canónica como el Derecho Consuetudinario y la Antigua Ley Holandesa (germánica). La única que no se aplicaba era la Ley Romana. Asimismo, a raíz de la influencia generada por el movimiento de codificación europeo, se estableció el sistema de codificación de los Países Bajos. El sistema legislativo holandés fue introducido en Surinam el primero de mayo de 1869. Este sistema se basaba en el principio de la concordancia, y de acuerdo con ese principio, las leyes en Surinam tenían que guardar armonía con las leyes holandesas.

No obstante, se generaron situaciones en las que no era posible aplicar las leyes holandesas a la realidad de Surinam y por ello leyes específicas —llamadas Leyes Gubernamentales (Landsverordening)— debieron ser aprobadas.

El 24 de noviembre de 1975 se proclamó la Constitución para la República de Surinam mediante ley gubernamental. La Constitución entró en vigencia el 25 de noviembre de

1975, y ese mismo día, Surinam obtenía su independencia. Asimismo, según el artículo II de los artículos adicionales de la Constitución de Surinam, todas las disposiciones legislativas antes de la independencia obtuvieron el estatus de ‘Leyes de Surinam’.

Durante el periodo militar (1980-1987) se suspendió la Constitución y Surinam fue gobernado por decretos militares, pero luego de un referéndum y de las elecciones de 1987 se aprobó una nueva Constitución en Surinam.

Hoy en día, la mayoría de las leyes de Surinam son un reflejo del periodo anterior a la independencia.

## 2. Marco general para la conservación de la naturaleza

### Acta de protección de la naturaleza de 1954 (GB 1954 N°. 26)

En Surinam el manejo sostenible de los bosques tiene como base legal la Ley de Manejo Forestal de 1992. Esta ley proporciona el marco legal inicial que sostiene la Política Forestal Nacional (2005), y a su vez, contiene regulaciones comprensivas respecto del uso sostenible, tanto de productos forestales maderables como no maderables. Según la Constitución, todos los bosques y recursos forestales son propiedad del Estado. Por su parte, el Ministerio de Planeamiento Físico y de Manejo de Tierras y Bosques (ROGB) es responsable del manejo de todas las áreas forestales de Surinam y tiene también la autoridad de clasificar los bosques para diferentes usos.

Incluso el presidente tiene la facultad de designar tierras y cursos o espejos de agua de dominio público como reservas naturales, con la finalidad

de proteger y preservar la riqueza natural de Surinam. Para crear una reserva natural el área en cuestión debe contar con flora, fauna y objetos geológicos de importancia desde un punto de vista científico o cultural, una naturaleza variada o ser un área de gran belleza escénica.

La gestión integral de las reservas naturales es responsabilidad del director del Servicio Forestal y también se cuenta con un Consejo Consultivo. Dentro de las actividades que no están permitidas dentro de una reserva natural se encuentran las siguientes:

1. Dañar las condiciones de la tierra, del paisaje, la fauna y la flora.
2. Llevar a cabo actividades que puedan afectar el valor de la reserva.
3. Acampar, hacer fogatas, talar árboles o quemar carbón, a menos que se cuente con un permiso escrito que haya sido otorgado por el director del Servicio Forestal.
4. Cazar, pescar e introducir, sin el consentimiento del director del Servicio Forestal, un perro, un arma de fuego o algún tipo de trampa para cazar o capturar animales.

El director del Servicio Forestal tiene la capacidad de emitir un permiso para llevar a cabo actividades científicas, educativas, culturales o para otros propósitos. También puede otorgar permisos para implementar un negocio en una parte de la reserva, siempre y cuando esto se haga bajo la condición estricta de que estas actividades no generen ningún daño.

Además, el director del Servicio Forestal puede dar permiso para la recolección de productos forestales maderables y no maderables, y para actividades como pastoreo de ganado o pesca en áreas previamente identificadas y designadas para ello dentro de la reserva natural.

## Institucionalidad

En Surinam las responsabilidades respecto de la conservación de la biodiversidad, las áreas protegidas y de ordenamiento territorial se comparten entre varias agencias gubernamentales y organizaciones paraestatales. El Ministerio de Recursos Naturales controla la explotación y manejo de todos los recursos naturales con excepción de los recursos pesqueros. La División de Conservación de la Naturaleza, Natuurbeheer - NB, adscrito al Ministerio de Planeamiento Físico y de Manejo de Bosques y Tierras, es la principal agencia responsable de la conservación de la biodiversidad en Surinam.

La División de Conservación de la Naturaleza es responsable de la conservación de la naturaleza, incluyendo el manejo de la flora y fauna silvestre, y de las áreas protegidas y ecosistemas que se encuentren fuera de estas. También se encarga de controlar el tráfico ilegal de fauna silvestre. El Consejo Nacional de Medio Ambiente aconseja al gobierno de Surinam en temas que conciernen al desarrollo de políticas ambientales y provee asistencia para su implementación. El Consejo trabaja a través del Instituto Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo - NIMOS, responsable de la elaboración e implementación de leyes y regulaciones de protección ambiental, así como de monitorear su cumplimiento. Adicionalmente, NIMOS también es responsable de coordinar la implementación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad de Surinam, y del Plan de Acción Nacional para la Biodiversidad. Por su parte, la Fundación para la Conservación de la Naturaleza - STINASU es una fundación no gubernamental responsable de llevar a cabo investigaciones, de generar conciencia respecto de la importancia de la conservación en la población y de promover el ecoturismo dentro de las reservas naturales.

Al firmar el Convenio sobre la Diversidad Biológica (ratificado en 1992), el gobierno de

Surinam se comprometió a aplicar políticas de desarrollo que protegieran el medio ambiente. Asimismo, llevó a cabo numerosas actividades que definieron una Política Nacional sobre la Biodiversidad, así como un plan de acción basado en la Agenda 21. Por su parte, el Ministerio del Medio Ambiente aprobó la Política Nacional de Biodiversidad en el año 2007, y en la actualidad el plan de acción se encuentra en las fases finales de su elaboración, para lo cual se vienen realizando sendas consultas.

Como resultado de la creciente necesidad de enmendar la legislación emitida en el pasado, la División de Conservación de la Naturaleza y el Ministerio de Planeamiento Físico y de Manejo de Tierras y Bosques, junto con el Ministerio de Medio Ambiente, se encuentran actualmente realizando un trabajo de sistematización normativa a efectos de modificarla en el futuro cercano.

## Las zonas ecológicas de Surinam

Las características geológicas, más que el clima, son las responsables de la diversidad ecológica y forestal de Surinam. Desde una perspectiva amplia, es posible clasificar las siguientes zonas ecológicas en Surinam:

- La zona marina costera, que incluye todos los ambientes marinos y cercanos a las costas.
- La franja costera joven, que incluye todas las playas costeras, estuarios, planicies lodosas, comunidades de manglares y hábitats pantanosos y de bosques costeros.
- La antigua franja costera, que incluye las cadenas arenosas más altas, las ciénagas tierra adentro, los humedales y los bosques.
- El cinturón de las sabanas, que incluye una mezcla de praderas abiertas, bosques xerofíticos (secos) y comunidades de

selva tropical que se presentan de manera intermitente y en bandas aisladas.

- Los bosques del interior, que incluye las tierras bajas tropicales, los bosques submontañosos y algunos macizos elevados. En esta zona se encuentra la mayoría de los recursos minerales accesibles de Surinam.

## Reservas naturales en Surinam

Las reservas naturales de Surinam se establecieron con el apoyo del Comité de Conservación de la Naturaleza. Hasta 1975 los santuarios se establecían en caso se encontrara flora, fauna y objetos culturales y geológicos únicos, o paisajes excepcionales. Después de 1975 el establecimiento de las reservas naturales se basó en inventarios más rigurosos en los cuales se identificaban los ecosistemas y sus características. Hay doce reservas naturales en Surinam, entre las cuales resaltan la Reserva Natural de Surinam Central - RNSC por ser la más grande, y la Reserva Natural Hertentrits por ser la más pequeña.

Por otro lado, STINASU —la Fundación por la Conservación de la Naturaleza en Surinam— ha estado operativa desde 1969 y su objetivo principal es promover una cultura de conservación y actividades de investigación para la conservación de la naturaleza y el ecoturismo, con el fin de aprovechar comercialmente las reservas naturales de una manera sostenible. De las doce reservas naturales existentes, cinco están ubicadas en la costa, tres entre el área costera y el cinturón de las sabanas, y finalmente, tres reservas naturales y un parque natural en el interior del país. Según lo establecido en la legislación nacional, el director del Servicio Forestal de Surinam y del Ministerio de Planeamiento Físico y de Manejo de Tierras y Bosques es responsable del manejo de las áreas protegidas. Con el establecimiento de las reservas naturales de Surinam Central y la de Saramacca Norte, y del área de manejo de

Coronie del Norte en el año 2001, la superficie total de áreas bajo algún tipo de protección, tales como las reservas naturales, áreas de manejo de uso múltiple o parques naturales se incrementó de 5% a 13% del territorio de Surinam.

### 3. Derechos de propiedad y demandas territoriales

El artículo 8 de la Constitución establece que:

1. Todos aquellos que se encuentran dentro del territorio de Surinam tendrán el mismo derecho a exigir la protección de la vida humana y de la propiedad.
2. Nadie será discriminado por motivos de nacimiento, sexo, raza, idioma, origen religioso, creencia política, posición económica o de cualquier otra índole.

Como ya se indicó, Surinam tiene una población mixta que incluye a dos grupos que viven en comunidades tribales: los maroons y los nativos. Estos grupos, que se han establecido principalmente en el interior del país, lograron constituir varios acuerdos de paz con el antiguo poder colonial. Entre otras cosas, se establecieron acuerdos respecto de las áreas en las cuales se permitía a estos grupos vivir y residir.

Luego de la independencia de Surinam en 1975, los gobiernos subsiguientes fallaron en su intento por hacer una declaración respecto de estos acuerdos con más de un siglo de antigüedad. Estos acuerdos incluían los derechos consuetudinarios de aquella población que vivía en comunidades tribales. En ese momento los gobiernos no veían la necesidad de confrontar el problema dado que las zonas del interior se encontraban alejadas de la capital del país y no se habían generado avances que requerían una intervención gubernamental.

Esta situación cambió cuando el gobierno comenzó a otorgar todo tipo de concesiones a terceros para la explotación de recursos naturales. A menudo estas concesiones se encontraban en zonas donde los maroons y los grupos indígenas habían vivido durante siglos y que en algunos casos continuaban habitando. Dicho de otra manera, se otorgaron derechos sobre áreas que durante siglos habían sido consideradas por los maroons y por los pueblos indígenas como sus territorios y sobre las cuales estos grupos ejercían sus derechos consuetudinarios.

Actualmente, sobre la base del principio del dominio público, toda tierra sobre la cual no se pueda probar un título de propiedad por otros es de propiedad del Estado. En el caso de los pueblos indígenas y los maroons, los acuerdos de paz se aplican como un reconocimiento de sus derechos sobre la tierra que han habitado durante siglos. No obstante, cabe mencionar que las leyes de aplicación general en Surinam están basadas en el individuo, mientras que la ley consuetudinaria de la población que vive en comunidades tribales es eminentemente colectiva.

#### Legislación de tierras en Surinam

El título de propiedad de tierras más importante que se podía adquirir durante el período colonial era el título de propiedad con las características de ser un derecho de propiedad inalienable y hereditario. Posteriormente se hicieron algunos cambios en la legislación sobre tierras y recursos naturales. Por medio de una enmienda a la Ley de Minerales se introdujo una distinción entre los derechos sobre los recursos encontrados sobre el suelo y aquellos encontrados en el subsuelo. Si bien no se estableció en dicha norma que el Estado era el propietario de todos los minerales, la nueva ley determinó que para la extracción de minerales, era necesario obtener permiso tanto del propietario de la tierra como del gobierno.

Por otra parte, en 1937 se emitió la Ley Agrícola, la cual reguló la posibilidad de arrendar tierras públicas a largo plazo y prohibió el otorgamiento de derechos de propiedad. Finalmente, en 1947 se publicó una Ley de Recursos Forestales que determinó la obligatoriedad de contar con una concesión forestal como condición para la extracción de recursos forestales.

El sistema descrito arriba para el otorgamiento de tierras y las disposiciones que conciernen a la extracción de minerales y recursos forestales se mantuvieron hasta la década de 1980. Así, en 1982 la Ley Agrícola fue reemplazada por los decretos de la Reforma Agraria, llamados decretos L, los cuales se mantienen vigentes hasta la fecha. Estos decretos introdujeron dos elementos nuevos al sistema jurídico de Surinam. En primer lugar, por primera vez se estableció el llamado principio de tierras públicas, el cual establece que “toda la tierra sobre la cual no se llega a probar el derecho de propiedad por las otras partes pasaría a ser propiedad del Estado”. Además, se introdujo un nuevo mecanismo para otorgar derechos sobre la tierra, a través del arrendamiento de tierras. De esta manera, desde 1982 el gobierno solo puede otorgar títulos de arrendamiento de tierras.

Por otra parte, en enero de 2003 se aprobó una regulación que contenía una enmienda más al Decreto de Otorgamiento de Tierras Públicas, en el Boletín de Leyes y normas reglamentarias SB 2003 - 7. Esta norma volvió a abrir la posibilidad de obtener un título de propiedad sobre la tierra, al otorgar al Ministro de Planeamiento Físico y de Manejo de Tierras y Bosques facultades para transferir la propiedad de tierras públicas (artículo 13 del boletín de Actas y Regulaciones SB 2003 - 7).

No obstante, en el marco de este contexto no se ha incluido nada sobre los derechos colectivos de las

personas que viven en comunidades tribales. Los títulos de arrendamiento de tierras solo pueden ser otorgados a personas naturales y legales, tales como compañías y organizaciones con personería jurídica. A la fecha las comunidades tribales y otras entidades que tradicionalmente han poseído la tierra no son reconocidas como personas jurídicas por lo cual no cuentan con la posibilidad de que se les otorguen títulos de propiedad sobre ellas.

