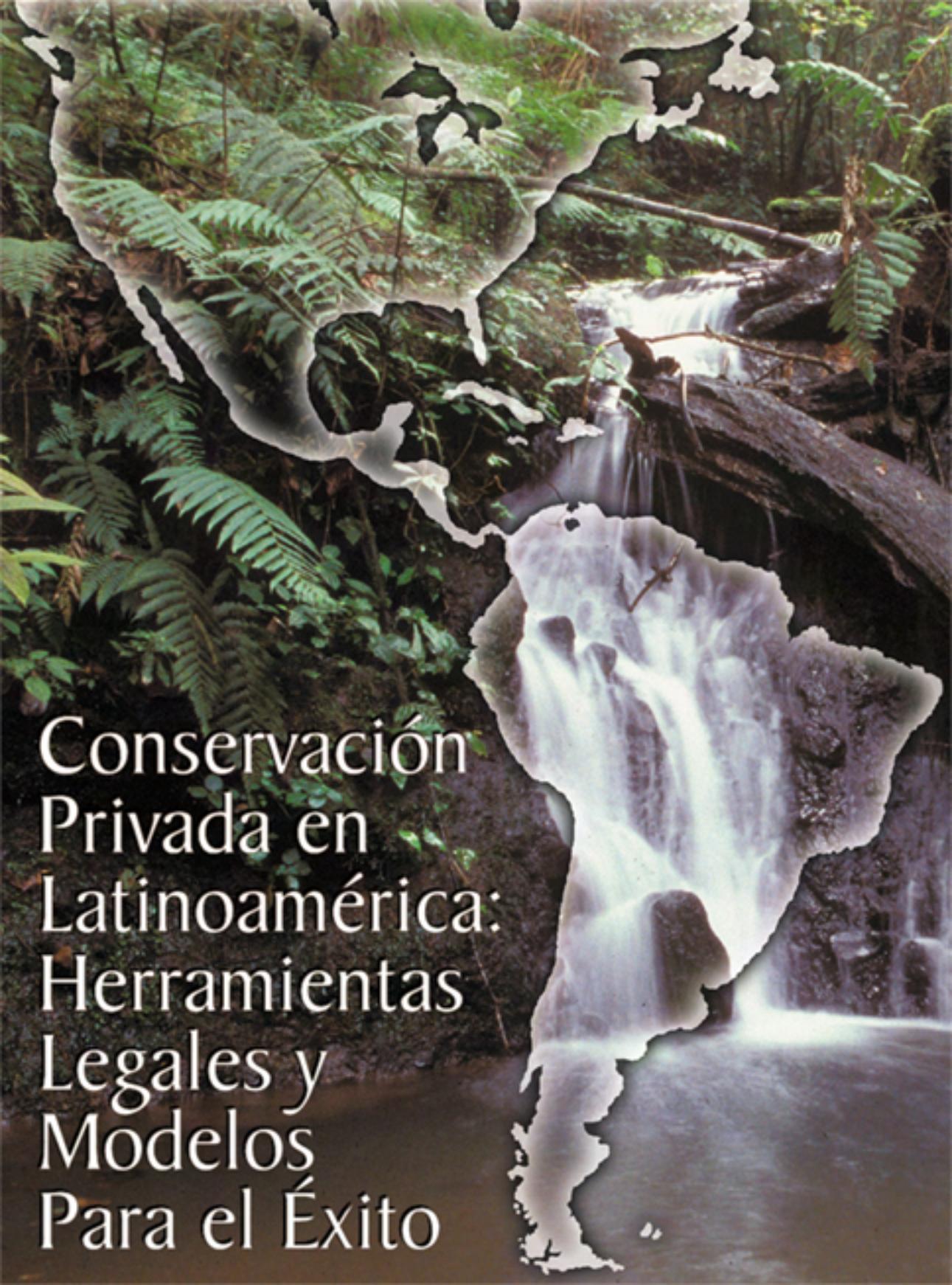


Conservación Privada en Latinoamérica: Herramientas Legales y Modelos Para el Éxito

CONSERVACIÓN PRIVADA EN LATINOAMÉRICA: HERRAMIENTAS LEGALES Y MODELOS PARA EL ÉXITO

Environmental Law Institute
Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales
Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental
Comité Nacional pro Defensa de la Flora y de la Fauna
Fundação O Boticário de Proteção a Natureza
Pronatura, A.C.
Protección del Medio Ambiente Tarija
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Octubre de 2003

Dedicamos este libro a las organizaciones no gubernamentales que trabajan sin cansancio en la conservación de tierras privadas en América Latina, y a todos los propietarios de tierras que han escogido, desde su corazón, la conservación de la naturaleza, los recursos y la belleza de su tierra.

Todos los derechos reservados.

Conservación Privada en Latinoamérica: Herramientas Legales y Modelos para el Éxito

Copyright©, Environmental Law Institute®, 2003. Todos los derechos reservados. ISBN No. 1-58576-065-X, Proyecto ELI # 0029

(Environmental Law Institute®, The Environmental Forum®, ELR®, y the Environmental Law Reporter® son marcas registradas del Environmental Law Institute.)

Portada por Luis Vargas Vallarino, Andrés Becerril López, Factor Clave, publicidad y diseño; fotos por Jorge Rojas Tomé, Pronatura, A.C. (Mexico, D.F.)

AGRADECIMIENTOS

Este informe fue elaborado por el Environmental Law Institute (ELI) en asociación con las organizaciones sin fines de lucro de los siete países que se mencionan a continuación. Byron Swift, del ELI, fue el autor principal de este informe, junto con Susan Bass, del ELI, y los coautores de cada país que también se enuncian a continuación. Otros colaboradores fueron Marcos Orellana y Kelly Mott, que trabajaban para ELI, Paula Boland, Juan José Dada, Jeff Langholz, Laura Paulson, y Sara Yeatman. Asimismo, Carlos Chacón, de CEDARENA, colaboró en la coordinación del relevamiento y el informe en general, y Sheila Abed y Sylvia Sanchez brindaron su valiosa colaboración en su carácter de coordinadoras de ARCA, especialmente en la celebración de reuniones conjuntas destinadas al análisis de políticas. Los informes y reseñas por país también recibieron el aporte de Luis Castelli (Argentina), Anita Akella (Brasil), Elisa Corcuera (Chile); Federico Fahsen y Ximena de la Macorra (Guatemala), y Dan Janzen (Costa Rica). María Basílico y Ricardo Chiesa hicieron la traducción. Finalmente, el ELI desea agradecer a los numerosos representantes de organismos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas, y propietarios de tierras privadas y demás personas que gentilmente proporcionaron información para la confección de este informe. Los fondos para este estudio fueron generosamente aportados por The Tinker Foundation, W. Alton Jones Foundation, Overbrook Foundation, John and Ginger Sall, Marshall Field, Ivan Gayler, Sally Davidson, Peter Bross, y Lisa Rarick.

La impresión de la versión en español del documento se efectuó gracias al proyecto denominado *Private Land Mechanisms for Biodiversity Conservation in México Project,* financiado por el Global Environmental Facility a Pronatura A.C. (México)

Organizaciones Socias y Principales Coautores

Argentina: Luis Castelli
Bolivia: Protección del Medio Ambiente Tarija, Verónica Sanjinés
Brasil: Fundação O Boticário de Proteção a Natureza, Verônica Theulen, Miguel Milano y Maria de Lourdes Nunes
Chile: Comité Nacional pro Defensa de la Flora y de la Fauna, Victoria Maldonado, y Alberto Cortés
Costa Rica: Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales, Carlos M. Chacón
Ecuador: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, Verónica Arias y Mónica Tobar
México: Pronatura, A.C., Martín Gutiérrez
Perú: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Pedro Solano

ÍNDICE

PREFACIO.....7

I. INTRODUCCIÓN.....8

II. LA NECESIDAD DE CONSERVACIÓN DE TIERRAS PRIVADAS.....9

A. Conservación de Sitios Críticos por su Biodiversidad en Ecosistemas Amenazados.....9
B. Apoyo a la Formación de Alianzas Público-Privadas para la Conservación de Grandes Paisajes a través de Zonas de Amortiguamiento y Corredores de Conservación, y Colaboración con la Conservación de Áreas Protegidas Públicas.....10
C. Promoción de un Uso Sustentable de los Recursos Naturales.....11
D.Limitaciones de la Conservación de Tierras Privadas.....11

III. PANORAMA DE LA CONSERVACIÓN DE TIERRAS PRIVADAS EN AMÉRICA LATINA.....12

IV. EL CONTEXTO DE LA CONSERVACIÓN DE TIERRAS PRIVADAS EN AMÉRICA LATINA.....14

A. Limitaciones Respecto del Alcance de la Propiedad Privada como Objeto de Dominio.....15
B. Ocupación Ilegal de Tierras y Requisito de Hacer un Uso Socioeconómico de la Tierra.....15
C. Repercusiones sobre la Conservación de Tierras Privadas.....16