### **Legislación respecto de los derechos de propiedad de la tierra de pueblos indígenas**

El reconocimiento legal de los derechos de propiedad sobre la tierra de los pueblos indígenas de Surinam se encuentra en una fase embrionaria. Un análisis de la legislación existente ha demostrado que es necesario hacer una distinción entre las normas que regulan los derechos de propiedad individuales de los pueblos indígenas y las que regulan los derechos de propiedad colectivos de los grupos indígenas. Estas normas pueden servir como base y punto de partida para el desarrollo de nuevas normas en el futuro.

Las siguientes normas, ambas del 15 de junio de 1982, regulan los derechos de propiedad individuales:

- El decreto sobre el establecimiento de principios de políticas generales de tenencia de tierras (Decreto de Principios de Políticas Generales de Tenencia de Tierras, Boletín de Actas y Decretos 1982 - 10), denominado L-1.
- El decreto que regula el régimen de propiedad de tierras públicas (emisión del Decreto sobre Tierra bajo Propiedad Estatal, Boletín de Actas y Decretos 1982 - 11), el cual de ahora en adelante se llamará L-2.

Según el artículo 1 del Decreto de Principios de Políticas Generales de Tenencia de Tierras, aquellas tierras sobre las cuales no se pueda asignar derechos a terceros deben pertenecer al Estado. Según lo establecido en el artículo 2 del L-1, todo nacional de Surinam que se encuentre residiendo en el país tiene derecho a adquirir una parcela de tierra de dominio público bajo la figura legal de un contrato de arrendamiento a largo plazo. Cabe resaltar que el derecho legal sobre tierra de propiedad del Estado otorgada bajo un contrato de arrendamiento a largo plazo es un derecho que puede ser ejercido de manera individual por personas privadas.

Por otro lado, según el artículo 1 del Decreto L-2, cada miembro de una comunidad nacido en Surinam también puede solicitar al Ministerio de Planeamiento Físico y de Manejo de Tierras y Bosques obtener el otorgamiento de un derecho legal individual sobre una parcela que se encuentre bajo propiedad del Estado. Sin embargo, el legislador ha establecido una serie de restricciones para su ejercicio, y como consecuencia de ello, no aplica para comunidades.

La restricción más importante se encuentra establecida en el artículo 4 del Decreto L-1, que dispone lo siguiente:

#### Artículo 4

- 1. Al permitir el acceso a tierra bajo propiedad estatal se respetarán los derechos de los maroons y amerindios sobre los lugares en donde se encuentran asentados y sus parcelas agrícolas, siempre y cuando no se contravenga el interés general.*
- 2. El interés general también será considerado para la implementación de algún proyecto que se lleve a cabo dentro del marco de un plan de desarrollo previamente aprobado.*

Según el artículo citado, toda persona nacida en Surinam tiene el derecho de adquirir una parcela de tierra estatal bajo un contrato de arrendamiento a largo plazo, siempre y cuando no aplique a una parcela de tierra que se encuentre dentro del área donde se encuentran los asentamientos, pueblos o parcelas agrícolas de los grupos indígenas.

Los procedimientos que deben seguir las personas para adquirir parcelas de propiedad estatal en arrendamiento, son desarrollados en el Decreto L-2 (Boletín de Actas y Decretos 1982 - 11).

Por otro lado, en lo que atañe a los derechos colectivos de grupos indígenas sobre la tierra es importante hacer referencia a las siguientes normas:

- Artículo 4 del Decreto de Principios de Políticas Generales de Tenencia de Tierras (Boletín de Actas y Decretos 1982 - 10).
- Artículo 41 de la ley emitida el 18 de setiembre de 1992 sobre manejo y aprovechamiento del bosque y del sector de procesamiento primario de recursos forestales. De ahora en adelante nos referiremos a esta ley como la Ley de Manejo de Bosques (Boletín de Actas y Decretos 1992 - 80).
- Artículo 10 del Acuerdo para la Reconciliación Nacional y Desarrollo, del 8 de setiembre de 1992.
- Artículo 5 de la Ordenanza Gubernamental del 28 de enero de 1947 que regula lo relacionado a los estudios de disponibilidad para el aprovechamiento de recursos forestales en tierras bajo propiedad estatal (Gaceta Gubernamental 1952 - 103, modificado por última vez por el Boletín de Actas y Decretos de 1980 - 146).
- El Decreto Real del 15 de abril de 1928 - 13, que regula el establecimiento de

asentamientos comunales y reconocimiento de comunidades en Surinam (Gaceta Gubernamental 1938 - 66).

Realizar una recopilación y sistematización de las normas que reconocen los derechos colectivos de los pueblos indígenas sobre la tierra que habitan resulta muy complicado, ya que todavía no existe una legislación específica sobre el particular. Pese a ello, hay algunas normas que pueden usarse para ofrecer a estos grupos algún nivel de seguridad jurídica sobre la tierra que habitan.

Una de ellas es el artículo 4 del Decreto L-1, previamente citado, que establece la obligación de respetar los derechos a las tierras de los amerindios y sus parcelas agrícolas, siempre y cuando ello no contravenga el interés general.

Por otro lado, el artículo 41 de la Ley de Manejo de Bosques establece que:

- a. *Se debe respetar en la medida de lo posible el derecho de uso que tienen los grupos indígenas localizados al interior de las zonas en donde habitan y sus parcelas agrícolas.*
- b. *En caso de que se violen los derechos mencionados en el punto anterior, deberá enviarse una apelación escrita al presidente. Esta apelación debe ser hecha por la autoridad tradicional de los grupos indígenas del interior, y debe establecer la razón por la cual se está enviando. En este caso el presidente deberá designar un comité que lo aconseje sobre el tema en cuestión.*
- c. *Después de deliberar con el ministro a cargo del desarrollo regional, este deberá indicar que ciertas áreas serán destinadas para conformar bosques comunales que serán utilizados para la población indígena que habita en el interior.*

*El uso y manejo de los bosques comunales será regulado por decretos de Estado.*

- d. *No se deberá pagar ninguna renta dentro de los bosques comunales. Por otro lado, las disposiciones relevantes de esta ley serán aplicadas de manera equitativa para regular el transporte de madera, productos y subproductos maderables fuera de los bosques comunales, así como para darles un uso comercial. De esta manera, el titular deberá cumplir con las retribuciones mencionadas en el artículo 32, párrafo 1b, y en el artículo 40, y la suma mencionada en el artículo 13. Para fines de este artículo se considerará como titular a aquella persona que adquiera madera y productos y subproductos maderables de los bosques comunales —ya sea a título oneroso o no— de un residente del bosque, en el caso de que tal persona transporte los productos fuera del bosque comunal o lleve a cabo actividades comerciales. Pueden establecerse mayores reglas y regulaciones mediante decretos de Estado.*

El Tratado de Paz, por su parte, señala lo siguiente:

#### Artículo 10: Derechos de propiedad

1. *El gobierno abogará para que los ciudadanos indígenas adquieran derechos legales sobre la tierra que utilizan dentro del área que habitan.*
2. *Los límites y el tamaño de las áreas habitadas mencionadas en el párrafo anterior también serán establecidos sobre la base del estudio que el Consejo de Desarrollo del Interior lleve a cabo.*
3. *La autoridad tradicional de los grupos indígenas del interior, o quien ellos designen para dichos efectos, deberá desarrollar procedimientos sobre los cuales los miembros individuales de una comunidad puedan adquirir derechos legales sobre una parcela de tierra en las áreas mencionadas en el párrafo 2.*

4. *El gobierno proclamará una zona económica alrededor de las áreas mencionadas en el párrafo 2, donde los indígenas llevarán a cabo actividades económicas que incluirán actividades forestales, agricultura a pequeña escala, pesca y caza.*

Finalmente, el artículo 5 de la Ley de Recursos Forestales dispone que:

1. *Aquellas personas con licencia para desarrollar actividades de investigación o que tienen una concesión para el aprovechamiento de recursos forestales, deben respetar los derechos de los maroons y los pueblos indígenas respecto de sus tierras y parcelas agrícolas, los cuales pueden estar dentro del perímetro de la tierra otorgada.*

Estos artículos muestran que el legislador reconoce los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra en la cual viven y trabajan, sobre la base del derecho de uso. Si bien estos grupos tienen derecho a acceder a la tierra de propiedad estatal cuando ello beneficia al pueblo, el problema radica en cómo llevar este proceso a cabo.

Para resolver este problema sería necesario crear una legislación totalmente nueva, o buscar una solución en la legislación actual. Actualmente no es posible encontrar una solución dentro de los decretos de reforma de la tierra, ya que estos regulan los derechos individuales sobre tierras públicas. En este sentido, para mantener la estructura tradicional de la tribu sería necesario desarrollar un derecho de propiedad de naturaleza colectiva.

Pese a que el artículo 10 del Acuerdo de Paz indica cuáles son los límites de las zonas habitadas por grupos indígenas, estas varían entre cada grupo poblacional. El estilo de vida de los pueblos indígenas es diferente del de los maroons, y los límites de las tierras de estos últimos siempre han estado claramente establecidos.

Las concesiones forestales han sido otorgadas a las poblaciones maroons sobre la base del artículo 5 de la Ley de Recursos Forestales. Lamentablemente, es común que los mismos pobladores no obtengan beneficios del aprovechamiento de recursos forestales. Por ello, es importante analizar el régimen actual de las concesiones forestales, ya que estas son otorgadas a los líderes de las comunidades maroons para el beneficio de todos los integrantes de la comunidad.

## **Demandas territoriales**

La demanda internacional por materia prima barata ha atraído la mirada de muchos inversionistas hacia Surinam, un país rico en recursos naturales. Estos inversionistas, en su mayoría provenientes de los sectores mineros, forestales y agrícolas, han planificado llevar a cabo sus actividades, especialmente en zonas del interior de Surinam, justamente donde viven los pueblos indígenas. Incluso ha ocurrido que, en algunos casos, las concesiones otorgadas a los inversionistas incluían aldeas y comunidades. Ante esto, algunos pueblos indígenas y maroons tomaron medidas legales, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, para luchar contra estas concesiones otorgadas, al sentirse amenazados porque las áreas que han habitado por siglos les sean arrebatadas.

## **Casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos - OEA**

En la lucha porque se haga justicia, los maroons y otros pueblos indígenas han llevado al Estado de Surinam ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA.

Los grupos tribales demandan el reconocimiento legal de la propiedad colectiva que han ejercido

durante muchos años sobre el territorio sobre el cual han habitado y trabajado. De esta manera, los grupos indígenas basan sus demandas por la tierra en el hecho de que ellos fueron los primeros habitantes de Surinam, adicionalmente los maroons basan sus demandas en los diferentes tratados de paz que han firmado con el anterior gobierno colonial.

Dentro del marco de esta investigación se discutirán tres casos que fueron llevados ante la Comisión Interamericana. El caso de los doce Lös de los maroon de Saramaka será discutido con mayor detalle, ya que la corte ya ha emitido sentencia y esto puede tener una influencia significativa para el propósito de este estudio.

### **El caso Moiwana**

Moiwana es un poblado maroon que durante la lucha llevada a cabo en la década de 1980 entre las Fuerzas Armadas de Surinam y un grupo de rebeldes, mayormente maroons, fue destruido por el fuego y muchos de sus habitantes fueron asesinados. En este caso, la corte determinó que Surinam no tiene un sistema de medidas que protejan a los grupos tribales e indígenas que garantice el respeto de sus derechos territoriales, los cuales se encuentran reconocidos internacionalmente.

Frente a ello, Surinam fue sentenciado a establecer un sistema que tuviera un mecanismo efectivo para determinar y demarcar los límites de las áreas habitadas tradicionalmente por los habitantes de Moiwana.

### **Los pobladores de Kaliña y Lokono**

Este caso fue enviado a la Comisión Interamericana por ocho comunidades indígenas localizadas en el Bajo Río Marowijne. Estos pueblos indígenas

consideran que su supervivencia se ve amenazada por las políticas y acciones desarrolladas por el gobierno y que sus derechos están siendo violados.

### **Los doce Lös de Saramaka**

La tribu de los Saramaka consiste en doce Lös repartidos en más de sesenta aldeas. La tribu está liderada por el granman (jefe principal), quien es asistido por varios capitanes generales. La autoridad local también está compuesta por capitanes y basya, y el granman es el líder de todos los miembros tribales que habitan dentro de su territorio.

Como resultado del otorgamiento de concesiones a terceros por el gobierno en áreas tradicionalmente ocupadas por los Saramaka, estos han sentido su existencia amenazada y han considerado el hecho como una violación grave de sus derechos. Estos grupos apelan al hecho de que ellos han habitado estas áreas durante siglos y que, en consecuencia, estas ya son parte de su cultura. Además, sostienen que el gobierno no reconoce sus derechos colectivos.

Pese a haber realizado varios intentos en el país, no consiguieron la atención que buscaban, razón por la cual los doce Lös decidieron llevar su caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos. Luego de años de litigio, la decisión de la Corte favoreció a la población Saramaka y el Estado de Surinam fue hallado culpable. La Corte tomó en cuenta las siguientes consideraciones a la hora de determinar su sentencia:

*Derecho a la propiedad comunal bajo el artículo 21 de la Convención Americana*

1. *Esta Corte ha tratado este tema anteriormente y como consecuencia sostiene sistemáticamente que:*

*Los lazos cercanos que tienen los miembros de las comunidades indígenas para con sus tierras tradicionales y los recursos naturales asociados con su cultura, así como los elementos no corporales que se derivan de estos, deben ser asegurados bajo el artículo 21 de la Convención Americana.*

2. *De la misma manera, en el caso de Mayagna, la Corte consideró que “el artículo 21 de la convención protege el derecho a la propiedad [...], el cual incluye, entre otros, los derechos de los miembros de [...] las comunidades indígenas dentro del marco de la propiedad comunal”. De igual manera, en el caso Sawhoyamaxa, la Corte consideró “que las comunidades indígenas probablemente tenían un entendimiento colectivo de los conceptos de propiedad y posesión, en el sentido que la propiedad de la tierra “no se centra en el individuo sino en el grupo y su comunidad”. Asimismo, la Corte sostuvo en el caso Yakye Axa que “tanto la propiedad privada de los individuos como la propiedad comunal de los miembros de [...] comunidades indígenas están protegidos por el artículo 21 de la Convención Americana.*

3. *La decisiones de la Corte respecto de este tema han estado todas basadas en la relación especial que los miembros de los pueblos indígenas y tribales tienen con su territorio, y en la necesidad de proteger ese territorio con el fin de salvaguardar la supervivencia física y cultural de tales poblaciones. En este sentido, la Corte ha declarado que:*

*“La relación estrecha que tienen los grupos indígenas con la tierra debe ser reconocida y entendida 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 un tema de posesión y producción, sino un elemento material y espiritual, que deben disfrutar al máximo [...] para preservar*

*su legado cultural y transmitirlo a generaciones futuras”.*

*En esencia, según el artículo 21 de la Convención, los Estados deben respetar la relación especial que tienen los miembros de grupos indígenas y tribales con su territorio de una manera que garantice su supervivencia social, cultural y económica. Esta protección de la propiedad bajo el artículo 21 de la Convención, leída junto a los artículos 1 (1) y 2 de dicho instrumento, les genera la obligación positiva a los Estados de adoptar medidas especiales que garanticen a los miembros de pueblos indígenas y tribales el ejercicio total y equitativo de su derecho sobre los territorios que han usado y ocupado tradicionalmente.*

4. *Sobre la base del análisis previo, es posible interpretar el artículo 21 de la Convención Americana de tal manera que pueda ser utilizado para abogar por el derecho que tienen los miembros de comunidades indígenas y tribales de determinar y disfrutar libremente su propio desarrollo social, cultural y económico, el cual incluye el derecho a disfrutar la particular relación espiritual que tienen con el territorio que han usado y habitado tradicionalmente. De esta manera, en este caso el derecho a la propiedad protegido bajo el artículo 21 de la Convención Americana, interpretada bajo la luz de los derechos reconocidos bajo los artículos 1 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos - PIDCP —los cuales no pueden verse restringidos como resultado de la interpretación de la Convención Americana— otorga a los miembros de la comunidad de Saramaka el derecho a disfrutar del derecho de propiedad bajo un enfoque comunal, de acuerdo con su tradición.*

5. *Al aplicar los criterios mencionados anteriormente al presente caso, la Corte concluye que los miembros del grupo indígena de Saramaka conforman una comunidad tribal*

*protegida por leyes internacionales de derechos humanos que les aseguran el derecho al territorio comunal que han habitado y utilizado. Este derecho se deriva de su vínculo histórico con la tierra y sus recursos, los cuales son necesarios para su supervivencia física y cultural. Asimismo, se establece la obligación del Estado de adoptar medidas especiales para reconocer, respetar, proteger y garantizar los derechos comunales de propiedad de los miembros de la comunidad de Saramaka sobre dicho territorio.*

*El sistema de tenencia de tierras de los miembros de la población saramaka*

- 6. Inicialmente, el tema de la falta de claridad del régimen tradicional de tenencia de la tierra de los saramakas fue tratado a fondo por las distintas partes, testigos y expertos en el caso. De la evidencia y testimonios presentados ante la Corte, es posible ver que los Lös o Ans son las principales entidades de tenencia de tierra dentro de la sociedad saramaka. Cada Lö es altamente autónomo y se encarga de asignar los derechos sobre la tierra y sus recursos entre los respectivos bëë (grupos familiares extendidos) y sus miembros individuales, de acuerdo con el derecho consuetudinario de Saramaka. De acuerdo con el derecho consuetudinario, los capitanes o miembros de un Lö no pueden alienar o gravar la propiedad comunal de su Lö, y por su lado, un lö tampoco puede gravar o alienar sus tierras de los cuerpos de territorio saramaka bajo propiedad colectiva. Respecto de este último punto, Eddie Fonkie, capitán general y fiscal, explicó que: “si un Lö trata de vender sus tierras, el otro Lö tendría derecho a objetar y detener [tal transacción] ya que esto afectaría los derechos y la vida de los saramakas. Los Lös son muy autónomos y [...] no interfieren en los asuntos del otro al menos que estos afecten los intereses de toda la población saramaka”. Esto se da porque el territorio “pertenece a los saramakas, pero a los saramakas como grupo”.*

En todo caso, la presunta falta de claridad en el sistema de tenencia de tierras de los saramakas no presenta un obstáculo insuperable para el Estado, que tiene el deber de consultar con los miembros de la población saramaka y buscar la aclaración de dicho tema, con el fin de cumplir con sus obligaciones bajo el artículo 21 de la Convención, así como el artículo 2 de dicho instrumento.

## **Decisiones concluyentes de la Corte**

En primer lugar es importante destacar que la Corte ordenó al Estado de Surinam iniciar la determinación de los límites y la demarcación de las áreas habitadas tradicionalmente por la población saramaka y completar el proceso de otorgamiento de títulos de propiedad.

A continuación citamos algunos puntos relacionados con los tres casos presentados ante la Corte y sus respectivas decisiones por ser de gran importancia para las poblaciones maroons e indígenas.

1. Surinam necesita iniciar la determinación de un sistema específico de derechos de propiedad para los grupos indígenas y tribales. Este proceso involucra, entre otras cosas, la determinación y demarcación de las tierras que han sido tradicionalmente habitadas y utilizadas, y a su vez, el otorgamiento de títulos sobre estas áreas. Una vez implementado el sistema, este pasará a formar parte del sistema legal nacional. Sin embargo, cuenta con características específicas tales como que: su alcance está limitado a grupos indígenas y tribales; así como, las reglas que lo conforman están basadas en la tradición y especialmente en la conexión colectiva a nivel económico, social, cultural y espiritual (“propiedad comunal”) que tienen los grupos indígenas y tribales con la tierra. Además, el sistema respeta intereses que tienen el carácter de

derechos humanos internacionales, tales como el mantenimiento de la integridad cultural, la protección de la identidad del grupo y el alcance de la autodeterminación interna (autonomía) de los grupos indígenas y tribales.

2. Hasta que el gobierno no desarrolle los temas mencionados, deben respetarse con carácter absoluto los derechos de los grupos indígenas y tribales sobre la tierra, los cuales son reconocidos internacionalmente como derechos humanos. En este sentido, el Estado tiene la obligación de no realizar una acción que pudiera limitar dichos derechos. Esto es imperativo, porque todos estos aspectos son esenciales en la vida de las poblaciones tribales e indígenas pues su estilo de vida está basado en la tradición, y esta no solo implica protección económica sino también el cuidado de sus lazos sociales, culturales y espirituales con la tierra.
3. Las limitaciones que se crearon antes de que Surinam accediera a la Convención en el año 1987 (tales como otorgar concesiones y títulos de propiedad sobre la tierra a “terceros”, así como el establecimiento de reservas naturales y la construcción de infraestructura) tienen —en caso generen daños o efectos negativos— un carácter ilegal.
4. Tanto en el caso de que las limitaciones se hayan creado antes o después del año 1987, los pueblos indígenas y tribales pueden exigir medidas y mecanismos de compensación.
5. Por su parte, aun cuando las limitaciones serían permisibles en una primera instancia, una vez que se establezca el sistema específico de derechos humanos, estas tendrían que satisfacer los cuatro requisitos establecidos por la Corte Interamericana respecto de las limitaciones legales sobre el derecho de propiedad:
  - a. Las limitaciones deben estar basadas en una medida legal anterior.
  - b. Las limitaciones deben ser necesarias.
  - c. El interés que se satisface con la demanda competitiva y el daño causado por la limitación que protege el derecho de propiedad tienen que ser proporcionales.
  - d. Las limitaciones deben buscar satisfacer un interés que encaja dentro de una sociedad democrática.
6. Además, las limitaciones deben ser formuladas con garantías adicionales cuando se trata de tierras tradicionales de pueblos indígenas y tribales. Debe brindarse especial atención a evitar que estas limitaciones pongan en peligro o amenacen las costumbres y tradiciones de estos grupos en relación con la tierra, ya que ello podría afectar “su propia supervivencia” como grupo y la de sus miembros. Entre estas garantías se encuentran las siguientes:
  - a. El Estado debe garantizar que el grupo indígena o tribal involucrado sea consultado y participe de acuerdo con sus tradiciones y costumbres en los procesos de toma de decisiones sobre aquellas medidas involucradas que podrían resultar en posibles limitaciones a los derechos de los pueblos indígenas. Es importante mencionar que el derecho a la consulta y a la participación no requiere que las limitaciones sean un peligro para la supervivencia del grupo. Aun cuando se reconoce que el nivel de acuerdo que se requiere depende de la magnitud de la potencial violación, la postura que se toma es que en casos de exploración y extracción de recursos naturales dentro del territorio de pueblos indígenas y tribales siempre es necesario contar con su “consentimiento”, al margen de la magnitud real de la violación.

- b. El Estado tiene la obligación de garantizar que los pueblos indígenas y tribales compartan los beneficios generados por las actividades desarrolladas, de tal manera que reciban una compensación justa por la explotación de la tierra y de los recursos naturales que necesitan para su supervivencia (“beneficios compartidos”).
- c. El Estado tiene que garantizar que los impactos sociales y económicos que se esperan como resultado de la actividad involucrada sean evaluados de antemano por un ente independiente bajo la supervisión del Estado (“asesoría de impacto ambiental y social”).
- d. El Estado debe tomar medidas para que, en la práctica, el daño generado por las limitaciones sobre las formas de vida tradicionales de los pueblos indígenas y tribales involucrados se reduzcan al mínimo.

El gobierno de Surinam ya ha iniciado la implementación de las decisiones tomadas en el caso Moiwana y ha dispuesto que se haga lo mismo en el caso de los doce Lős de Saramaka.

Por su parte, la población saramaka considera que tal decisión no es solo una gran victoria sino un reconocimiento de sus derechos colectivos, los cuales han perdurado durante siglos. Como consecuencia, han manifestado su interés en establecer un plan de manejo para el área que incluye varias zonas como áreas protegidas.

## 4. Políticas gubernamentales

### Contexto nacional

La Constitución de la República de Surinam otorga una base legal para el establecimiento

de políticas nacionales económicas, sociales y ambientales. El artículo 6 de la Constitución establece que “el objetivo social del Estado está dirigido hacia la creación y estimulación de las condiciones necesarias para la protección de la naturaleza y el mantenimiento de un balance ecológico”.

La Declaración del Gobierno (Regeringsverklaring 2005-2010) establece como mandato que la gestión ambiental debe basarse en una aproximación eficiente y efectiva. El objetivo general de las políticas ambientales de la nación se define como protección, conservación, mejoramiento y rehabilitación de la calidad del medio ambiente y del establecimiento de prácticas de desarrollo sostenible a través de:

- El desarrollo de una política ambiental nacional.
- La integración de una política ambiental dentro de políticas de desarrollo sectoriales.
- La formulación de leyes y regulaciones, y la incorporación de aspectos relevantes de las convenciones y acuerdos internacionales ratificados.
- La promoción de una conciencia ambiental.
- La promoción de una producción sostenible.
- El establecimiento de una política de planificación y ordenamiento territorial.

En un Plan de Desarrollo Multianual - MOP, los temas de conservación de biodiversidad y de uso sostenible y de manejo de recursos biológicos se incluirán como parte de los procesos de planificación en todo el país.

El Reglamento sobre las Responsabilidades de los Ministerios, de 1991 (Boletín de Actas y Regulaciones SB 1991 - 58, aumentado por SB 2002 - 16 y SB 2005 - 94), describe las facultades

y responsabilidades de todos los ministerios, incluyendo aquellas relacionadas con la biodiversidad.

El sistema de gobierno nacional para un manejo ambiental integrado abarca:

- El Ministerio de Trabajo, Desarrollo Tecnológico y Ambiental (Ministerie van Arbeid, Technologische Ontwikkeling en Milieu - ATM).
- El Consejo Nacional del Medio Ambiente (Nationale Milieuraad).
- El Instituto Nacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo en Surinam (Nationale Instituut voor Milieu en Ontwikkeling in Suriname - NIMOS).

Asimismo, otros departamentos dentro de los varios ministerios existentes son responsables de actividades relacionadas con la protección de la biodiversidad, las cuales incluyen al sector privado. Las poblaciones indígenas y los maroons también están representados. Además, hay varias asociaciones que vienen trabajando por el medio ambiente a través de diversos proyectos.

En Surinam se ha desarrollado una amplia legislación, políticas y pautas para influir de manera directa e indirecta en los planes y acciones que afectan la biodiversidad y los recursos biológicos. El cumplimiento de la Estrategia Nacional de Biodiversidad y el desarrollo de un plan de acción van a contribuir específicamente a satisfacer uno de los compromisos asumidos por Surinam en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Las instituciones responsables de la aplicación de la legislación también se encuentran establecidas y se han propuesto varias leyes para enmendar y cumplir con los acuerdos internacionales y regionales, para así poder lograr el desarrollo de las prioridades nacionales.

## Contexto regional

Tanto a escala regional como subregional, Surinam es miembro de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica - OTCA, firmado en Brasilia en 1978, y además participa en la Comisión Especial de Medio Ambiente del Tratado. Igualmente, Surinam también es miembro de la Comunidad del Caribe - CARICOM y participa activamente en varios programas organizados por CARICOM, incluyendo aquellos que tratan temas de biodiversidad, cambio climático y degradación de la tierra. Asimismo, forma parte de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo - SIDS y participó en la implementación del Plan de Acción de Barbados.

## Acuerdos internacionales y regionales

Cinco de las convenciones internacionales de las cuales Surinam forma parte se orientan a temas de biodiversidad:

- El Convenio sobre la Diversidad Biológica.
- El Convenio sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres.
- La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres - CITES.
- La Convención sobre los Humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas (o Ramsar).
- La Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.