V. FORMAS VOLUNTARIAS DE PROTECCIÓN DE LAS TIERRAS PRIVADAS EN AMÉRICA LATINA.....16

A. Adquisición y Propiedad de Tierras por parte de una ONG Ambientalista.....17
B. Reservas Privadas Formales.....19
1. Estructura Jurídico-Legal.....19
2. Los Sistemas de Reservas Privadas en la Práctica.....19
3. Ventajas y Desventajas de las Reservas Privadas.....21
C. Servidumbres.....22
1. Panorama General.....22
2. Antecedentes y Utilización de las Servidumbres.....23
3. Obstáculos para un uso más amplio de las servidumbres.....25
D. Áreas Protegidas Privadas Informales.....25
E. Concesiones de Conservación sobre Tierras Públicas.....25
F. Donación o Transferencia de Tierras a un Sistema de Parques Públicos.....26
G. Acuerdos Comunitarios.....27
H. Otros Mecanismos para la Conservación de Tierras Privadas.....28
1. Usufructo.....28
2. Comodato.....28
3. Donaciones y Legados Condicionales.....29
4. Contratos de Locación.....29

VI. RESTRICCIONES OBLIGATORIAS CON FINES DE CONSERVACIÓN SOBRE EL USO DE TIERRAS PRIVADAS.....29

A. Restricciones Generales sobre el Uso de la Tierra.....30
1. Restricciones relativas a la conservación de los suelos y el control de la erosión.....30
2. Restricciones con fines de conservación.....30
3. Áreas Protegidas Mixtas Público-Privadas.....31
4. Tierras Privadas que son Enclaves dentro de Áreas Protegidas Públicas.....33

VII. INCENTIVOS PARA LA CONSERVACIÓN DE TIERRAS PRIVADAS.....33

A. Incentivos Jurídicos.....34
B. Incentivos Económicos.....34

VIII. EL CAMINO POR RECORRER: DESARROLLO DE MODELOS PARA EL ÉXITO.....35

A. Fortalecer el Marco Jurídico para la Conservación de Tierras Privadas.....35
B. Fortalecer la Seguridad Jurídica de las Tierras Destinadas a Conservación, Incluida la Reforma de las Leyes sobre Tenencia y Dominio de la Tierra y una Ejecución más Eficaz de la Ley.....36
C. Establecer Incentivos Económicos para la Conservación de Tierras Privadas.....36
D. Incrementar la Capacidad Institucional y el Apoyo Financiero para Instituciones Clave que Promueven la Conservación de Tierras Privadas.....37
E. Generar Mayores Oportunidades de Capacitación y Educación para la Conservación de Tierras Privadas.....37
F. Incrementar la Colaboración entre el Sector Público y el Privado en el Manejo y la Conservación de Tierras Protegidas, y Particularmente las Áreas Protegidas Público-Privadas.....37

IX. CONCLUSIÓN.....38

PARTE II. INFORMES POR PAÍS.....39

I. ARGENTINA.....39
II. BOLIVIA.....43
III. BRASIL.....52
IV. CANADÁ.....65
V. CHILE.....68
VI. COSTA RICA.....84
VII. ECUADOR.....97
VIII. GUATEMALA.....109
IX. MÉXICO.....114
X. PARAGUAY.....128
XI. PERÚ.....132
XII. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.....139

III. APÉNDICES.....
.....147

PREFACIO

Yolanda Kakabadse
Presidenta de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

Este año, miles de personas de todo el mundo celebrarán el V Congreso Mundial de Parques en Durban, Sudáfrica, organizado por IUCN y su Comisión de Áreas Protegidas. Este evento representa una excelente oportunidad de evaluar, expandir y consolidar los esfuerzos que día tras día se realizan en el mundo en pos de la conservación y el uso sustentable de nuestro rico patrimonio natural.

Nuestro pensamiento acerca de las áreas protegidas ha evolucionado mucho desde el primer Congreso Mundial de Parques de 1962. Cada vez es mayor el reconocimiento de las áreas protegidas como motores del desarrollo y como una valiosa fuente de aquellos bienes y recursos que se necesitan para el bienestar social y económico de las naciones. El agua que bebemos y utilizamos con fines agrícolas e industriales, el aire que respiramos, algunos de los productos que consumimos a diario, las maravillas naturales que con tanto fervor buscamos por sus valores espirituales y recreativos, y los recursos genéticos con importantes aplicaciones en el campo de la medicina o de la cosmética son sólo algunos ejemplos de los bienes y servicios que se producen en gran escala gracias a la visión de esos líderes que crean y mantienen nuestras áreas naturales protegidas.

En este proceso, un elemento especialmente significativo a lo largo de las últimas décadas ha sido el aporte creciente del sector privado. Este aporte se ha manifestado de diversas maneras, siendo una de las principales el desarrollo de áreas protegidas privadas a través de figuras como las reservas privadas y las servidumbres ambientales o de conservación. Otra manifestación la constituye el destacado papel que ha asumido el sector privado en el manejo y la conservación de áreas públicas. En lugar de verlos como rivales, esta publicación demuestra que los sectores público y privado han estado trabajando juntos en América Latina para su mutuo beneficio, generando ventajas económicas y sociales para las poblaciones locales, las comunidades y las empresas y contribuyendo también al bienestar general de las naciones.

Más concretamente, esta publicación se ocupa de uno de los temas más relevantes de la relación público-privada para la conservación de áreas naturales en América Latina: el marco legal. Tal como se expresa en las páginas que siguen, esto ha requerido gran creatividad y un arduo trabajo a lo largo de las últimas décadas. En algunos países, el marco legal ya contempla la posibilidad de comprometer el esfuerzo voluntario del sector privado en la conservación de sitios naturales.

Sin embargo, hay que destacar que, en las diferentes regiones, los respectivos gobiernos, ONG, trabajadores, empresas, comunidades indígenas, y el público en general deben continuar en la búsqueda de nuevos caminos que permitan mejorar el marco jurídico existente para facilitar la protección de un mayor número de áreas naturales.

Para concluir, sólo deseo recalcar que, en este proceso, la humanidad se encuentra en un momento crítico. Nuestra generación tiene el desafío de extender las fronteras en la creación de áreas naturales protegidas, para lo cual es cada vez más imperioso demostrar la variedad de beneficios que estas áreas naturales generan. Más importante aún es la necesidad de orientar las actividades en modo tal que esos beneficios se extiendan más allá de los límites naturales y políticos de las áreas de que se trate. Este es el objetivo del próximo Congreso Mundial de Parques, y la presente publicación constituye un valioso aporte al momento de hacer nuestro ingreso en un nuevo milenio.

I. INTRODUCCIÓN

Este informe describe la utilización de herramientas legales y mecanismos para la generación de incentivos con fines de conservación de tierras privadas en América Latina, y también evalúa los resultados de su implementación. Se presenta un relevamiento de las disposiciones legales que exigen la protección de tierras privadas, y se hace un análisis pormenorizado del uso de instrumentos voluntarios, tales como las servidumbres y las declaraciones de reservas privadas, que se han venido difundiendo desde comienzos de la década del 90. El informe concluye con recomendaciones para la elaboración de un marco más adecuado para la conservación de tierras privadas, e incluye modelos de leyes para el establecimiento de reservas privadas y la constitución de servidumbres ambientales o de conservación.

El informe que aquí presentamos ha sido el producto de un trabajo conjunto entre el Environmental Law Institute y organizaciones de derecho ambiental situadas en siete países de América Latina: Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México y Perú. Incluye también información comparativa acerca de la Argentina, Canadá, los Estados Unidos de América, Guatemala y Paraguay.

Nuestra investigación revela que, si bien la mayoría de los países carecen de un programa adecuado de conservación de tierras privadas, en la última década la protección de tierras privadas ha cobrado un impulso cada vez mayor en la región. En varios países, comenzando por Brasil en 1990, se han dictado nuevas leyes por las que se consagra la creación de reservas privadas. Aunque ningún país cuenta todavía con una ley nacional que autorice las servidumbres ambientales, las ONG han conseguido aplicar creativamente las leyes tradicionales sobre servidumbres reales para la protección del hábitat natural, siendo el primer caso el de Costa Rica en 1992. En unos pocos países, se ofrecen limitados incentivos financieros a los propietarios que protegen sus tierras, como por ejemplo, la exención de impuestos a la propiedad o el pago por la prestación de servicios ambientales. Por último, en la mayoría de los países se han establecido redes organizadas de propietarios abocados a actividades de conservación.

Pero nuestro estudio también demostró que existe una serie de barreras que dificultan el éxito potencial de las actividades de conservación de tierras privadas en América Latina. Una crucial es el desarrollo de un marco legal para la conservación de tierras privadas, y herramientas jurídicas tales como las servidumbres ambientales y las reservas privadas. Otros obstáculos se encuentran son las leyes sobre propiedad de la tierra que desalientan las prácticas de conservación, la falta de capacidad institucional en los organismos gubernamentales y las organizaciones privadas que apoyan las actividades de conservación de tierras privadas, y la necesidad de contar con recursos mucho mayores para respaldar los esfuerzos dirigidos a la implementación de normas e incentivos adecuados y llevar a cabo proyectos de conservación de tierras privadas en áreas de biodiversidad crítica.