Todas las convenciones que guardan relación con la protección de la biodiversidad promueven la implementación de acciones a escala nacional, regional e internacional con el fin de alcanzar objetivos comunes de conservación y uso

sostenible. En la búsqueda por alcanzar sus objetivos, las convenciones han desarrollado diversas aproximaciones complementarias basadas en el sitio, especies o en el ecosistema, así como en herramientas operativas que incluyen programas de trabajo, permisos y certificados de comercio, acuerdos regionales, listados de terrenos y fondos especiales.

La Convención sobre la Diversidad Biológica estableció una reducción significativa del índice de pérdida de biodiversidad en Surinam, que fue luego aprobada en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible. Los objetivos actuales que deben lograrse para el año 2010 promoverán una mayor cooperación entre varios actores nacionales e internacionales responsables de implementar las convenciones, mientras que de manera paralela se reduce la duplicación de esfuerzos.

### **Estrategia y Plan de Acción para la Biodiversidad Nacional**

En 1998, el gobierno comenzó a desarrollar una Estrategia Nacional de Biodiversidad, pero lamentablemente nunca se llegó a culminar y, por ende, tampoco a implementar. Como parte del proyecto 'Apoyo en la Construcción de Competencias de la Fundación para la Conservación de Surinam' - SCF, el gobierno ha reservado fondos para, entre otras cosas, actualizar la estrategia nacional de biodiversidad, crear una base de datos de diversidad biológica, desarrollar un sistema de monitoreo con tecnología SIG (sistema de información geográfica) y constituir el Comité Nacional de Biodiversidad. El desarrollo del Plan de Acción para implementar la Estrategia Nacional de Biodiversidad será financiado por el proyecto 'Formulación de un Plan de Acción de Biodiversidad para la Implementación de una Estrategia Nacional de Biodiversidad'. Asimismo, el programa de

actividades se beneficiará del trabajo que se lleve a cabo en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible que se llevó a cabo en el 2002.

### **La 'Iniciativa País' del Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques**

El Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques - UNFF es un foro de política intergubernamental que busca promover el manejo, conservación y desarrollo sostenible de todo tipo de bosques y asegurar el compromiso político a largo plazo con el fin de lograr estos propósitos. Como parte del UNFF, en setiembre de 2008 se llevó a cabo un diálogo internacional en Surinam conocido como el 'Diálogo de Paramaribo'. Los objetivos principales del Diálogo de Paramaribo consistían en: (i) identificar las oportunidades existentes para incrementar significativamente el financiamiento para el manejo de bosques; (ii) identificar fuentes públicas y privadas de financiamiento, así como compartir experiencias sobre la movilización de financiamiento para bosques; (iii) examinar la relación entre financiamiento de bosques y la gobernanza relacionada con la gestión de bosques, y finalmente, (iv) habilitar mecanismos adecuados para recibir financiamiento. Además, también se exploraron modelos, estrategias y arreglos institucionales para lograr un mayor financiamiento a través de mecanismos bilaterales y multilaterales de financiamiento público, reducción de deudas, pagos por servicios ambientales (tales como agua y carbón), inversión comercial del sector privado y filantropía.

En el año 2006, la sexta sesión del Foro llegó a un acuerdo respecto de cuatro objetivos globales comunes para los bosques, los cuales buscaban:

- Revertir la pérdida de áreas cubiertas por bosques en el mundo a través del manejo sostenible de bosques - SFM, lo que incluye protección, restauración, y reforestación,

así como un incremento de esfuerzos para prevenir la degradación de los bosques.

- Mejorar la economía basada en los bosques, los beneficios sociales y ambientales, incluyendo el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones que dependen de los bosques.
- Incrementar de manera significativa el área de bosques manejados de manera sostenible y bajo protección, así como la proporción de productos forestales derivados de bosques manejados sosteniblemente.
- Brindar mayor asistencia oficial y movilizar recursos financieros que provengan de diferentes fuentes para el manejo sostenible de los bosques.

Como consecuencia, tanto el gobierno de Surinam como el sector privado están esperando los resultados de este diálogo. A su vez, el presidente de Surinam y el director de la Cámara de Comercio han manifestado que ya es momento de que Surinam pueda ver ganancias del hecho de que 90% de su territorio todavía esté cubierto por bosques tropicales.

Como resultado de la 'Iniciativa País' el gobierno de Surinam ha comenzado los preparativos para enviar un R-Pin a la Unidad de Finanzas de Carbono del Banco Mundial, con el fin de explorar las oportunidades que ofrece esta entidad para apoyar a países en vías de desarrollo a reducir las emisiones de carbono causadas por la deforestación y la degradación de los bosques - REDD.

## 5. Oportunidades y amenazas

De acuerdo con la Constitución de Surinam, todos los bosques son de propiedad estatal. La

legislación que regula los derechos de propiedad sobre la tierra todavía no reconoce los títulos comunales de posesión de tierras y, por ende, las tierras indígenas aún no son reconocidas formalmente como tales.

Pese a ello, la población indígena de Kwamalasamatu, un poblado del sur de Surinam, ha declarado, por iniciativa propia, un área de 18 mil hectáreas como área protegida, y ellos mismos la están manejando de manera activa. Dentro de esta área, denominada Santuario Werehpai, han construido un albergue turístico llamado Iwana Samu, con el apoyo de Conservación Internacional Surinam. Por su parte, el Equipo de Conservación de la Amazonía - ACT ha apoyado a los pueblos indígenas capacitándolos para que se conviertan en guardaparques.

Este fue un acontecimiento importante, ya que fue la primera vez que una comunidad tomaba una decisión de esta índole en Surinam. Hoy en día se invierten muchos esfuerzos en diálogos con el gobierno para asegurar medios por los cuales las áreas protegidas designadas por grupos indígenas puedan ser reconocidas oficialmente. Por otra parte, la protección de las tierras indígenas puede encontrarse bajo el marco de la Ley Forestal, que permite el otorgamiento de bosques a la población indígena para uso comunal.

Sin embargo, podría haber oposición de la Asociación de Jefes Indígenas - VIDS, una organización que reúne a todos los jefes de las comunidades de Surinam. Esta asociación se ha manifestado a favor de los derechos indígenas sobre las tierras y, además, ha expresado públicamente su oposición a la creación de reservas naturales en territorios indígenas por parte del gobierno. La VIDS se estableció en 1992 como una asociación de jefes de distintas comunidades indígenas de Surinam cuyo propósito era ganar reconocimiento en favor de los derechos indígenas sobre las tierras,

representar a los grupos indígenas tanto a escala nacional como internacional y apoyar el desarrollo sostenible de las comunidades indígenas en Surinam. Cabe recalcar que el VIDS es reconocido por el gobierno como el representante oficial de los pueblos indígenas en Surinam, y esta asociación ha manifestado en diversas oportunidades que Surinam es el único país en Sudamérica que no reconoce legalmente los derechos colectivos sobre la tierra de los pueblos indígenas.

La Ley de Protección de la Naturaleza de 1954 no otorga ninguna función a las comunidades en el manejo de las áreas protegidas. Por su parte, la División de Conservación de la Naturaleza - NB cuenta con muy pocos funcionarios y, por tanto, no tiene la posibilidad de manejar de manera adecuada las reservas naturales que conforman 13% del territorio de Surinam.

## Las plantaciones

Surinam tuvo una rica economía basada en las plantaciones: durante su etapa más productiva, llegaron a existir 965 plantaciones activas. Las plantaciones más conocidas fueron las de madera, café, azúcar, algodón y cítricos. Estas plantaciones variaban en tamaño —de trescientas a 10 mil hectáreas en algunos casos— y no estaban totalmente cultivadas. Incluso la mayoría de estas plantaciones se encontraban bajo propiedad privada o del Estado. Sin embargo, cuando se abolió la esclavitud, la mayoría de los esclavos se alejaron de estas plantaciones, porque no querían recordar aquel periodo tan difícil de sus vidas, y además, porque ya contaban con otras alternativas y oportunidades.

Por su parte, el gobierno trató de compensar esta escasez de mano de obra contratando trabajadores provenientes de la India, Indonesia y China. Pero esta medida no tuvo el efecto deseado y en el corto plazo hubo una gran demanda insatisfecha

de trabajadores en estas plantaciones. Como consecuencia de esto, la producción declinó, lo que imposibilitó un manejo y mantenimiento adecuado de las tierras. Aquellos propietarios que no pudieron sobreponerse a la situación se mudaron en su mayoría a los Países Bajos. Esto afectó el estado legal de un gran número de plantaciones, muchas de las cuales fueron abandonadas posteriormente.

La mayor parte de los descendientes de propietarios se encuentran en las afueras de Surinam, y en muchos casos las plantaciones pertenecen a entidades que no están divididas, por lo que se desconoce el número de demandantes legítimos. Las plantaciones a las que se hace referencia cubren amplias áreas del país, y con excepción de la franja costera, también se encuentran en el interior de Surinam. En este contexto, también existen casos en que los demandantes legítimos crearon un comité administrativo para resguardar sus intereses.

Muchas plantaciones se ven afectadas por las actividades de los taladores ilegales, cuyo principal objetivo son las reservas de bosques maderables. Debido a la falta de recursos financieros para establecer sistemas de protección adecuados, es relativamente fácil para estos taladores mantener sus actividades y, de esta manera, seguir dañando los bosques.

Los administradores de las plantaciones ven en la creación de áreas protegidas dentro de sus plantaciones una forma de proteger partes del bosque y, a la vez, un mecanismo para obtener beneficios financieros. En caso que lleguen a crear áreas protegidas, se darían los mecanismos necesarios para que los pobladores locales puedan cazar y pescar dentro de ellas. De la misma forma, también les gustaría recibir algún tipo de compensación que luego destinarían a la protección y el desarrollo sostenible de estas áreas. La presencia de una gran riqueza de flora

y fauna, así como una gran belleza paisajística, generan un gran potencial para llevar a cabo actividades de ecoturismo.

Los administradores de las plantaciones forestales pueden destinar áreas ubicadas dentro de sus plantaciones a fines específicos. No obstante, en caso de que otorguen a estas áreas el estatus de áreas protegidas, ello no estaría en concordancia con la Ley de Protección de la Naturaleza, en la medida en que dispone que el gobierno es la única entidad con el poder de proclamar un área protegida y otorgarle dicho estatus legal. Pese a ello, en el marco del derecho propiedad, los propietarios pueden decidir realizar actividades de conservación en estas áreas y darles el estatus de áreas bajo protección.

Los requerimientos legales para designar un área como área protegida podrían servir como un estándar para solicitar que las áreas designadas por sus propietarios como áreas protegidas reciban un reconocimiento legal por el gobierno.

## **Sector privado**

En diversas ocasiones el sector privado organizado ha manifestado ser partidario del uso sostenible del bosque. En este contexto, el gobierno ha otorgado grandes extensiones de tierra en concesión a grandes compañías —extranjeras en su mayoría— con fines de exploración o explotación. A estas compañías también les gustaría ver algún tipo de compensación monetaria en el caso que se le otorgue el estatus de área protegida a la tierra sobre la cual tiene un título.

El año pasado Conservación Internacional Surinam organizó un simposio llamado ‘Pago por Servicios Ambientales’ - PSA, destinado especialmente a líderes gubernamentales, el sector bancario y la comunidad empresarial, con el fin de que estas entidades se familiaricen con

estos nuevos conceptos y con la posibilidad de obtener compensaciones monetarias.

Frente a ello, la comunidad empresarial afirmó que preferían observar primero cómo funcionaban los mecanismos de pago por servicios ambientales así como los demás mecanismos financieros a efectos de tener claridad respecto de los beneficios que recibirían. En caso que no se generen mecanismos de compensación, estos se verían forzados a buscar otras oportunidades.

## **La Asociación de Industriales del Interior**

La Asociación de Industriales del Interior - ABI es un conjunto de empresarios del interior de Surinam que reconocen la importancia crítica de los recursos biológicos, la diversidad biológica y las áreas protegidas, así como el rol principal que Surinam puede jugar para la región y el mundo en el campo de uso sostenible y conservación de bosques tropicales prístinos. En este sentido reconocen que el valor científico, ecológico y estético de los bosques tropicales primarios todavía intactos puede ser mayor a largo plazo, que el valor que se puede obtener de su explotación con fines extractivos.

Este grupo de empresarios del interior ha manifestado su deseo de utilizar los recursos de manera sostenible y de proteger la Amazonía. Para esto buscan mayor información sobre las oportunidades que existen dentro del marco de los esquemas de pago por servicios ambientales. Asimismo, teniendo en cuenta su origen y puntos de vista, los miembros de la asociación podrían jugar un rol importante en el establecimiento de bosques privados y comunales.

## **Multinacionales**

La minería de bauxita cumple un importante rol en la economía de Surinam, ya que el 80% de las

ganancias del comercio exterior proviene de esta fuente. Por su parte, la minería formal e informal de oro, y la industria de hidrocarburos han visto un incremento en sus actividades a raíz de que los precios de estos productos han alcanzado niveles récord. Conservación Internacional Surinam - CI-S ha tenido logros notables al conseguir que las grandes compañías (ALCOA/SURALCO, BHP Billiton, Newmont Mining) reconozcan sus responsabilidades ambientales, participen en iniciativas ambientales que vayan más allá de sus operaciones comerciales y refuercen estrategias de conservación. CI-S ha entrenado al personal de BHP Billiton en el uso de cámaras trampa para evaluar y monitorear el impacto de su exploración y actividad minera sobre mamíferos de gran tamaño.

Como parte de esta iniciativa, SURALCO y BHP Billiton también financiaron una expedición de evaluación rápida en una de sus concesiones como parte de su proceso de evaluación. Aparentemente estas dos compañías decidieron no llevar a cabo actividades mineras en esa área como consecuencia del descubrimiento de especies endémicas ahí. Además, las compañías han demostrado disposición para excluir ciertas áreas de sus actividades y de proponer al gobierno que les otorgue el estatus de áreas protegidas. Si bien estas compañías mineras tienen extensas áreas otorgadas en concesión para la exploración y explotación, no tienen el poder legal de otorgarles el estatus de áreas protegidas. En el caso del Parque Natural Brownsberg, SURALCO ayudó a que este se creara dentro de su concesión minera.

### **La Fundación para la Conservación de Surinam**

En 1998 la República de Surinam dio un gran paso al establecer la Reserva Natural de Surinam Central, que cubre 10% del territorio del país.

Asimismo, el hecho de que esta reserva haya sido incluida en la Lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO en el año 2000 es una muestra del reconocimiento internacional de una de las mayores contribuciones que un país con bosques tropicales ha hecho para la conservación de la biodiversidad.

Como consecuencia del establecimiento de la Reserva Natural de Surinam Central - RNSC, el 14 de marzo del año 2000 se estableció la Fundación para la Conservación de Surinam en una efectiva sociedad entre la República de Surinam y Conservación Internacional, la cual contó con contribuciones significativas del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) y las Naciones Unidas.

En la actualidad, la SCF cuenta con un capital de 15 millones de dólares americanos que se invierte en los mercados internacionales. Los proyectos son financiados enteramente con los intereses generados sobre este capital.

La Fundación para la Conservación de Surinam es el fondo ambiental sostenible por excelencia y trabaja para proteger la biodiversidad tanto a escala global como local. Esta fundación ha logrado contribuir activamente, a través del financiamiento de proyectos y de acciones estratégicas, al desarrollo económico de Surinam y a la protección y conservación de la biodiversidad mundial. Esto ha sido posible gracias a la confianza que ha generado en el ámbito nacional e internacional, a la buena relación que mantiene con los accionistas y a su contribución visible al uso sostenible y a la protección del medio ambiente.

De esta manera, resulta imperativo establecer objetivos estratégicos que funcionen como base para desarrollar e implementar planes para alcanzar esta visión. Los objetivos estratégicos para los siguientes años son:

1. Incrementar el reconocimiento de la Fundación para la Conservación de Surinam y asegurar una mayor difusión de su filosofía.
2. Llevar a cabo proyectos (directamente o a través de terceros) que contribuyan esencialmente a la protección y uso sostenible de la naturaleza y a la biodiversidad en Surinam.
3. Un incremento constante del capital de la SCF y el fortalecimiento del fondo.
4. Entrar en sociedades y otro tipo de relaciones de cooperación con socios nacionales e internacionales.
5. Estimular continuamente al gobierno para que formule políticas (en el sector de planeamiento ambiental) y establezca estructuras que fortalezcan al sector.
6. Fortalecer la organización interna.

## Amenazas

En los últimos años la minería de oro y la explotación de las reservas de petróleo y gas han adquirido una gran importancia, así como también han emergido industrias más pequeñas, como la arrocera, bananera y forestal maderable. No obstante, dentro de la visión limitada del actual gobierno, solo la explotación minera y forestal se ven como oportunidades de expansión económica. Sumado a la minería artesanal de oro que se lleva a cabo a lo largo del curso de muchos ríos del interior, el gobierno chino viene incidiendo en la promoción del desarrollo de biocombustibles basado en plantaciones de palma aceitera a gran escala. Esta propuesta, sumada al renovado interés por explotar los recursos maderables por parte de multinacionales asiáticas ha llevado a que las amenazas que afrontan los bosques de Surinam hayan vuelto a los niveles que ostentaba en 1998, cuando estas

multinacionales buscaban millones de hectáreas para concesiones forestales maderables.

Surinam tiene una larga tradición de protección de la naturaleza, y el marco del sistema de áreas protegidas data de 1950. El mayor obstáculo para la conservación es que algunas instituciones débiles y con visiones obsoletas, así como una legislación desactualizada, dificultan la introducción de nuevos conceptos y visiones. Una falta de entendimiento de los potenciales beneficios económicos generados por la conservación de la biodiversidad ha resultado en recursos limitados y en una política de escasa prioridad para el manejo de áreas protegidas. La débil capacidad institucional y la legislación desactualizada se agravan con prácticas extremadamente burocráticas y con candados políticos.

En este caso la voluntad política y los cambios legislativos son cruciales. Diversas facciones del actual gobierno creen que hoy en día ya hay suficientes tierras protegidas y que un mayor desarrollo económico provendrá de la industria minera y forestal, y quizás de la agricultura. Si se logra demostrar que los nuevos mecanismos de pago por servicios ambientales pueden generar ganancias comparables a las de las industrias extractivas para Surinam, mientras se conservan recursos en lugar de que estos sean consumidos, será posible acceder a una audiencia más receptiva. Esto también cambiará la opinión de algunos miembros del gobierno que no creen que Surinam pueda beneficiarse de los nuevos mecanismos financieros que buscan evitar la deforestación.

Además de las grandes compañías mineras también hay una seria amenaza ambiental generada por los extractores de oro a pequeña escala (mayormente brasileños que trabajan, a menudo de manera ilegal, en el interior). Estos mineros utilizan mercurio, degradan la tierra y depositan sedimentos en arroyos y

ríos sin ningún tipo de precaución destinada a proteger a la población y al medio ambiente. Como resultado de esta circunstancia, la World Wildlife Foundation - WWF tiene un programa que se orienta a mitigar los efectos de la minería a pequeña escala.

Por cada enmienda que se haga a una ley, es necesario contar con la aprobación de la Asamblea Nacional. Asimismo, tomando en cuenta el ritmo bastante lento al que trabajan las autoridades públicas y con las próximas elecciones nacionales programadas para 2010, quedan escasas posibilidades de que las enmiendas que no tienen una prioridad muy alta sean tratadas antes de las elecciones. A ello se suma el hecho de que hoy en día existen ocho partidos políticos diferentes con sus propias prioridades.

Si las posibilidades presentadas por los mecanismos de pago por servicios ambientales no son los suficientemente claras, o si no se materializan, es posible que en un corto tiempo los empresarios escojan métodos más rápidos de hacer dinero que impliquen la extracción de recursos de los bosques tropicales.

Por otra parte, si a las comunidades tribales se les otorgan áreas de libre disposición, pero sin que existan alternativas económicas para su adecuada gestión, estas podrían también decidir usar estos bosques para el aprovechamiento de minerales y recursos forestales maderables.

## 6. Conclusiones y recomendaciones

### Conclusiones

La legislación que existe en el campo de la conservación de la naturaleza data de la década de 1950 y no incluye los avances internacionales desarrollados durante los últimos cincuenta

años. El punto de partida dentro de la legislación de Surinam es que toda la tierra sobre la cual no se pueda probar la existencia de un título es considerada tierra pública bajo propiedad del Estado.

Por esta razón, el gobierno es propietario de la mayor parte de la tierra en Surinam, mientras que un porcentaje mínimo del territorio se encuentra bajo propiedad privada. Actualmente, el gobierno puede otorgar extensiones de tierra bajo la figura del arrendamiento o concesión. Este arrendamiento o concesión tiene un periodo establecido, y el Estado puede revocar el derecho otorgado.

En este contexto, el gobierno tiene la posición más fuerte y es el único que, por ley, puede dar el estatus de áreas protegidas a las tierras. Algunas facciones del gobierno opinan que Surinam, al tener 13% de su territorio bajo la figura de áreas protegidas, ya ha hecho suficiente, y les gustaría ver un mayor reconocimiento y compensación internacional. Este punto fue manifestado nuevamente por el presidente durante su discurso en las Naciones Unidas en el 2008. Desde hace unos meses el gobierno ha comenzado con los preparativos para explorar de manera exhaustiva las oportunidades que representan los mecanismos financieros internacionales para evitar la deforestación y la degradación de los bosques.

Los privados que tienen títulos de propiedad sobre la tierra pueden otorgar al área, o a partes de esta, el estatus de área protegida por iniciativa propia, aun cuando esta no genere efectos vinculantes. Tanto las compañías como las personas que reciben concesiones del gobierno pueden determinar por voluntad propia que no desarrollarán actividades en ciertas zonas de su concesión. Sin embargo, no le pueden otorgar el estatus legal de área protegida. Asimismo, dentro del sector privado las personas no están

totalmente convencidas de las posibilidades que mecanismos nuevos, como el pago por servicios ambientales y el mercado de carbono, pueden ofrecer. Según ellos, no hay suficientes incentivos económicos para respaldar la implementación de iniciativas de conservación privada.

Respecto de las comunidades maroon e indígenas se ha generado otra situación como resultado de las recientes decisiones tomadas por la Corte, por las cuales el gobierno fue sentenciado a reconocer los derechos de los grupos que viven en comunidades tribales. Sus territorios también necesitarían ser delimitados y el granman de los saramakas ya indicó que ellos tienen la intención de otorgar el estatus de área protegida a ciertas zonas que recaen dentro de sus territorios.

Como ya se mencionó, las plantaciones cubren gran parte del territorio de Surinam. Sin embargo, la mayoría de estas no está produciendo, y además, enfrentan una situación legal confusa y una falta de medios económicos para desarrollarse.

El Fondo para la Conservación de la Naturaleza de Surinam ofrece buenas oportunidades para financiar proyectos que promuevan la conservación de la naturaleza, pero aún no se han utilizado y aprovechado de manera óptima.

## Recomendaciones

La legislación de Surinam se tiene que ajustar a los avances que se han desarrollado respecto de la conservación de la naturaleza y dejar de lado la noción de que el gobierno es el único responsable de proteger adecuadamente los recursos naturales. Frente a ello, es necesario que se generen espacios y mecanismos para la participación de comunidades tribales, del sector privado y de la sociedad civil en general. También es preciso llevar a cabo un estudio de cómo Surinam puede enmendar su legislación

local de acuerdo con las convenciones que ha ratificado.

Se debe dar más información al gobierno, a los miembros del Parlamento y al sector privado acerca de las posibilidades que existen a escala internacional para compensar a los países que manejan sus bosques de manera responsable. Esto incluye los esquemas de pago por servicios ambientales, los canjes de deuda por conservación de la naturaleza y el mercado de carbono.

es necesario prestar una atención especial a la iniciativa del Banco Mundial para la reducción de emisiones de gases efecto invernadero causadas por la deforestación y degradación de los bosques - REDD. Las organizaciones no gubernamentales e instituciones internacionales pueden jugar un rol muy importante en esta iniciativa.

No obstante, dado que este mecanismo no es el óptimo para Surinam, con apoyo internacional se debería establecer un proyecto piloto para aquellos bosques con bajas tasas de deforestación, para que de esta manera los actores interesados puedan ver cómo esta iniciativa funciona en la práctica. Lo que ocurre es que para evitar que se otorguen extensas áreas de bosques en concesión a multinacionales, Surinam tiene que ser elegible para acceder a los mecanismos de compensación que vienen diseñándose internacionalmente y no quedarse solamente en un nivel de reconocimiento.

El sistema de plantaciones de Surinam requiere ser revisado, para lo cual es necesario llevar a cabo un estudio para establecer el estatus legal de las plantaciones. Después de esto, quedaría claro con quién se debe lidiar para establecer bosques privados o comunales.

Los avances respecto de las decisiones de la Corte según los cuales las personas que habitan

en comunidades tribales tienen derechos sobre las tierras que han habitado tradicionalmente durante siglos deben monitorearse. Estas comunidades deben recibir asistencia en el desarrollo de actividades económicas alternativas que generen el menor daño posible a la naturaleza.

Finalmente la Fundación para la Conservación de Surinam debe incrementar su capital para poder tener mayor disponibilidad de capital para trabajar, y generar conciencia en la población sobre las posibilidades que ofrece para financiar proyectos destinados a proteger la naturaleza.

## Referencias bibliográficas

- E. Olf, Kitty. *Overview of Surinamese legislation with regard to the land rights of tribal peoples*. 1999.
- Government Letters Regarding Cases. *Indigenous and Tribal people vs. Suriname*, July 2008.
- Inter American Court of Human Rights. *Case of the Saramaka People vs. Suriname*. Judgment of November 28, 2007.
- Kambel, Ellen-Rose. *The rights of the Indigenous people and the Maroons in Suriname*, 2003.
- Ministry of Natural Resources. *National Forest Policy of Suriname*, 2005.
- Nelson, Reggy M. *The Operation of the Patent and Intellectual Property right system of Suriname from a legal standpoint*.
- Van Velthuisen LL.M, Tania. *The Land rights of the Indigenous peoples and descendants of the Maroons in Suriname*. Paramaribo, 2008.

### Sitios web:

- <http://www.nationaalarchief.sr>  
<http://www.clisuriname.com>  
<http://www.ministeriehandelenindustrie.gov.sr>  
<http://www.actsuriname.org>

# VENEZUELA



Pía Escobar y Clara Solano  
FUNDACIÓN NATURA

## Introducción

Este trabajo<sup>299</sup> presenta la información recolectada por la Fundación Natura, con apoyo de la Sociedad Venezolana de Derecho Ambiental, sobre los avances y limitaciones de las herramientas jurídicas y económicas para el apoyo a la conservación voluntaria en tierras privadas en Venezuela.

La investigación se realiza en el marco de la iniciativa “Sistematización de instrumentos legales y económicos para la conservación privada en los países amazónicos”, con el financiamiento de la Fundación Moore. Para el presente estudio también se ha contado con el apoyo técnico y económico de The Nature Conservancy - TNC, a través de su Programa de Conservación Andes Tropicales del Norte, como un aporte de esta institución para la planificación de acciones de conservación voluntaria en

Venezuela y como complemento del trabajo que viene desarrollando con productores de hatos en la región de los llanos venezolanos<sup>300</sup>.

Para la recolección de la información se realizaron reuniones y jornadas de trabajo en Caracas, tanto con el especialista en tierras privadas de TNC en Venezuela, Gustavo Ramírez, como con diferentes especialistas en derecho ambiental del país. De igual forma se realizó una reunión con la Comisión Permanente del Ambiente, Recursos Naturales y Ordenación Territorial, en la cual se conocieron los avances del gobierno venezolano en cuanto al apoyo a la sociedad civil en este tipo de procesos de conservación voluntaria. Por otro lado, Alberto Blanco Uribe y Maritza da Silva, de la Sociedad Venezolana de Derecho Ambiental, realizaron la recopilación de información jurídica para este informe.