Si bien los desafíos que hoy enfrentan los movimientos de conservación de tierras privadas son significativos, también es cierto que se advierte un creciente interés, un mayor impulso y una actividad más intensa en la comunidad ambientalista y en otros grupos interesados en pos de la superación de estos desafíos. En la mayoría de los países se están haciendo notables esfuerzos para mejorar este marco legal, y en Chile, Costa Rica y Ecuador se han presentado proyectos de leyes que contemplan un conjunto abarcativo y flexible de instrumentos destinados a la conservación de tierras privadas. Otras medidas de importancia para contribuir al éxito de la conservación de tierras privadas son el establecimiento de incentivos económicos y de otras clases, el mejoramiento de la capacidad institucional, y el incremento de la colaboración entre el ámbito público y el privado para integrar las medidas de conservación privada con la conservación de áreas protegidas públicas y grandes paisajes.

II. LA NECESIDAD DE CONSERVACIÓN DE TIERRAS PRIVADAS

La conservación de tierras privadas es un componente importante de una estrategia nacional para la protección y el uso sustentable de los recursos naturales. La conservación de tierras en manos privadas puede representar un aporte significativo para la consecución de estas metas, a menudo en formas que no están al alcance de los organismos de gobierno, como la conservación de sitios críticos por su biodiversidad en ecosistemas amenazados, el apoyo a la formación de alianzas público-privadas para la conservación de grandes paisajes a través de la preservación de zonas de amortiguamiento y corredores de conservación, y la promoción del uso sustentable de los recursos naturales, tal como se expone a continuación.

Hasta el presente, la creación de áreas protegidas en América Latina se ha llevado a cabo principalmente a través del desarrollo de sistemas de áreas protegidas públicas, que hoy conservan el 5 por ciento o más del territorio de la mayoría de los países. Si bien aún resulta necesario hacer importantes incorporaciones a estos sistemas públicos, el cambiante paisaje y la pérdida de vastas áreas naturales de terreno constituyen un límite cada vez más serio para que los gobiernos puedan establecer nuevas áreas protegidas públicas de gran extensión. Para que las actividades de conservación sean plenamente exitosas, los sistemas de parques nacionales deben complementarse con iniciativas de conservación privada enderezadas al 80 por ciento restante de tierra que se encuentra en manos privadas en la mayoría de los países.

Nos encontramos hoy con la imperiosa necesidad de implementar actividades de conservación de tierras privadas en América Latina. Hay importantes áreas que requieren protección y que son de propiedad privada, especialmente en tierras productivas donde normalmente existen escasas áreas protegidas públicas. Toda estrategia de conservación de tierras privadas también es atractiva para los Estados carentes de fondos, ya que no se necesita el dinero para adquirir tierras en gran escala y además, en muchos casos, los propietarios privados aportan sus propios recursos para la implementación de las prácticas de conservación.

A. Conservación de Sitios Críticos por su Biodiversidad en Ecosistemas Amenazados

Uno de los aportes más importantes de las iniciativas privadas consiste en la protección de sitios críticos dentro de eco-regiones de prioridad global para su conservación, lo cual trae aparejada una mayor cobertura por parte de un sistema nacional de áreas protegidas. Los esfuerzos privados cobran un relieve especialmente significativo cuando se trata de salvar ecosistemas en peligro en paisajes fragmentados donde prácticamente toda la tierra está en manos privadas. Esto es lo que ocurre en cuatro de las siete áreas identificadas por Conservation International como los sitios críticos en cuanto a su biodiversidad que se encuentran en mayor peligro en el continente americano: los bosques costeros de Ecuador y Colombia, la Selva Atlántica de Brasil, los ecosistemas mediterráneos del centro de Chile, y un gran número de zonas mesoamericanas.[1] Estos ecosistemas están en peligro precisamente porque son tierras privadas, y las actividades de desarrollo han reducido la vegetación nativa a un porcentaje que va del 2 al 5 por ciento de su extensión anterior. Perderemos una serie entera de especies si no brindamos protección a los últimos sitios clave en estos ecosistemas. Una protección adecuada de estos ecosistemas críticos dependerá en gran medida de la adopción de una estrategia que combine la consolidación de áreas protegidas públicas con la implementación de iniciativas de conservación de tierras privadas.

Uno de los métodos más eficaces para la conservación de estos sitios es la adquisición y el manejo de tierras por parte de ONG ambientalistas, algunas de las cuales han llevado a cabo análisis de brechas para detectar los sitios más importantes que requieren conservación de su biodiversidad. Donde mejor ha funcionado este método es Ecuador, ya que allí varias ONG han comenzado a establecer, en forma individual, un sistema de reservas privadas destinado a la protección de especies y ecosistemas amenazados que no reciben una cobertura satisfactoria por parte del sistema estatal de áreas protegidas.

B. Apoyo a la Formación de Alianzas Público-Privadas para la Conservación de Grandes Paisajes a través de Zonas de Amortiguamiento y Corredores de Conservación, y Colaboración con la Conservación de Áreas Protegidas Públicas

Las actividades privadas de conservación no sólo sirven para preservar en forma directa sitios clave de importancia biológica, sino que también pueden incrementar el grado de protección dispensada a grandes paisajes y áreas protegidas públicas mediante la creación de alianzas público-privadas. Estas alianzas tienen la aptitud de combinar las ventajas comparativas del sector público y del sector privado y permitir así que los esfuerzos de conservación sean más eficaces. Estas alianzas pueden adoptar diversas formas, e incluyen actividades de colaboración en el aspecto político, el regulatorio y el de recaudación de fondos respecto de la conservación de tierras. Más adelante en este informe proveeremos ejemplos que ilustran de qué manera las actividades de conservación de tierras privadas se conjugan con las medidas de gobierno tendientes a la conservación de áreas protegidas públicas mediante la utilización de las siguientes herramientas:

· *Protección de zonas de amortiguamiento*: Las reservas privadas juegan una serie de papeles de importancia cuando se encuentran localizadas dentro de zonas de amortiguamiento en parques públicos. En primer lugar, protegen directamente a las tierras que se encuentran fuera del parque, expandiendo así el área núcleo de protección y contribuyendo a conservar los recursos del parque. En segundo lugar, ayudan a proteger los límites del parque, ya que representan una presencia conservacionista en puntos clave de acceso. La asistencia para la protección de los límites de un parque es crucial en los países menos desarrollados, que pueden carecer de los fondos necesarios para una adecuada protección de sus parques nacionales. En tercer lugar, al proponer usos no destructivos en relación con el parque, como por ejemplo el ecoturismo, los esfuerzos de conservación privada ayudan a construir una base social de sustento y a obtener un apoyo político vital para las áreas protegidas públicas.

· *Conexión de parques mediante corredores de conservación*: Las actividades de conservación de tierras privadas pueden ser esenciales para preservar corredores naturales que sirven para unir dos o más unidades oficiales de conservación o áreas protegidas privadas.

· *Protección de tierras privadas dentro de áreas protegidas públicas:* Las áreas protegidas públicas a menudo albergan tierras privadas dentro de su extensión. Estas áreas privadas pueden ser un enclave dentro de un parque público o área similar, o bien pueden ser parte de un área protegida "mixta" público-privada que tiene por objeto contener y regular tierras privadas pero sin expropiarlas. La utilización de herramientas de conservación en estas tierras privadas fortalece e intensifica la conservación del área protegida pública.

· *Mejor utilización de los recursos*: El gobierno puede hacer una mejor utilización de sus recursos al trabajar en forma conjunta con actores privados, como ONG ambientalistas. Estas organizaciones privadas pueden actuar con mayor rapidez y flexibilidad que las burocracias gubernamentales, y pueden también contribuir en las actividades de recaudación de fondos, difusión, *lobbying* y educación que para los gobiernos son difíciles de emprender.

El apoyo del gobierno es crítico para el establecimiento de alianzas ambientalistas eficaces público-privadas que tengan la capacidad de acrecentar las capacidades del gobierno en materia de conservación. Este apoyo se materializa tanto a través de medidas formales, como la declaración de reservas privadas de vida silvestre y el otorgamiento de incentivos financieros a los propietarios de tierras privadas, como a través del respaldo informal a iniciativas privadas de conservación mediante asistencia técnica y relaciones diplomáticas. De los países estudiados, el gobierno de Costa Rica es el que más activamente ha participado de una estrategia integral de promoción de esta clase de alianzas público-privadas, lo que ha redundado en significativos beneficios para ese país en el área de la conservación de recursos.