<sup>299</sup> Informe actualizado a octubre de 2008.

<sup>300</sup> Es importante mencionar que TNC cuenta con un Programa de Tierras Privadas en Venezuela. A través de su trabajo en los Llanos venezolanos, TNC desarrolla procesos de planificación ecorregional, con el fin de apoyar a planificadores y tomadores de decisión para que puedan contar con información más completa e integral al entregar herramientas y análisis que incorporan adecuadamente la variable ambiental dentro de planes y políticas de desarrollo.

En tierras ganaderas, TNC busca trabajar con socios locales en la formulación de planes de manejo que permitan introducir componentes de conservación, manteniendo o incrementando la productividad de los sistemas ganaderos actuales. La sostenibilidad financiera del modelo permitirá introducir componentes de conservación como la no alteración de los cuerpos de agua en la finca, preservación de áreas boscosas y sabanas naturales, manejo de quemadas y número adecuado de animales por hectárea para reducir su impacto sobre las praderas, entre otros. El modelo debe ser replicable con ajustes a lo largo de los distintos tipos de unidades de productivas existentes en los Llanos.

El trabajo recoge en primer lugar el marco legal para los procesos de conservación voluntaria. Por su pertinencia para entender el desarrollo del tema de la conservación privada, posteriormente se presenta un pequeño análisis sobre las transformaciones del derecho a la propiedad en el país, a la luz de la Constitución Política de 1999 y de las leyes decretadas por el Ejecutivo en tiempos recientes. En tercer lugar, se hace una descripción de los incentivos definidos en la legislación ambiental y su aplicabilidad; y por último se hace un pequeño recuento de algunas experiencias de conservación voluntaria en Venezuela.

## 1. Antecedentes de la conservación voluntaria en Venezuela

Desde la década de 1960, en Venezuela ha existido una tradición de apoyo a ciertos procesos de conservación privada en tierras productivas, a través de lo que se llamó en sus inicios el subsidio conservacionista. En sus primeros años, el Estado buscaba compensar medidas de protección de cuencas hidrográficas “con el establecimiento de infraestructura productiva y de mejoramiento de la calidad de vida (sistemas de riego, vialidad, viviendas), respaldado por un intenso trabajo de extensión agrícola conservacionista. Este modelo se expandió por otros países de Centro y Sudamérica” (Pérez Roas y Ramírez 2006).

Se definió entonces al subsidio conservacionista 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 y Ramírez 2006).

A partir de 1973, el subsidio fue reemplazado por el Programa de Desarrollo Social. En la década de 1980 la experiencia se denomina Programa de Infraestructura Social Conservacionista, y a partir de 2004 se convierte en el Programa Comunitario Ambientalmente Sustentable o Infraestructura Social Conservacionista para el Desarrollo Endógeno, el cual busca “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. Mantiene los incentivos como un estímulo del Estado, que permite al campesino absorber las inversiones adicionales y sustituir de manera transitoria el ingreso por motivo de los trabajos que realiza en su parcela en prácticas de conservación de suelos y aguas” (Pérez Roas y Ramírez 2006).

De igual forma, aproximadamente desde la década de 1980, varios propietarios de predios productivos, muchos de ellos de grandes extensiones, han ido desarrollando iniciativas de conservación en sus predios, convirtiendo algunas en reservas naturales, aunque legalmente esta figura no existe en el país. Más adelante se explicará con un poco más de detalle este proceso.

## 2. Marco legal para la conservación voluntaria

En Venezuela no existe una normatividad específica que reglamente la constitución y funcionamiento de las áreas privadas de conservación, figura equivalente a las reservas privadas de otros países. Sin embargo, existe un marco legal que reglamenta ciertas actividades de conservación voluntaria que pueden ser llevadas a cabo por la sociedad civil en tierras

privadas. A continuación se presentarán algunas de estas normas, teniendo como marco general la Constitución Política emitida en 1999 por la cual define aspectos fundamentales para desarrollar estas iniciativas como la participación ciudadana y el derecho al ambiente sano.

Es importante anotar que en los últimos años la legislación venezolana ha sido muy cambiante, de manera que se ha emitido y derogado gran cantidad de documentos normativos. Sin embargo, intentamos presentar un panorama general de lo que ocurre en el país hacia el final del año 2008.

## **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999**

El proceso constituyente vivido en Venezuela durante 1999 tuvo como principal objetivo la sustitución de un modelo de democracia representativa, con cuatro décadas de vigencia, por uno de democracia participativa en donde la sociedad civil asume un rol preponderante en la configuración, la ejecución, el control y la evaluación de las políticas públicas. De allí que gran parte de los dispositivos constitucionales, en unos u otros ámbitos, insistan en el carácter participativo de la nueva democracia venezolana.

La conservación ambiental voluntaria, al ser el ambiente un aspecto de interés público o colectivo, se enmarca conceptualmente dentro del derecho humano a la participación en el manejo integral de la cosa pública. En este sentido, el artículo 127 de la Constitución de 1999 dispone que:

*Es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro.*

Es decir, todos los individuos tienen la obligación de proteger el ambiente debido a que es parte de la responsabilidad social y jurídica de la ciudadanía salvaguardar un ambiente adecuado para la vida y la salud de las presentes y futuras generaciones. Asimismo, porque la permanencia de la vida misma depende de un uso racional de los recursos naturales y de los bienes ambientales en general.

Los artículos 2 y 299 de la Constitución consagran un Estado democrático y social de derecho y de justicia que destaca dentro de los valores superiores de su ordenamiento jurídico la preeminencia de los derechos humanos y que fundamenta al régimen socioeconómico de la República, entre otros principios, como la democratización y la protección del ambiente, con el fin de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. Todo ello evidencia que la protección del ambiente y la preeminencia de los derechos humanos representan el núcleo dogmático de la tutela de la calidad de vida en el constitucionalismo venezolano.

Como se ha mencionado, la Constitución de 1999 es sumamente rica en regulaciones concretas en el ámbito de la participación e incluso la participación es planteada como uno de los principios que fundamentan la actividad de la administración pública (artículo 141) así como un derecho y deber de los ciudadanos (artículo 62<sup>301</sup>). Desde esta perspectiva, se prevé la participación, a través de consultas públicas u

---

<sup>301</sup> “Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.

La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica”.

otras formas, en temas como la explotación de hábitat indígenas (artículo 120) y la ordenación del territorio (artículo 128). Asimismo, el gobierno de la República y las entidades que la componen, se conciben como participativos (artículo 6).

Igualmente se destacan los dispositivos vinculados con la participación en el ámbito de situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes (artículo 55). El fundamento específico de la participación —no solo concebida como un derecho, sino incluso como un deber, por razones de corresponsabilidad social— en la materia ambiental en general, y aplicable en concreto a la conservación ambiental voluntaria, se encuentra en el artículo 127, cuando alude a la “activa participación de la sociedad”, como complemento a la “obligación fundamental del Estado”, de “garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos”.

Muchos de los postulados sobre la participación ciudadana que aparecen en la Constitución no se aplican en su totalidad. Muchos de ellos implican que el Estado venezolano pase de ser eminentemente centralista para dar vida al poder popular en todos los niveles de la administración pública. Esto toma tiempo, considerando que significan un cambio profundo tanto en las instituciones como en la sociedad civil en general.

Es evidente que la participación de las personas en el campo ambiental se encuentra indisolublemente ligada al nivel de concientización y sensibilización que ellas

tengan sobre el tema, lo cual depende en gran medida del sistema educativo. Si bien según el artículo 107 de la Constitución “la educación ambiental es obligatoria en los niveles y modalidades del sistema educativo, así como también en la educación ciudadana no formal”, en términos generales estos temas siguen estando ausentes del sistema educativo y únicamente se han realizado inversiones atomizadas. De alguna manera esto puede explicarse por el hecho de que en Venezuela hay otras prioridades de inversión pública para atender problemas más urgentes de la población.

Finalmente, por estar estrechamente relacionada la conservación voluntaria de la naturaleza con la propiedad sobre bienes ambientales de susceptible apropiación privada, como algunas áreas con bosques, conviene tener presente la regulación que sobre el derecho de propiedad se presenta en el artículo 115 de la Constitución, que consagra la función social de la propiedad.

No obstante lo anterior, persisten prejuicios que atentan contra la conservación voluntaria de la naturaleza, al existir la falsa creencia acerca de que un espacio geográfico que no se encuentre destinado efectivamente a la producción agrícola, pecuaria o pesquera sería una propiedad improductiva, susceptible de ocupaciones, adjudicaciones, invasiones y expropiaciones, desconociendo el concepto de productividad ambiental.

Incluso existe la falsa idea de que las tierras cubiertas de vegetación natural, al menos a los fines de ciertas legislaciones locales o municipales, consistirían en tierras ‘enmontadas’, no aptas para el goce de incentivos tributarios. Es decir, que la gran mayoría de los incentivos tributarios van dirigidos a estimular la producción agrícola, representada para muchos en predios que han sido intervenidos, ‘limpiados’ y cultivados.

## Ley Orgánica del Ambiente (2006)

Este texto legal, representativo del marco legal general vinculante para toda normativa ambiental, contiene los principios rectores para la gestión del ambiente, “como derecho y deber fundamental del Estado y de la sociedad” (artículo 1).

Dentro de los principios rectores de la ley, el artículo 4 hace referencia a la corresponsabilidad, como el “deber del Estado, la sociedad y las personas de conservar un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado”, y a la participación ciudadana como derecho y deber de todos, tema especialmente tratado en el artículo 39 de la referida norma.

Aunque la ley no es explícita en cuanto a la conservación voluntaria de la naturaleza, el artículo 5 hace la declaratoria de utilidad pública y de interés general de la gestión del ambiente, indispensable para hacer valer la función social de la propiedad.

Luego, se pone de relieve la actuación voluntaria dirigida a la conservación del medio ambiente, en el artículo 12, al disponerse que “el Estado, conjuntamente con la sociedad, deberá orientar sus acciones para lograr una adecuada calidad ambiental... así como el mejoramiento de los ecosistemas, promoviendo la conservación de los recursos naturales, los procesos ecológicos y demás elementos del ambiente”.

Es de especial relevancia el reconocimiento que hace de la áreas privadas de conservación el artículo 49 de la Ley Orgánica en tanto señala que “el aprovechamiento de los recursos naturales y de la diversidad biológica en las diferentes cuencas hidrográficas, ecosistemas, áreas naturales protegidas, áreas privadas para la conservación y demás áreas especiales, estará

sujeto a la formulación e implementación de los respectivos planes de manejo”.

De esta manera, aunque en esta ley se menciona la existencia de áreas privadas de conservación, no existe una normatividad específica para estas áreas, ni se reconoce formalmente su papel como parte de un sistema nacional de áreas protegidas.

En lo que respecta a incentivos económicos y fiscales, como mecanismos de promoción de inversiones para conservar el ambiente, la ley prevé el otorgamiento de exoneraciones tributarias y de beneficios crediticios a quienes fomenten el aprovechamiento integral de los recursos naturales o establezcan programas y proyectos de reforestación. Los incentivos que considera esta norma se desarrollan más adelante.

## Ley Orgánica de Ordenación del Territorio (1984)

En esta ley —y las de su tipo que la han precedido—, se tiene por objeto establecer las disposiciones que regirán el proceso de ordenación del territorio, en concordancia con la estrategia de desarrollo económico y social, a largo plazo, de la Nación.

La importancia de esta ley radica en que establece las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial - ABRAE, que son en su conjunto zonas de carácter público, de propiedad del Estado y que en su mayoría son de carácter natural. Entre el amplio mosaico de ABRAE, destacan:

- Parques nacionales
- Monumentos naturales
- Reservas forestales
- Zonas protectoras (incluye las márgenes de ríos y cursos de agua)

- Reservas hidráulicas
- Hábitats acuáticos especiales
- Zonas de aprovechamiento agrícola
- Otras destinadas a actividades especiales, orientadas al aprovechamiento económico

Es importante mencionar que en el año 2006 fue aprobada una nueva Ley de Gestión y Planificación del Territorio que luego fue derogada. En las primeras discusiones de esta ley en la Asamblea Nacional se aprobó la inclusión de una cláusula para la definición y reglamentación de áreas privadas de conservación como parte de las ABRAE ya existentes. En los dos artículos incluidos en el proyecto de ley se establecía la existencia de 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.

### **Ley de Bosques y Gestión Forestal (2008)**

Establece los principios y normas para la conservación y uso sostenible de los bosques y demás componentes del patrimonio forestal, en beneficio de las actuales y futuras generaciones, atendiendo al interés social, ambiental y económico de la nación. Esta ley, que abarca los espacios mayoritariamente destinados a la conservación voluntaria, predios rurales, boscosos, etcétera, claramente prevé y fomenta las iniciativas de participación comunitaria, por medio de figuras propias del colectivismo, mas no las individuales. Así, solo puede haber conservación forestal en las zonas declaradas como tales por la ley o el gobierno, y siguiendo las políticas gubernamentales.

### **Ley de Diversidad Biológica (2000)**

Establece los principios rectores para la conservación de la diversidad biológica. Actualmente se encuentra en discusión una nueva Ley de Gestión de la Diversidad Biológica que reemplazará a la del año 2000 y que se espera sea aprobada por el Ejecutivo este año. Esta nueva ley contiene un capítulo dedicado a la educación ambiental y a la participación ciudadana y otro dedicado a los incentivos para las acciones de conservación, tema que se tratará con detalle más adelante.

### **Decreto 3022 (1993)**

Se describe este decreto por su importancia específica para los procesos de conservación voluntaria en tierras privadas en el país. El decreto dispone que en los predios rurales, sean estos de propiedad particular o del dominio privado de la República, en los cuales se soliciten permisos para intervenir o explotar recursos naturales renovables, y especialmente permisos de deforestación o de aprovechamiento de recursos forestales, se reservará de la superficie total del fundo objeto de la solicitud un área que deberá permanecer esencialmente inalterada.

Dicha área de reserva debe constar principalmente de ecosistemas boscosos, en combinación con otros tipos de hábitat tales como sabanas, matorrales, zonas inundables, etcétera, y dependiendo del área total de la propiedad, debe preservarse entre 10% y 20% como reserva de medios silvestres, todo de conformidad con el artículo 1 del decreto, que exige la mencionada preservación en los siguientes porcentajes:

- Hasta 100 hectáreas: 10%
- De 101 hasta 1.000 hectáreas: 15%
- De 1.001 hectáreas en adelante: 20%

Es fundamental expresar que tal obligación de ningún modo puede interpretarse como transferencia de propiedad de esa área reservada en favor del Estado venezolano, sino que solo constituye una obligación para el propietario, que se fundamenta en la necesaria conservación ambiental y para el mantenimiento del equilibrio ecológico, tal y como lo dejó establecido la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia del 16 de enero de 2007 (Riestra 2007).

### **Decreto 2214 (1996)**

En este se dictan las Normas para la Administración de Actividades Forestales, en reservas forestales (que forman parte de las ABRAE), lotes boscosos, áreas boscosas bajo protección y áreas boscosas en terrenos de propiedad privada destinadas a la producción forestal permanente, definiendo específicamente los usos y actividades permitidas, restringidas y prohibidas en estas áreas.

## **3. El derecho de propiedad privada en el contexto actual**

En Venezuela, entre 2006 y 2008, el gobierno nacional dictó una serie de normas que, en su conjunto —al menos teóricamente— han dado inicio (i) a la aplicación del socialismo como único modelo económico; (ii) al lanzamiento del ‘poder popular’, como nueva rama del poder público; (iii) al desarrollo de la ‘nueva geometría del poder’; (iv) al fomento de la nueva ética socialista, y (v) a la creación de la Fuerza Armada Bolivariana, elementos que fueron incluidos en la abortada reforma constitucional de 2007.

El 2 de diciembre de 2007, a propuesta del Presidente de la República y la Asamblea Nacional, se sometió a referéndum popular una

nueva propuesta de Reforma Constitucional que preveía el nuevo modelo socialista del siglo XXI. El referéndum fue convocado por el Consejo Nacional Electoral, y fue popularmente rechazado por los electores.

Pero a pesar del rechazo electoral a la reforma constitucional de 2007, el gobierno nacional, en ejecución de los poderes especiales que por Ley Habilitante le fueron conferidos por el Poder Legislativo, al ejercer sus potestades como legislador extraordinario, ha venido adoptando medidas dirigidas a la aplicación de elementos contenidos en dicha reforma. Para fines de este estudio nos interesa analizar las modificaciones que se han planteado al régimen de propiedad privada, ya que es un elemento central en las iniciativas de conservación privada.

Por otro lado, la Constitución de 1999, todavía vigente, establece que en Venezuela rige un sistema de economía social de mercado (reconocido así por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia), una democracia representativa y un Estado federal y descentralizado (aunque se viene observando una profunda acumulación de poder del gobierno central). Asimismo, esta norma reconoce el derecho a la libertad económica y el derecho a la propiedad privada, que puede ser limitada por razones de interés general y por la función social de la propiedad. No podía ser de otra forma, pues Venezuela es constitucionalmente declarada un Estado Social y Democrático de Derecho y de Justicia.

No obstante, durante 2008 se han dictado diversas normas (leyes, varios decretos con rango y fuerza de ley, decretos presidenciales y resoluciones ministeriales) con el fin de ampliar el control del gobierno nacional en sectores económicos que juzga estratégicos, y de excluir o regular intensamente la participación del sector privado en dichos sectores.

## 4. Herramientas jurídicas con potencial para desarrollar iniciativas de conservación privada

El Código Civil venezolano vigente contempla entre sus instituciones jurídicas algunas figuras que pudieran aplicarse a los efectos de conservación. Sin embargo, no se conocen experiencias de aplicación para apoyar procesos de conservación voluntaria. Se presentan como un conjunto de posibilidades de trabajo en las áreas de conservación voluntaria en el futuro.

## 5. Incentivos para la conservación voluntaria

El tema de incentivos para la conservación se desarrolla en la legislación venezolana específicamente en la Ley Orgánica del Ambiente, en la Ley de Biodiversidad y en el nuevo proyecto de Ley de Gestión de la Diversidad Biológica (que sustituirá a la vigente y está en proceso de sanción presidencial).

Según el trabajo realizado por Lucas Riestra (2007), la Ley Orgánica del Ambiente prevé una serie de incentivos económicos y fiscales,

### Herramientas legales para la conservación privada amparadas en el Código Civil

Mecanismo	Marco legal vigente	Definición	Utilidad para la conservación
Arrendamiento	Artículos 1579 al 1628 del Código Civil	Es un contrato por el cual una de las partes contratantes se obliga a hacer gozar a la otra de una cosa mueble o inmueble, por cierto tiempo y mediante precio determinado que esta se obliga a pagar a aquella.	Permite el arrendamiento de predios rústicos y obliga al arrendatario a la conservación de los bosques.
El comodato	Artículos 1724 al 1734 del Código Civil	El comodato, o préstamo de uso, es un contrato mediante el cual una de las partes entrega a la otra gratuitamente una cosa para que se sirva de ella, por tiempo y uso determinados, con la obligación de restituir la cosa.	Aun cuando la ley no lo dice expresamente, puede utilizarse para fines de conservación.
El testamento	Artículos 807 al 1132 del Código Civil	El testamento encuentra su sustento legal en la sucesión por causa de muerte y se define como la transmisión de un conjunto de relaciones patrimoniales que una persona realiza en favor de otra que la sustituye en la titularidad de la relación recibida.	Aun cuando la ley no lo dice expresamente, puede utilizarse para fines de conservación, basado en la voluntad del difunto o <i>cujus</i> .
El usufructo	Artículos 582 al 623 del Código Civil	Derecho real de usar y gozar temporalmente las cosas cuya propiedad pertenece a otro, del mismo modo que lo haría su propietario. Puede constituirse sobre bienes muebles e inmuebles, a tiempo determinado pero no a perpetuidad.	Aun cuando la ley no lo dice expresamente, puede utilizarse con fines de conservación.

contenidos en los artículos 102 y siguientes, para las personas naturales y jurídicas que efectúen inversiones destinadas a la conservación del ambiente en los términos que establece la legislación de la materia.

Estos incentivos estarán dirigidos a estimular aquellas actividades y prácticas conservacionistas, fomentar el aprovechamiento integral de los recursos naturales, establecer programas y proyectos de reforestación, así como otras que determinen las leyes especiales.

Los incentivos económicos y fiscales a que se refiere son:

1. El sistema crediticio financiado por el Estado.
2. Exoneraciones del pago de impuestos, tasas y contribuciones.
3. Cualquier otro incentivo económico y fiscal legalmente establecido.

Así, el sistema crediticio, financiado por el Estado, debe 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.

En lo que se refiere a las exoneraciones, la Ley Orgánica del Ambiente señala que es una facultad del Presidente de la República establecerlas mediante Decreto Presidencial (artículo 105). Asimismo, señala que el Estado promoverá el establecimiento de incentivos y reconocimientos a los esfuerzos emprendidos por la población, en forma colectiva o particular, relativa a la generación de información orientada a la conservación del ambiente.

También están previstos incentivos estadales y municipales, que podrán ser establecidos por los estados y municipios en función de lo expresado.

Por otro lado, la Ley de Biodiversidad establece que el Ejecutivo estimulará e incentivará las actividades dirigidas a la protección y uso sostenible de la diversidad biológica y de los recursos genéticos, con la participación y colaboración de los demás órganos del Poder Público y de la sociedad civil.

Los incentivos previstos en la ley son:

- Colocación de parte de la cartera crediticia agrícola dedicada a actividades de conservación, investigación y uso sustentable de la diversidad biológica.
- Igual tasa de interés bancario preferencial en la cartera crediticia disponible para ese ramo.
- 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.

Las condiciones para el acceso a los incentivos son las siguientes:

- Ser propietarios de predios que conserven de manera sostenible la diversidad biológica natural y sus componentes.
- Ser usuario y operador ambiental por la realización de actividades tendentes a la restauración del hábitat y especies animales y vegetales, en ambientes tradicionalmente degradados.
- Ser usuario u operador ambiental que realice actividades utilizando métodos no degradantes ni contaminantes o con el uso de energía renovable, no dañina a los procesos ecológicos o biológicos esenciales.
- Ser ejecutores de programas de conservación de especies en peligro de

extinción, vulnerables, raras o endémicas, o de programas de restauración de hábitats degradados de relevancia para el país, tales como morichales, manglares, bosques de galería, ecosistemas marinos y coralinos.

- Ser usuario de los productos del bosque, valiéndose de técnicas probadamente sostenibles que no causen daños a la diversidad biológica y sus componentes.

Estas disposiciones serán reemplazadas por las que aparecen en el proyecto de ley de gestión de la diversidad biológica, que debe ser sancionado próximamente por el Ejecutivo y que, según los técnicos de la Comisión Permanente de Ambiente, Recursos Naturales y Ordenación Territorial de la Asamblea Nacional (comunicación personal, 2008) debe ser reglamentada en un plazo no superior a un año. El proyecto de ley, en su artículo 56, dispone que:

*Las personas naturales o jurídicas, los pueblos y comunidades indígenas y las comunidades organizadas que formulen, ejecuten o participen con iniciativas, planes, programas, proyectos o actividades orientadas a la conservación de la diversidad biológica y sus componentes, su uso sustentable y en particular su recuperación, podrán acceder a recursos e incentivos económicos, fiscales, financieros, tecnológicos, sociales y educativos, de conformidad con lo establecido en la presente ley, su reglamento y demás normativas que regulan la materia.*

Este texto, además, define las prioridades para la aplicación de los incentivos, que se clasifican como económicos, sociales, educativos, tecnológicos, financieros y de fomento a la inversión. Igualmente se obliga al registro de las personas o grupos beneficiarios de los incentivos para su posterior control, y define la necesidad de la concertación entre los sectores y las diferentes entidades. Por último, se indica que se

dará prioridad a la comunidad organizada para otorgar los incentivos previstos.

Aunque dependen de la reglamentación del Ejecutivo para su puesta en marcha, la definición de los incentivos abre interesantes perspectivas para la promoción de los procesos de conservación por la sociedad civil organizada. Sin embargo, es importante resaltar que no son incentivos de mercado sino más bien un tipo de subsidios, exenciones tributarias o facilidades crediticias, con lo cual dependen en gran medida de los recursos públicos disponibles y pueden ser poco sostenibles a largo plazo. “Los mecanismos de compensación previstos en la Ley de Diversidad Biológica están establecidos a manera de incentivos otorgados por el Estado y no de compensación económica, derivada de un mercado donde el usuario realiza un aporte económico por el beneficio ambiental disfrutado” (Pérez Roas y Ramírez 2006).

Por otro lado, y según las nuevas disposiciones legales, desde el año 2008 los incentivos para predios productivos se manejan desde diferentes ministerios, de acuerdo con 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.

## 6. Pago por servicios ambientales

El Centro Interamericano de Desarrollo e Investigación Ambiental y Territorial - CIDIAT de la Universidad de los Andes en Mérida, realizó para CIFOR (*Center for International Forestry Research*) un estudio sobre la experiencia de pago por servicios ambientales en Venezuela y la factibilidad de su aplicación en el país. Según el estudio, “la política del gobierno, aunque

no incluye específicamente los esquemas de compensación de servicios ambientales como instrumentos para luchar contra la degradación de las tierras, tampoco los excluye, pudiéndose pensar que políticamente, tales instrumentos pueden tener cabida en la política gubernamental” (Pérez Roas y Ramírez 2006).

Uno de los fundamentos políticos que podrían cimentar procesos de pago por servicios ambientales - PSA en Venezuela es la implantación en el país de un modelo de desarrollo endógeno, entendido como “el modelo socioeconómico que pretende la incorporación de las comunidades rurales a los procesos productivos que aprovechan racionalmente los recursos y potencialidades locales y que permiten la generación de bienes y servicios, con el fin de multiplicar las oportunidades de empleo y garantizar el bienestar social, todo ello sin descuidar la preservación del medio ambiente” (Pérez Roas y Ramírez 2006).

Otro de los pilares para la factibilidad de este tipo de esquemas se encuentra en la Ley de Diversidad Biológica, que “establece como estrategia nacional de la biodiversidad su valoración económica y la de sus servicios ambientales, declarando de utilidad pública su conservación y uso sustentable” (Pérez Roas y Ramírez 2006).

Por otro lado, en diferentes leyes y decretos se define cierto tipo de compensaciones o tasas por uso del agua; sin embargo, la legislación venezolana no prevé el cálculo de tarifas por compensación de servicios ambientales, generando un vacío regulatorio que impide desarrollar un mercado en torno a la prestación de servicios ambientales.

En el estudio se identificaron, en términos generales, algunas limitaciones que presenta la

legislación ambiental para el diseño y aplicación de esquemas de PSA. Entre ellas mencionamos:

1. El Estado compensa al que realiza labores de conservación ambiental, con énfasis en los incentivos crediticios y tributarios. No obstante, no están contemplados los particulares.
2. No se reconoce el pago por los servicios ambientales disfrutados por los beneficiarios como mecanismo para retribuir económicamente al proveedor de los servicios ambientales.
3. Los aportes económicos no van directamente al proveedor del servicio ambiental sino al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, el cual, a discreción de la política de conservación de cuencas, los invertirá en la zona proveedora del servicio hídrico.
4. En la Ley Orgánica de Prestación de Servicios de Agua Potable y Saneamiento no se prevé un pago para conservación de las cuencas en las tarifas.
5. No se reconocen los agroecosistemas como generadores de servicios ambientales, lo que limita la posibilidad de compensaciones a los particulares.