C. Promoción de un Uso Sustentable de los Recursos Naturales

Las actividades de conservación de tierras privadas pueden brindar protección a los recursos naturales en una amplia gama de tierras, incluidas las tierras productivas, que son inadecuadas para una protección en sentido estricto pero que de todos modos cuentan con recursos importantes para el desarrollo sustentable. Al diseñarse mecanismos jurídicos dirigidos a equilibrar la conservación con las actividades extractivas, pueden utilizarse herramientas para la conservación de tierras privadas, como por ejemplo las servidumbres, con el fin de garantizar la sustentabilidad de actividades tales como la forestación, el pastoreo, la protección de las cuencas, y la recreación, así como su compatibilidad con los objetivos de conservación. Entre otros propósitos, las herramientas de conservación de tierras privadas pueden ayudar a conservar y asegurar el uso de la tierra en el largo plazo en áreas que han de utilizarse en proyectos de forestación sustentable o de secuestro de carbono.

La integración entre las actividades de conservación dentro de tierras productivas también puede servir para que el sector privado adopte una nueva actitud hacia la administración y conservación de la tierra. Este cambio es importante porque, históricamente, el sector privado no sólo no ha conservado sus tierras sino que incluso ha contribuido a su degradación a través de actividades extractivas de naturaleza económica y a corto plazo y la fragmentación de hábitats. Además, en tanto son de carácter voluntario, las herramientas de conservación de tierras privadas pueden resultar atractivas para aquellos propietarios que, en otro escenario, podrían oponerse a la regulación directa por parte del Estado. Estas herramientas pueden ayudar a los propietarios a establecer una relación de congruencia entre los usos económicos y la conservación, y permitir que sus propiedades sigan siendo económicamente productivas en forma sustentable, de acuerdo con la zonificación territorial establecida por el gobierno y en apoyo de los objetivos de desarrollo y conservación perseguidos por el país.

Dado que esas prácticas requieren herramientas flexibles para la conservación de tierras privadas, el desarrollo de herramientas tales como las servidumbres resulta más útil a este fin que ciertas categorías más estrictas de protección de la tierra, como lo son las reservas privadas.

D. Limitaciones de la Conservación de Tierras Privadas

Entre las limitaciones más importantes a las que está expuesta la conservación de tierras privadas podemos mencionar las siguientes:

· *Limitaciones en relación con las dimensiones del terreno.* Si bien las actividades de conservación de tierras privadas constituyen un complemento importante de las medidas de protección adoptadas por el gobierno en las áreas naturales, tienden a concentrarse en áreas de menores dimensiones que un parque nacional, por lo cual no son un sucedáneo de la actividad del Estado. Las iniciativas gubernamentales normalmente son necesarias para la conservación de grandes extensiones, en las que puede ser necesario contar con legitimación social, un mayor potencial en materia de recursos financieros, y la capacidad de ejecución de las medidas por parte del Estado.

· *Naturaleza ad hoc*: Algunos casos de conservación de tierras privadas son de naturaleza ad hoc, ya que dependen de la motivación de cada propietario, que puede estar o no ubicado en los sitios más importantes para la conservación de la biodiversidad u otros recursos naturales. Sin embargo, las actividades de las ONG ambientalistas, así como las de los organismos internacionales de financiación, tienden a focalizarse en sitios prioritarios, y los incentivos del gobierno pueden quedar limitados a áreas de importancia en materia de conservación.

· *Dependencia de la ejecución judicial*. Muchos mecanismos para la conservación de tierras privadas, como las reservas privadas y las servidumbres, dependen de una adecuada ejecución por parte de los jueces, lo cual puede ser difícil que ocurra en países de América Latina. La provisión de un marco legislativo más sólido para estas herramientas, que incluya disposiciones específicas en materia de ejecución, y la capacitación de los jueces y fiscales son algunas de las maneras en que puede encararse este problema.

· *Ausencia de derechos sobre el subsuelo.* Las actividades de conservación de tierras privadas no pueden dispensar protección a los derechos sobre el subsuelo, ya que en América Latina el titular de estos derechos es el Estado. Esto lleva a que los esfuerzos privados en materia de conservación de la superficie del terreno se tornen más dificultosos.

· *Necesidad de una administración a largo plazo.* La administración a largo plazo es un desafío para muchas actividades en tierras privadas, ya que los propietarios actuales y futuros pueden carecer de los recursos financieros necesarios para la conservación y el manejo de la tierra en el largo plazo.

Algunas de estas desventajas, como los débiles controles de cumplimiento y las limitaciones presupuestarias, también afectan a las áreas protegidas públicas. Sin embargo, si las áreas protegidas privadas están bien manejadas, pueden gozar de mayor protección que los parques públicos, ya que en general son áreas más pequeñas donde la existencia del manejo es más notoria.

III. PANORAMA DE LA CONSERVACIÓN DE TIERRAS PRIVADAS EN AMÉRICA LATINA

Los esfuerzos tendientes a la protección de tierras privadas han cobrado un impulso cada vez mayor en América Latina. ONG ambientalistas, propietarios privados y gobiernos han estado experimentando con diversos mecanismos legales destinados a la conservación de tierras privadas y que describimos a continuación.

Los principales métodos de conservación de tierras privadas que se utilizan en América Latina son los siguientes:

· *Restricciones obligatorias sobre el uso de la tierra*. Todos los países analizados cuentan con leyes que disponen la regulación directa por parte del Estado de tierras privadas con fines de conservación, principalmente para garantizar una planificación seria del uso de la tierra y el control de la erosión.

· *Reservas Privadas.* Brasil, Costa Rica, Guatemala y Ecuador tienen varias reservas privadas autorizadas formalmente como tales. La ley de reservas privadas de Brasil, sancionada en 1990, es probablemente la mejor de la región, y contempla la creación de reservas a perpetuidad. Existen actualmente más de 500 reservas privadas en Brasil que protegen más de 500.000 ha de terreno.

· *Servidumbres*. Si bien ninguno de los países analizados tiene una ley nacional que autorice las servidumbres ambientales, las ONG de ocho países han utilizado las tradicionales servidumbres reales con fines de conservación. Costa Rica es líder en esta práctica, ya que allí se constituyó la primera servidumbre ambiental en 1992. Hoy hay más de 50 servidumbres constituidas en el país. Asimismo, tres estados de México han aprobado leyes sobre servidumbres ambientales.

· *Compra de tierras*. Las ONG han adquirido tierras con fines de conservación en todos los países analizados. En Ecuador, tres ONG sistemáticamente compran terrenos con el objeto

de crear reservas privadas destinadas a la conservación de sitios críticos por su biodiversidad que no se encuentran comprendidos en el sistema estatal de áreas protegidas.

· *Reservas informales*. Otra práctica común en toda la región consiste en que los propietarios interesados declaren a sus tierras como "reservas," con el fin de protegerlas, pero sin ninguna clase de amparo legal formal.

· *Proyectos de desarrollo limitado.* Chile es el único país que cuenta con un gran número de proyectos de desarrollo limitado; a través de éstos, grupos de amigos o empresas inmobiliarias compran tierras tanto para su conservación como para el desarrollo de proyectos de desarrollo inmobiliario limitado.

· *Concesiones con fines de conservación*. El Perú aprobó hace poco tiempo una ley integral de concesiones con fines de conservación. Estas concesiones se utilizan también en Chile y Bolivia.

· *Acuerdos comunitarios.* México y el Perú cuentan con unos proyectos destinados a la protección de tierras comunitarias, normalmente promovida por ONGs que colaboran con estas comunidades.

En el Cuadro 1 se presentan las principales herramientas para la conservación de tierras privadas que se utilizan en América Latina, y se expone el grado de uso actual de esas herramientas en los países enunciados.

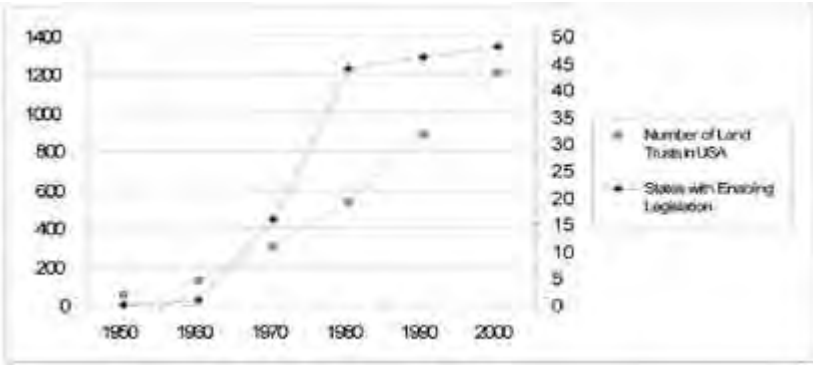
CUADRO 1. USO DE HERRAMIENTAS PARA LA CONSERVACIÓN DE TIERRAS PRIVADAS EN EL CONTINENTE AMERICANO