Los esquemas de PSA propiamente dichos no se han aplicado en Venezuela. Sin embargo, 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 se atendió a 1961 familias y 200 hectáreas y se ha beneficiado a quinientas personas (Pérez Roas y Ramírez 2006).

Las principales diferencias del subsidio conservacionista con los esquemas de PSA

radican en que el primero no define ningún servicio ambiental a preservar, el comprador es el Estado, los vendedores no son individuos sino una comunidad, y el contrato es por periodos cortos, no siempre sostenibles. Se asemeja en la existencia del acuerdo voluntario y en la condicionalidad estipulada en el contrato.

Como indican los autores citados, la aplicación del subsidio conservacionista durante las últimas cuatro décadas ha permitido generar una experiencia importante que puede aprovecharse para el desarrollo de procesos concertados de PSA.

## 7. La red Aprinatura y el estado actual de las áreas privadas de conservación en Venezuela

Gran parte del apoyo a los procesos de conservación privada en Venezuela ha surgido del trabajo de la Fundación para la Defensa de la Naturaleza - FUDENA, que desde 1998, con su proyecto “Red de Áreas Privadas de Conservación de Venezuela”, con el apoyo de WWF - UK, apostó por los propietarios de tierras, quienes, a la par de desarrollar actividades económicas en sus dominios, están interesados por afectar cada vez menos a los ecosistemas.

En su primera etapa, el equipo de FUDENA se dedicó a armar una base de datos de propiedades, concentrándose en la región de los Llanos. Una vez identificados los actores interesados, y bajo la plataforma del proyecto “Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad de la Ecorregión de los Llanos”, mejor conocido como el proyecto ‘Llanos’ (financiado por el GEF), se reunió a los propietarios con la finalidad de impulsar una red de áreas privadas para la conservación de la naturaleza, que se denominó Aprinatura

y cuenta con veintisiete miembros en su haber, en su mayoría propietarios de hatos ganaderos de los Llanos.

La idea de esta red es reunir a las propiedades interesadas en hacer conservación dentro de sus tierras en una asociación, con el propósito de institucionalizar la conservación privada e impulsar que sea creada una figura legal que la apoye; a su vez, al pertenecer a una asociación de este tipo, fortalecer a cada propiedad en particular, brindando asesoría e intercambio de información.

Una de las actividades más importantes realizadas por Aprinatura fue la realización de la primera reunión de la Alianza de Redes Nacionales de Conservación Privada en América Latina, en Corozopando, estado Guárico. Esta reunión es importante, pues de ella se emitió la “Declaración de la Fe”, documento que ha sido una referencia fundamental de los principios rectores de los procesos de conservación en tierras privadas en Latinoamérica, al evidenciar “la importancia, necesidad y conveniencia estratégica de fomentar la conservación privada” en la región. La declaración fue firmada por representantes de dieciséis redes de Latinoamérica.

Aprinatura participó en varios proyectos de conservación y desarrollo sostenible, financiados y ejecutados por entidades de carácter nacional y por ONG internacionales. Sin embargo, se ha ido desarticulando la red, debido a que las políticas de gobierno privilegian procesos de expropiación de grandes extensiones de tierras para dedicarlas a la producción, sobre los procesos de conservación desarrollados por algunos hatos en la región de los llanos venezolanos. Algunos de los hatos que pertenecían a la red fueron expropiados (entre ellos los hatos “El Frío” y “El Cedral”), y otros han sido objeto de procesos de ocupación ilegal.

## El hato Piñero

El hato 'Piñero' es una unidad de producción agropecuaria de aproximadamente 75 mil hectáreas. Se encuentra en los municipios Pao y Girardot, al sureste del estado Cojedes, en los llanos centro-occidentales.

Sus linderos naturales los conforman cuatro ríos: el Cojedes y el Portuguesa en sentido noreste-sureste, y el Pao y el Chirgua en sentido norte-sur. Está ubicado a cuarenta minutos de la población de El Baúl, a dos horas y media de la ciudad de San Carlos, a tres horas de Valencia y a cinco horas y media de la ciudad de Caracas.

Por el interés de sus propietarios de llevar a cabo procesos de conservación de la naturaleza acordes con las de producción, se diseñó un Plan de Ordenamiento y Uso Ambiental, fruto de una investigación académica independiente realizada por la Universidad Experimental de la Fuerza Armada. En la actualidad, es el único hato que dispone de su propio Plan de Ordenamiento y Uso Ambiental. Este plan incluye una zonificación del hato por la cual se distribuyen sus zonas de la siguiente manera:

- Unas 11 mil hectáreas pertenecientes al macizo "El Baúl", que son formaciones rocosas no aptas para la actividad agropecuaria.
- Unas 18 mil hectáreas de bosque, que constituyen el bosque conocido como 'El Chirgua' y que solo se utilizan para servicios ambientales e investigación.
- Unas 12.500 hectáreas del "Bosque de los Caballos", que se usan para servicios ambientales, investigación, ecoturismo y como refugio de especies en peligro de extinción.
- Unas 18 mil hectáreas de sabanas inundables (seis a siete meses al año) que solo se utilizan para pastoreo intensivo de mínimo impacto durante la época de verano.
- Las 15 mil hectáreas restantes están compuestas por pastos introducidos y pastos naturales que sirven para la actividad productiva durante la época de invierno.

Hace veinte años, el hato 'Piñero' inició un programa ecoturístico pionero en el país que ha contribuido a generar empleos directos e indirectos en la zona (artesanos, músicos y otros) y ha sido motor fundamental de la promoción de los llanos venezolanos a escala nacional e internacional, con el fomento de un turismo no tradicional (observadores de aves, flora y otras especies animales).

En 'Piñero' se han realizado más de cincuenta estudios científicos en temas ganaderos, agrícolas, ambientales y ecológicos, tanto por especialistas venezolanos como extranjeros. Asimismo, más de cincuenta instituciones nacionales e internacionales han usado sus instalaciones para realizar cursos, talleres y pasantías gratuitas o subsidiadas por la Fundación Hato Piñero. A partir de estos estudios se ha podido hacer una caracterización de la flora y la fauna que alberga el hato.

Se sabe que conviven unas 850 especies de flora, que representan 28,33% de la flora llanera del país. En cuanto a la fauna, hay más de 550 especies: 342 de aves, 49 de mamíferos, 42 de reptiles, 14 de anfibios y 104 de peces. Es importante mencionar que en el área está totalmente prohibida la cacería.

Las investigaciones se llevan a cabo en una estación biológica con capacidad de albergar hasta veinte estudiantes, pasantes, tesis y investigadores. Además, el hato posee uno de los dos únicos herbarios privados que existen en todo el país. El otro pertenece a la fundación La Salle de Ciencias Naturales.

La Estación Biológica del hato 'Piñero' inició sus inventarios de la flora y la fauna de los llanos, estudios de la biología y protección de sus hábitats naturales en 1982. El herbario, que comenzó a funcionar el 26 de diciembre de 1992, no solo deposita y clasifica las muestras de la flora, sino que envía duplicados a otros herbarios nacionales y extranjeros. Este herbario tiene más de 2.500 muestras debidamente identificadas, de las cuales 180 son nuevas adiciones para la flora del estado Cojedes y cinco pueden considerarse nuevas especies en el mundo, entre ellas el manirito de agua, el guayabo de cerro y una orquídea terrestre.

En 1990 la familia Branger, propietaria del hato, constituyó la Fundación Branger - hato Piñero, institución sin fines de lucro cuyo objetivo principal es "lograr la interacción entre el hombre y la naturaleza a través de la promoción y el desarrollo de actividades relacionadas con la protección y defensa de los ecosistemas y la conservación y uso racional del ambiente y los recursos naturales renovables".

Esta fundación, financiada por sus dueños y otros particulares, se encarga de realizar las siguientes actividades:

- Investigación científica y aplicada, a través de la estación biológica Hato Piñero.
- Educación ambiental, que con la participación de instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras, desarrolla programas formales e informales para divulgar una conciencia conservacionista entre los diferentes sectores de la comunidad.
- Capacitación y entrenamiento de estudiantes, profesionales y técnicos con el fin de formar un recurso humano especializado en el área de la conservación ambiental.
- Desarrollo, diseño y ejecución de programas conservacionistas con el apoyo y colaboración de instituciones privadas y públicas.

## | ESTUDIO DE CASO |

### **El hato El Frío y el hato El Cedral**

Estos dos hatos, ubicados en el Estado Apure, formaban parte de la red Aprinatura y desarrollaban acciones de conservación en áreas privadas y procesos productivos de carácter ganadero. El hato "El Frío" tiene 63 mil hectáreas, y "El Cedral", 55 mil hectáreas, y fueron expropiados por el gobierno a través del Instituto Nacional de Tierras - INTI, al considerar que la cadena de titulación de las tierras que presentaron sus propietarios no responde a los criterios establecidos por dicho instituto, con lo cual los predios se consideran como "tierras baldías".

Por otro lado, el gobierno argumenta que en estos hatos no se desarrollan procesos productivos adecuados a las necesidades del país, pues su explotación se realiza de manera extensiva y se deja gran cantidad de tierras improductivas. Por esto, plantea la creación de empresas de producción socialistas, a través de las cuales se puedan beneficiar los antiguos trabajadores y campesinos de la zona.

Estos dos hatos contaban con una conocida trayectoria en ámbitos de conservación de la biodiversidad y del ecoturismo. Por ejemplo, uno de los propietarios de El Cedral señala que en el hato la fauna es excepcional: hay entre 14 y 20 mil chigüiros (capibaras), 8 mil venados y miles de babas censados por el Ministerio del Ambiente, además de cocodrilos, caimanes y 344 especies de aves.

De igual manera, según información contenida en su página web<sup>302</sup>:

*[...] las sabanas del ható “El Frío” ejemplifican las maravillosas virtudes del llano apureño en su condición originaria. Son humedales con una extensa lámina de agua de poca profundidad donde los rayos solares y la tierra arenosa conjugan armónicamente para componer una poderosa fábrica de oxígeno y purificación de agua. En este contexto prosperan cadenas alimenticias en delicado balance, las cuales conforman un gran banco de material genético endógeno, que a futuro se puede aprovechar como fuente de fauna y flora para otras zonas carentes de biodiversidad.*

El proceso de expropiación de estos dos hatos emblemáticos ha generado pérdida de interés en muchos propietarios para desarrollar procesos de conservación en sus predios, y sobre todo, ha generado una desaceleración y una cierta invisibilización de los procesos de organización social, especialmente a través de la red Aprinatura.

## 8. Conclusiones, propuestas y recomendaciones

En primer lugar, es preciso reconocer la existencia de un marco legal que, si bien no define ni reglamenta categorías de áreas para la conservación voluntaria, deja claros los principios que rigen la participación de la sociedad civil en este tipo de procesos. Igualmente, existe un marco legal que establece incentivos que, aunque de tipo estatal, son una herramienta fundamental para la promoción de la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil en los procesos de conservación del medio ambiente. Podemos resumir estas herramientas en lo siguiente:

- La Ley Orgánica del Ambiente, como ley marco de las actividades de protección y conservación ambiental, adopta los conceptos y principios rectores para la conservación del ambiente bajo la premisa del desarrollo sostenible y una visión holística del ambiente.
- Se promueve, por vía de los consejos comunales, la participación popular como forma de protección y conservación ambiental, destacando principios de corresponsabilidad

y participación popular, con la idea de que la colectividad debe asumir un rol activo en la conservación y defensa de un patrimonio natural indispensable para el bienestar colectivo.

- Se plantea el desarrollo endógeno como aprovechamiento sostenible de las potencialidades del país en materias como la forestal, fundado en los valores de lo incluyente, lo eficiente y lo integral.
- La Ley de Diversidad Biológica tipifica los bienes jurídicos ambientales como recursos inalienables, imprescriptibles e inembargables, sin perjuicio de los tratados internacionales válidamente suscritos por Venezuela.
- Se declara de utilidad pública la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y, más allá, todo lo relativo a la conservación ambiental.

En cuanto a los mecanismos de compensación por servicios ambientales, existen las organizaciones de base que pueden encargarse de su planificación, administración, seguimiento y control, además

<sup>302</sup> <http://ww.hatoelfrio.com>

de otro tipo de compensaciones en el país. El principal inconveniente es la falta de coordinación intra e interinstitucional que actualmente exhiben (Pérez Roas y Ramírez 2006). En este mismo sentido, se tiene una amplia experiencia a nivel del país en la aplicación del instrumento económico del subsidio conservacionista, (conocido actualmente como Programa Comunitario Ambientalmente Sustentable o Infraestructura Social Conservacionista para el Desarrollo Endógeno), que debe ser aprovechada para potenciar esquemas de PSA o de otro tipo de compensaciones.

Por último, y como tema de discusión más general, es importante reflexionar acerca de la pertinencia y utilidad de apoyar procesos de conservación en tierras privadas en Venezuela bajo los esquemas que se usan en otros países de Latinoamérica, considerando la especificidad del caso venezolano, donde la mayoría de propietarios de predios privados que se dedican a la conservación poseen grandes extensiones de tierra y manejan sistemas productivos rentables y eficientes.

Los procesos de conservación privada deben vincularse con estrategias de reducción de la pobreza y de fortalecimiento de la sociedad civil, con lo cual en Venezuela se debería trabajar más profundamente con pequeños campesinos que, aunque no sean dueños de sus tierras, establecen estrechos lazos con la naturaleza y aportan a la conservación desde sus pequeñas áreas de influencia.

## Referencias bibliográficas

Pérez Roas, J. y G. Ramírez. *La experiencia venezolana en esquemas de pagos por servicios ambientales*. Mérida: CIFOR, 2006.

Pérez, J. y otros. *Conservación de la biodiversidad en el paisaje productivo de la Cordillera de Mérida. Promoción de servicios ambientales en el paisaje productivo de la Cordillera de Mérida*. Mérida: Fondo Mundial del Ambiente, 2005.

Riestra, L. *Aspectos legales. Marco jurídico de la conservación en tierras privadas en la legislación venezolana*. Caracas, 2007.