	Restricciones Obligatorias Sobre el Uso de la Tierra	Reservas Privadas Formales	Servidumbres Ambientales	Servidumbres Reales	Concesiones con fines de Conservación	Propiedad de ONG	Incentivos Econ-omicos
Canadá			+ +	+		+ +	+ +
EE.UU.			+ + +	+		+ + +	+ + +
México	+		+	+		+ +	+
Guatemala	+	+ +		+		+ +	+
Costa Rica	+	+ +		+ +		+ + +	+ +
Ecuador	+	+ +		+		+ + +	+
Perú	+	+			+	+ +	
Bolivia	+	+		+	+	+ +	+
Brasil	+ +	+ + +				+ + +	+
Paraguay	+			+		+ +	+
Argentina	+	+		+		+ + +	+
Chile	+	+			+	+ + +	

+ = escaso o incipiente; + + = moderado; + + + = alto o muy arraigado

Un importante desafío para el desarrollo de la conservación de tierras privadas es el que plantea el diseño de herramientas legales sencillas y de fácil aplicación, de manera tal que las áreas privadas puedan quedar rápidamente sujetas a una protección permanente. La experiencia de los Estados Unidos de América demuestra que la aprobación de leyes sólidas en materia de conservación de tierras privadas condujo a un explosivo crecimiento en la creación de áreas protegidas privadas. La utilización de mecanismos para la conservación de tierras privadas en los Estados Unidos, tales como las servidumbres ambientales, no alcanzó difusión hasta el desarrollo de un marco legal durante las décadas del 70 y del 80 [2] (*véase* el cuadro siguiente). Esto trajo aparejado un enorme aumento en el uso de estas servidumbres, así como un aumento similar en la cantidad y capacidad de las organizaciones para la conservación de tierras, que hoy son más de 1.200 en los Estados Unidos.

CUADRO 2. APROBACIÓN DE LEYES PARA SERVIDUMBRES AMBIENTALES Y CRECIMIENTO EN EL NÚMERO DE ORGANIZACIONES PARA LA CONSERVACIÓN DE TIERRAS EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (1950-2000)



▪ Número de Organizaciones para la Conservación de Tierras en los EE.UU.
◆ Estados con Leyes Regulatorias
Fuente: Land Trust Alliance (Washington, D.C., 2002)

El mecanismo de los incentivos también ha favorecido el desarrollo de iniciativas aplicadas a tierras privadas. Unos pocos países latinoamericanos ofrecen limitados incentivos financieros a los propietarios que brindan protección a sus tierras, como por ejemplo la exención del pago de impuestos inmobiliarios o el pago por servicios ambientales. Pero es solamente Costa Rica el país que ha establecido un incentivo financiero razonablemente atractivo, consistente en la realización de pagos por servicios ambientales de aproximadamente $50 por hectárea en favor de 220.652 ha de áreas protegidas privadas.

IV. EL CONTEXTO JURÍDICO DE LA CONSERVACIÓN DE TIERRAS PRIVADAS EN AMÉRICA LATINA

Las constituciones y los códigos civiles de los países latinoamericanos otorgan a los gobiernos considerables atribuciones regulatorias sobre las tierras privadas –atribuciones éstas que se han ejercido tanto en forma negativa como positiva– en relación con fines de conservación. En este acápite se analiza la normativa general vigente en los países de América Latina que opera como una limitación respecto de las oportunidades de conservación de tierras privadas; entre estas limitaciones se cuentan las que afectan el alcance de los derechos de propiedad y el requisito de que los propietarios de tierras privadas hagan un uso apropiado de la tierra desde el punto de vista socioeconómico. En el siguiente acápite, se analizan las leyes que pueden exigir en forma positiva el desarrollo de prácticas de conservación en tierras privadas, especialmente en áreas que han sido declaradas por el Estado como sujetas a protección. Este contexto jurídico afecta de manera notable los métodos y las oportunidades relativos a la conservación de tierras privadas en América Latina.

A. Limitaciones respecto del Alcance de la Propiedad Privada como Objeto de Dominio

Ciertos países de América Latina imponen restricciones al derecho de propiedad que tienen el potencial de limitar las actividades de conservación. México establece límites absolutos respecto de la extensión de terreno que puede estar en manos privadas: los propietarios agrícolas no pueden ser titulares de más de 800 ha, y todos los demás tienen el derecho de poseer sólo la cantidad de tierra necesaria para criar 500 cabezas de ganado: desde 500 ha en suelos fértiles hasta más de 20.000 ha en el desierto. Otros países no establecen este tipo de limitaciones sobre la titularidad de dominio, pero Venezuela está analizando la introducción de estrictas limitaciones. Sin embargo, históricamente, muchos países han tomado medidas contra la acumulación de vastas extensiones de terreno en manos privadas –lo que antes se conocía como "latifundios"–, lo cual en algunos casos se tradujo en la expropiación de éstos y la redistribución de las tierras en el marco de movimientos de reforma agraria. En la actualidad, este legado social restringe la acumulación de grandes extensiones de terreno exclusivamente en manos privadas y lleva a poner un mayor énfasis en la formación de alianzas público-privadas para la conservación de tierras en América Latina.

Ninguno de los países objeto de estudio impone límites a la propiedad de la tierra por parte de extranjeros, excepto en ciertos casos específicos, como por ejemplo la propiedad de tierras situadas a una distancia de entre 50 y 100 kilómetros de la frontera, por razones económicas o de seguridad. Es interesante destacar que, no hace mucho tiempo, varias provincias de Canadá han aprobado leyes que restringen la propiedad de la tierra por parte de extranjeros (y en algunas provincias también por parte de los nacionales) a relativamente pequeñas extensiones de terreno. En consecuencia, con las excepciones de México y Canadá, son escasas las limitaciones a la potencial adquisición y propiedad de tierras por parte de sujetos dedicados a la conservación, como las ONG.

Una restricción al derecho de propiedad que es común a todos los países es la relativa a la titularidad de los derechos sobre el subsuelo. En América Latina, los propietarios de tierras privadas sólo son dueños, de acuerdo con la ley, de la superficie del terreno, mientras que en los países del *common law* los derechos de propiedad privada normalmente se extienden desde el subsuelo hasta el espacio aéreo sobre el terreno. Así, en los países latinoamericanos, el Estado conserva para sí los derechos a los minerales que se encuentran bajo la tierra, y puede otorgar concesiones para la explotación de estos derechos sin autorización del propietario. Una empresa minera puede explotar los minerales, aun si la mina destruye la capacidad productiva de la superficie, sin pagar compensación alguna al propietario. Estas políticas se aplican incluso si una entidad privada coloca a las tierras en calidad de tierras sujetas a conservación; más aún, algunos países llegan a permitir las actividades mineras en sus parques nacionales.

B. Ocupación Ilegal de Tierras y Requisito de Hacer un Uso Socioeconómico de la Tierra

Tradicionalmente, las leyes sobre tenencia y dominio de la tierra en países latinoamericanos han impuesto el requisito de que los propietarios hagan un uso adecuado de sus tierras desde el punto de vista socioeconómico, mediante el desarrollo de actividades tales como la agricultura o la ganadería. El incumplimiento con este requisito podía traer aparejada la expropiación por parte del Estado o la ocupación de la tierra por colonos. Estos colonos solían hacer talas o desplantaciones, para luego comenzar a "usar" la tierra a través de la agricultura o la ganadería, lo cual les daba la oportunidad de invocar un título superior sobre el terreno ocupado. Otro aspecto relevante de las leyes sobre tenencia y dominio de la tierra es que los derechos de propiedad se definen de acuerdo con la categoría de tierra de la que una persona es titular. Por ejemplo, en algunos países, si la propiedad entra en la categoría de tierra para la explotación ganadera, la extensión de terreno de la que se puede ser propietario viene determinada por el número de cabezas de ganado existentes en aquél, tomando en cuenta la capacidad útil de la tierra; si se posee más tierra de la que se necesita, el Estado tiene el derecho de expropiar el excedente.[3]

Al estimular la extracción de vegetación para poder así invocar la titularidad de dominio sobre la tierra, estas leyes han traído como resultado una severa deforestación en toda América Latina. Aunque estas leyes han sido derogadas en algunos países y escasamente aplicadas en otros, lo cierto es que en varios de ellos aún continúan en vigor. Aun en el caso de las naciones donde se las ha derogado, las leyes han establecido una fuerte tradición que da forma a las percepciones sociales acerca del uso de la tierra y los procedimientos apropiados para su conservación.

En lo que ha sido un triunfo importante en materia de conservación de tierras privadas, algunos países han incorporado una categoría de uso de la tierra que expresamente autoriza la conservación como uso adecuado de la tierra. Esto elimina el riesgo para los propietarios de que la tierra protegida sea considerada "vacante" y sujeta a expropiación. No obstante ello, muchos propietarios informan que es dificultoso obtener un certificado de uso de la tierra con fines de conservación, principalmente porque las burocracias de los gobiernos locales todavía no están habituadas a tramitar estas declaraciones, lo cual demora y complica el procedimiento relativo a la titularidad de dominio sobre las tierras.

C. Repercusiones sobre la Conservación de Tierras Privadas

Las limitaciones legales sobre el derecho de propiedad de la tierra en América Latina tienen importantes repercusiones en la protección de tierras privadas. En muchos países, una reforma de la ley sobre tenencia y dominio de la tierra puede ser un componente crítico de la estrategia de conservación de tierras privadas, y la creación de una categoría de uso de la tierra con fines de conservación representaría un fuerte incentivo para la conservación de tierras privadas. Incluso en aquellos países donde la ley de tierras vacantes ha sido derogada o donde se permite el uso con fines de conservación, es posible que los propietarios se enfrenten con restricciones informales respecto de la cantidad de tierra que pueden preservar en un estado puramente natural. Por ejemplo, muchos propietarios conscientes de la necesidad de la conservación de tierras creen que deben emprender algún tipo de explotación económica de ellas, como por ejemplo el ecoturismo o actividades científicas, o incluso desarrollar el pastoreo o la cría de ganado en cierta medida, con el fin de proteger su tierra dentro del contexto cultural de América Latina.

Un problema especial es el que plantean las iniciativas de conservación de tierras privadas que se apoyan exclusivamente en instrumentos jurídicos del derecho privado, como los contratos de servidumbre entre dos particulares. Si estas iniciativas requieren que la tierra se utilice con fines que resultan incompatibles con los requisitos relativos al uso socioeconómico de la tierra, ésta podría quedar sujeta a expropiación, ya que, por definición, no se estaría haciendo un uso socioeconómico de la tierra en el sentido tradicional. Para evitar este problema, la mayor parte de las normas que se aplican a la conservación de tierras privadas en América Latina, tales como las leyes que autorizan las reservas privadas o las servidumbres, exigen la aprobación estatal o bien la participación del Estado en la creación de instrumentos para la protección de la tierra del dominio privado.[4]

V. FORMAS VOLUNTARIAS DE PROTECCIÓN DE LAS TIERRAS PRIVADAS EN AMÉRICA LATINA

Hace poco tiempo que los países latinoamericanos comenzaron a experimentar con una variada gama de herramientas y mecanismos destinados a propiciar la conservación voluntaria de tierras privadas. Algunos de los primeros esfuerzos en este sentido datan de la década del 70, y fueron el producto de la iniciativa de la comunidad científica; este fue el caso de la compra de tierras para el establecimiento de las áreas protegidas privadas de Monteverde y La Selva en Costa Rica, creadas con el objeto de resguardar los ecosistemas y especies únicos encontrados en estos sitios. Estos primeros esfuerzos se ganaron su reconocimiento, y se transformaron en modelos para la realización de actividades privadas orientadas a la protección de tierras en América Latina.

A partir de mediados de la década del 80, cobraron mayor ímpetu las actividades de conservación de tierras privadas emprendidas por propietarios y ONG ambientalistas. Sin embargo, el marco legal nacional en materia de herramientas para la conservación de tierras privadas continúa siendo limitado en la mayoría de los países. Sólo unos pocos de ellos cuentan con leyes sobre reservas privadas, y no hay ninguno que tenga normas nacionales sobre servidumbres ambientales o ecológicas. Como consecuencia de ello, los propietarios de tierras privadas y las ONG han tenido que desarrollar su creatividad mediante, por ejemplo, la adaptación de las normas existentes en los códigos civiles en materia de servidumbres a fines de conservación. Pero muchas de las estrategias más eficaces no se encuentran formalmente permitidas por la ley, lo cual opera como una limitación respecto de las oportunidades en materia de conservación de tierras privadas.

Se analizan a continuación las herramientas legales voluntarias más difundidas en la conservación de tierras privadas en los países objeto de estudio:

1. Propiedad de tierras por parte de ONG
2. Reservas privadas formalmente declaradas como tales
3. Servidumbres ecológicas creadas conforme al código civil
4. Servidumbres ambientales independientes o “in gross”
5. Uso del derecho de uso o de comodato [5]
6. Donaciones de tierras a sistemas oficiales de áreas protegidas
7. Donaciones o legados condicionales [6]
8. Organizaciones para la conservación de tierras y actividades de desarrollo limitado
9. Transferencia de derechos de desarrollo urbano
10. Reservas privadas informales

Cada una de estas herramientas presenta características y ventajas distintas, y es necesario contar con un conjunto integrado de ellas para satisfacer las diferentes inquietudes de los grandes propietarios en contraste con los pequeños propietarios, las ONG, o los titulares empresarios o comunitarios. El uso de la tierra también puede tener influencia sobre la necesidad de un método de conservación de tierras privadas y la selección de ese método. El modelo de reservas privadas, con sus severas restricciones en el ámbito de la conservación, puede funcionar mejor con fines de conservación de la biodiversidad en sentido estricto, mientras que las servidumbres ambientales –que permiten una mayor flexibilidad en el uso de la tierra– pueden funcionar mejor en tierras productivas y en sitios paisajísticos donde también se trabaja, en los cuales el objetivo es lograr la integración entre el uso sustentable de los recursos y la conservación de la naturaleza.

Estos mecanismos legales se describen a continuación, y se exponen también los resultados de su implementación en los países analizados. Se ha dedicado especial atención a la titularidad de la propiedad de las tierras en cabeza de ONG, las reservas naturales privadas, y las servidumbres, que constituyen figuras comúnmente utilizadas con fines de conservación en tanto generan el nacimiento de derechos reales que se transmiten con el fundo y por lo tanto subsisten aun cuando se produzcan cambios en la titularidad de dominio.

A. Adquisición y Propiedad de Tierras por parte de una ONG Ambientalista

La técnica de conservación voluntaria de la tierra que se ha utilizado con mayor frecuencia en América Latina es la propiedad de la tierra por parte de una organización sin fines de lucro dedicada a la conservación de tierras. Esta forma de propiedad permite la conservación en el largo plazo, ya que las ONG generalmente están obligadas por ley a perseguir los objetivos definidos en sus instrumentos constitutivos, que sólo pueden modificarse mediante un proceso que implica la intervención judicial. Asimismo, en la mayoría de los países ocurre que, si una ONG se disuelve, sus activos deben transferirse a otra ONG con objetivos similares, nuevamente bajo el control de la justicia. En conjunto, estas normas típicamente garantizan que la tierra quedará sujeta a conservación en el largo plazo, ello así siempre que la ONG pueda recaudar los fondos suficientes para manejar y proteger el área.

Otra ventaja es que las ONG tienden a proteger tierras que tienen prioridad en materia de conservación, mientras que las decisiones de los propietarios privados tienden a ser más azarosas. Las actividades de conservación de las ONG han demostrado ser valiosas para la protección de ecosistemas amenazados y otras tierras con prioridades definidas, como los corredores y las zonas de amortiguamiento. Además, dado que las ONG poseen una mayor representatividad social que los individuos, pueden desempeñar un papel importante trabajando junto con los gobiernos mediante alianzas público-privadas para la conservación de tierras y de la biodiversidad, tanto en el nivel local como en el nacional.

Entre los éxitos más destacables de las ONG en el área de conservación de tierras podemos mencionar la creación de 30.500 ha de reservas de bosque de niebla o nuboso en Monteverde, Costa Rica, que constituye la reserva privada más grande de América Central, así como también la iniciativa de conservación de la vasta Área de Conservación de Guanacaste mediante la formación de una alianza público-privada. En Sudamérica, la reserva más extensa es la Reserva Pumalín, en Chile, que abarca 300.000 ha y fue creada por el Conservation Land Trust, que también está en el proceso de crear una reserva de similar extensión en Corrientes, Argentina.[7] Algunas empresas también han trabajado activamente en la conservación de tierras privadas en gran escala. Con 22.000 ha, la reserva Natural Linhares cuenta con la protección de la Companhia Vale do Rio Doce en Brasil, mientras que CEMEX protege las 33.000 ha que conforman la Reserva de Sierra del Carmen en México. Una alianza entre ONG y empresas protege 17.000 ha en Brasil, un proyecto que ha sido implementado por ONG locales e internacionales con fondos suministrados por empresas estadounidenses en compensación por sus emisiones de carbono.

Uno de los casos más exitosos de conservación por parte de ONG en América Latina ha sido el emprendimiento conjunto de tres fundaciones en Ecuador: Jatun Sacha, Jocotoco, y Natura y Cultura. Cada una de estas fundaciones se ha propuesto establecer una serie de reservas privadas destinadas a la conservación de ecosistemas y especies en peligro que carecen de protección en el sistema estatal de áreas protegidas. Cada agrupación se concentra en aspectos diferentes, que van desde comunidades vegetales amenazadas hasta especies de aves en peligro de extinción o sitios con carácter prioritario en la región sudoccidental. Si bien las reservas establecidas por estas agrupaciones tienden a ser relativamente pequeñas –varios miles de hectáreas cada una– en ellas se conservan ecosistemas únicos en eco-regiones críticamente amenazadas y dominadas por la propiedad privada de la tierra (véase el informe sobre Ecuador).

Las principales limitaciones para la adquisición de tierras como herramienta de conservación están representadas por el alto costo de la compraventa y la continua responsabilidad de las entidades privadas de recaudar los fondos necesarios para la administración y protección de las tierras. Por las razones apuntadas, la compra de tierras es tal vez de especial importancia para la conservación de ecosistemas críticamente amenazados donde es más intensa la necesidad de proteger y ampliar áreas pequeñas. La adquisición de tierras por parte de ONG no es una opción atractiva para los propietarios privados que desean conservar la titularidad de dominio sobre sus propiedades o hacer un uso productivo de sus tierras. Sin embargo, las alianzas mixtas entre ONG y empresas son viables para la conservación de áreas en tierras productivas, como el caso de Hato Pinero en Venezuela, donde una fundación familiar dedicada a la conservación de tierras dispensa protección a 17.000 ha de tierras forestales dentro de una explotación de 73.000 ha.[8]

La eficaz protección brindada por las ONG a tierras de alta prioridad a través de la adquisición de tierras pone de manifiesto el tremendo potencial que ofrece esta herramienta si se cuenta con los fondos suficientes. El programa “Adopt-an-Acre” de The Nature Conservancy y la Organización Mundial de Parques han identificado numerosos proyectos de conservación de tierras privadas que se han presentado en América Latina para la protección de ecosistemas gravemente amenazados y que necesitan fondos para su ejecución.[9]

B. Reservas Privadas Formales

1. Estructura Jurídico-Legal

Muchos países latinoamericanos han desarrollado la reserva privada como un dispositivo legal formal para la protección de tierras privadas. El propietario privado debe requerir a una organización gubernamental el otorgamiento de esa calificación, y el gobierno declara a la tierra como reserva privada si ésta reúne los requisitos previstos en la ley. El proceso de aprobación por parte de la autoridad pública ampara al propietario contra la acusación de que, al conservar la tierra, no está haciendo un apropiado uso socioeconómico de ésta. Si bien las reservas privadas con fines de conservación de tierras privadas ofrecen una menor flexibilidad que las servidumbres, pueden ser ventajosas cuando las leyes sobre tenencia y dominio de la tierra vigentes en el país no reconocen a la conservación entre los usos apropiados de la tierra.

Una típica ley de reservas privadas contiene los siguientes elementos:

• *Proceso de Declaración*: Un propietario privado solicita, en forma voluntaria, esta declaración a una entidad de gobierno. Si el área se adecua a los criterios de calificación establecidos, se la declara formalmente como reserva privada por medio de un decreto ministerial o acto similar.

• *Criterios de Calificación*: El gobierno debe considerar que la tierra es valiosa en razón de sus características ecológicas, biológicas, o científicas en algún otro sentido (en general, los países no han establecido criterios rígidos para esta determinación). El propietario debe satisfacer ciertos requisitos de orden técnico; así por ejemplo, debe presentar una descripción detallada de la propiedad y sus valores ambientales, un plan de manejo, y constancias que acrediten título válido sobre el inmueble.

• *Restricciones sobre el Uso de la Tierra*: Los usos destructivos de la tierra, como la eliminación de vegetación natural, la construcción de estructuras, etc., están prohibidos por la ley en algunos países. Otros países son menos específicos, pero exigen el cumplimiento con un plan de manejo aprobado.

• *Requisitos permanentes*: El propietario debe implementar el plan de manejo.
El propietario debe presentar al gobierno informes periódicos (generalmente anuales) en los que se describa la implementación del plan de manejo. El Estado monitorea el cumplimiento con el plan de manejo y el carácter de la reserva.

• *Duración*: En Brasil se exige que la reserva privada sea perpetua. Algunos países permiten que las reservas tengan una duración limitada en años o bien que sean perpetuas, y otros, como Costa Rica, exigen que el carácter de reserva privada tenga un plazo limitado a un determinado número de años.

2. Los Sistemas de Reservas Privadas en la Práctica

En el cuadro que figura a continuación presentamos la cantidad y extensión de reservas privadas, así como de áreas protegidas privadas comprendidas en redes nacionales de propietarios comprometidos con la conservación, en cada uno de los países enumerados.

CUADRO 3. REDES NACIONALES Y USO DE HERRAMIENTAS DE CONSERVACIÓN DE TIERRAS PRIVADAS AL AÑO 2002

	Redes de Áreas Protegidas Privadas			Reservas Privadas Formales	
	Nombre	Cantidad	Hectáreas	Cantidad	Hectáreas
Argentina	Ninguna (ONG)*			N/A	N/A
Bolivia	Ninguna			19	42,000
Brasil	Ninguna federal			367 (RPPN)	405,114
Brasil	Algunos estados			192 (Estadual)	82,117
Chile	RAPP	133	400,000	**	**
Colombia	RRNSC	172	35,000	N/A	N/A
Costa Rica	RCRN	77	55,000	**	**
Ecuador	CNBPE	65	70,000	88	113,683
Guatemala	ARNPG	51	21,637	51	21,637
México	Incipiente			1	13,500
Paraguay	Ninguna (ONG)*			4	103,464
Perú	Ninguna			1	34,000

Fuentes: Véanse, en general, los informes por país en la Parte II.[10]
* Si bien la Argentina y Paraguay no cuentan con redes formales, en la Argentina la Fundación Vida Silvestre ha creado un programa de identificación de propietarios denominado Programa Refugios de Vida Silvestre, y en Paraguay, la Fundación Moisés Bertoni opera un Programa similar de Reservas Naturales Privadas.
** En Chile y Costa Rica, los datos de las tierras relativos a reservas formalmente declaradas combinan los datos correspondientes a reservas declaradas por el Estado y los de aquellas que han sido creadas por iniciativa privada, por lo que no se los puede cuantificar aquí. Falta información sobre reservas formales en la Argentina y Colombia.

Él tipo de declaración de reserva privada varía según la ley de cada país. En esta sección se describen los sistemas de reservas privadas en los países que han sido objeto de estudio. Varios de ellos, como Brasil, Costa Rica y Ecuador, tienen sistemas jurídicos bastante bien definidos en relación con las reservas privadas y que han estado en vigor durante más de una década. El Brasil, la declaración de reserva privada se hace a perpetuidad y pesa sobre todos los futuros propietarios, lo cual hace que la ley de Brasil sea la más sólida de toda la región. En cambio, en Costa Rica la reserva sólo puede establecerse por un lapso determinado de años (5 a 20), y la declaración se extingue cuando el inmueble sale de la propiedad de la parte que estableció la reserva. Chile tiene también una ley relativamente antigua que autoriza la creación de Santuarios de la Naturaleza que son más o menos semejantes a las reservas privadas, pero la existencia de engorrosos requisitos y la falta de incentivos han traído como resultado una aplicación bastante escasa de esta ley. En otros países, como el Perú y Bolivia, hace muy poco tiempo que se sancionaron leyes por las que se permite la creación de reservas privadas, y los propietarios en esos países recién están comenzando a establecerlas. En México no hay ninguna ley sobre reservas privadas. Una mejor sistema legal puede fortalecer las sistemas de reservas privadas en muchas países.

En América Latina, se han creado más reservas privadas en Brasil que en ningún otro país, y para 2002 había 367 Reservas Privadas de Patrimonio Natural (RPPN) federales y casi 200 estaduales. IBAMA (la autoridad ambiental federal) aprueba y declara las reservas federales, mientras que en el plano estadual estas funciones son desempeñadas por la autoridad ambiental de cada estado. Una vez que ha sido creada oficialmente, la declaración de la reserva es permanente, por lo cual quedan restringidos la mayoría de los derechos a explotar la tierra. Los propietarios que establecen RPPN se benefician con una exención del pago de los impuestos a la propiedad rural. Además de las exenciones tributarias, se espera que los propietarios de reservas federales tengan acceso a los recursos financieros del Fondo Nacional del Medio Ambiente (FNMA) con el fin de fomentar la investigación y programas de educación ambiental. Muchas de las RPPN más exitosas son de propiedad de ONG o bien están manejadas por éstas.

Desde 1981, los propietarios de tierras privadas de Ecuador han tenido la posibilidad de declarar a sus tierras como “Bosques Protectores”. El proceso de creación de estas reservas es relativamente simple; al año 2001, entidades privadas habían creado 88 de estas reservas, que abarcan una superficie de 113.683 ha.[11] No obstante ello, muchas de estas declaraciones no se han traducido en una protección eficaz del sitio, pero algunos, incluidos ciertos sitios manejados por ONG ambientalistas, se encuentran sujetos a un régimen adecuado de conservación. En Ecuador, el éxito en la práctica que pueden tener las reservas parece estar principalmente en función de que el propietario o la entidad a cargo del manejo que declara la reserva posea el compromiso y los recursos económicos necesarios para proteger el área.

En Costa Rica, se ha creado un gran número de reservas privadas, pero no son permanentes como en otros países. La designación utilizada más comúnmente, el Refugio Nacional Privado de Vida Silvestre, tiene apenas una vigencia de entre 5 y 20 años, pero puede brindar al propietario una significativa protección adicional contra la ocupación ilegal de tierras y habilita a aquél a percibir un incentivo financiero a través del pago por servicios ambientales. Otra clase de reserva es la reserva forestal, mediante la cual el propietario se compromete a observar un régimen de conservación de sus tierras. Sin embargo, en ambos casos la ley sólo genera obligaciones personales en cabeza del propietario, y no obligaciones que pesen sobre los futuros propietarios de la tierra.

Bolivia y el Perú cuentan con leyes que autorizan reservas privadas sancionadas hace muy poco tiempo. En el Perú, la ley se aprobó en 2001, y la comunidad campesina Chongoyape ha establecido la primera reserva privada de 34.000 ha, que será manejada con fines de ecoturismo y la caza del ciervo. A diferencia de lo que ocurre en Brasil y Ecuador, las declaraciones de reservas privadas no tienen carácter permanente en el Perú, sino que se emiten por un plazo inicial de 20 años que puede renovarse. En la actualidad, Bolivia posee 19 reservas privadas llamadas RPPN y autorizadas por la Ley Forestal de 1996; los intentos anteriores por crear reservas privadas como refugios de vida silvestre o conforme a decretos especiales habían fracasado. Sin embargo, el requisito de poseer título válido representa una barrera significativa para la creación de reservas privadas en Bolivia, ya que el gobierno se encuentra redefiniendo los límites de las propiedades y actualmente sólo el 12 por ciento de los propietarios poseen títulos de propiedad aprobados.

3. Ventajas y Desventajas de las Reservas Privadas

Las reservas privadas padecen una serie de limitaciones, por lo que se tiende a utilizarlas con fines de conservación en sentido estricto. En primer lugar, un ente público debe expedir la declaración de que poseen un valor especial para la conservación, lo cual limita las posibilidades de crearlas. En segundo lugar, la designación impone una serie de restricciones sobre el uso de la tierra y requisitos procedimentales que obligan al propietario de la reserva privada a elaborar y seguir un plan de manejo, así como presentar informes anuales al gobierno. Así, las reservas privadas están en un lugar intermedio entre una práctica voluntaria de conservación de la tierra por parte de propietarios privados y una forma de manejo de la tierra que en ciertos sentidos se asemeja al concepto operativo que se aplica en los parques nacionales de mayor extensión.

Entre las ventajas que se derivan de la utilización de la herramienta de reservas privadas encontramos las siguientes:

- Se genera una mayor seguridad jurídica en relación con la tierra ya que la aprobación gubernamental de las reservas privadas conlleva el reconocimiento de la importancia de la propiedad y respalda el uso que se propone dar al terreno como un uso válido desde el punto de vista socioeconómico, evitando problemas con las leyes sobre tenencia y dominio de las tierras;
- Se proveen una base y una estructura para el otorgamiento de incentivos financieros, técnicos, o de otra índole por parte del gobierno al determinarse las tierras que tienen valor prioritario; y
- Se contribuye a garantizar el cumplimiento permanente con los objetivos de conservación perseguidos por la declaración, a través de un proceso de contralor por parte del gobierno.

Las desventajas que presentan las reservas privadas son las siguientes:

- El carácter de reserva privada se restringe al caso de conservación en sentido estricto de aquellas tierras que se consideran de importancia biológica para la autoridad pública;
- El proceso de aprobación gubernamental puede llegar a ser engorroso e insumir mucho tiempo, lo cual puede terminar desalentando a cualquiera persona que no sea un propietario comprometido con la conservación y realmente empecinado en obtener la declaración; y
- Las reservas privadas son tratadas básicamente como mini-parques, con el requisito de adoptar planes de manejo e informar sobre los avances realizados a la autoridad de parques, lo cual puede ser complicado para los propietarios privados.

Estas ventajas y desventajas sugieren reformas que podría ser conveniente incorporar en las leyes sobre reservas privadas. En lugar de tratar a las reservas como "mini-parques", los gobiernos deben establecer términos, condiciones y procedimientos aplicables a las reservas privadas que tengan en cuenta la independencia y la iniciativa voluntaria del propietario privado, y que además permitan una flexibilidad mayor en el manejo de la tierra que la que es propia de las áreas protegidas públicas. Para lograr el reconocimiento legal de la reserva, es necesario un proceso de aprobación formal por la autoridad, que debería incluir una visita al lugar. Los procedimientos y trámites requeridos deberían ser lo menos engorrosos que fuera posible. Una actualización quinquenal del plan de manejo, o la implementación de adecuados procedimientos de monitoreo por parte del gobierno podrían reemplazar la necesidad de que el propietario presente informes anuales. El gobierno podría también decidir que han de desarrollarse determinadas categorías de reservas privadas, y la naturaleza y severidad de los requisitos podrían ser determinantes de cualquier incentivo o beneficio que se conceda al propietario de las tierras.

C. Servidumbres

1. Panorama General

Ningún país de América Latina tiene una ley nacional que autorice las "servidumbres de conservación". No obstante ello, en un número cada vez mayor de países latinoamericanos, las ONG, en conjunto con propietarios preocupados por la conservación, han utilizado la figura tradicional de la servidumbre real prevista en el código civil con fines de conservación. La ausencia de un marco jurídico sólido y una serie de impedimentos de otro tipo están lentificando el uso de servidumbres en la región, y la eliminación de estos obstáculos es una prioridad para las agrupaciones de derecho ambiental del hemisferio.

La servidumbre es un acuerdo voluntario por el cual un propietario se obliga a limitar el uso que da a su propiedad, y puede constituirse por un número determinado de años o a perpetuidad, según la ley de cada país. Puede destinarse a fines de conservación mediante la imposición de limitaciones al derecho de utilizar la tierra en ciertas formas o restringiendo la intensidad de su explotación, con el propósito de conservar las características naturales del terreno. Otro problema potencial que plantea el uso de las servidumbres reales es que la mayoría de ellas son fuente de derechos positivos o afirmativos, tales como derechos de paso, respecto del inmueble; pero las servidumbres ambientales son fuentes de derechos negativos en tanto impiden ciertos usos de la tierra, y por ello, la exigibilidad de su cumplimiento puede resultar más dificultosa. La servidumbre es un derecho real, y como tal se formaliza e inscribe en el registro de la propiedad inmueble correspondiente; es vinculante para todos los futuros propietarios del inmueble, lo cual hace de ella una herramienta de utilidad para la conservación de tierras a largo plazo.

Hay dos clases de servidumbres que en principio pueden utilizarse para la conservación de tierras privadas: las tradicionales servidumbres reales, que suponen la existencia de dos fundos adyacentes, y las servidumbres independientes o "in gross", de las que puede ser titular una parte distinta del propietario del fundo adyacente, como por ejemplo un organismo de gobierno o una organización ambientalista sin fines de lucro.[12] Las leyes en materia de propiedad de los países de América Latina están inspiradas en la codificación civil europea, y sólo contemplan la figura tradicional de la servidumbre real creada entre dos predios vecinos.

Ninguno de los países analizados cuenta con una ley nacional que expresamente reconozca el uso de las servidumbres tradicionales con fines de conservación ni que autorice la creación de servidumbres independientes o "in gross", que se transmiten con el fundo pero de las que puede ser titular una tercera entidad.[13] La servidumbre independiente elimina la necesidad de que la titularidad de la servidumbre esté en cabeza del propietario del fundo adyacente (el fundo dominante), y permite además que sean titulares de ella y se encarguen de su control agrupaciones ambientalistas que funcionan como organizaciones para la conservación de tierras. Este último tipo de derechos sólo pueden crearse por ley, lo cual sólo se ha logrado en tres estados mexicanos: Chiapas, Baja California, y Veracruz. La elaboración de leyes que autoricen las servidumbres independientes con fines de conservación, de las que puedan ser titulares organizaciones para la conservación de tierras y otras entidades similares, es una de las reformas legales más importantes para hacer en América Latina. Ya se han presentado proyectos de leyes que permiten las servidumbres independientes con fines de conservación en varios países, tales como Chile, Costa Rica y Ecuador.

Las leyes de los estados mexicanos que han autorizado las servidumbres con fines de conservación exigen que cualquier instrumento destinado a la conservación de tierras privadas, incluidas las servidumbres, sea aprobado por el estado, y disponen asimismo que la tierra debe pasar a formar parte del sistema estatal de áreas protegidas. Así, estas leyes incorporan el componente de la participación gubernamental que normalmente está ausente en las servidumbres constituidas en jurisdicciones regidas por el *common law*, como los Estados Unidos de América. La aprobación formal de las servidumbres por parte del Estado o su incorporación al sistema estatal de áreas protegidas puede representar una fuente adicional de protección, ya que la participación del gobierno puede traer como resultado la protección de la tierra contra otras medidas de gobierno susceptibles de perjudicarla (véase, a modo de ejemplo, el estudio de caso Las Cañadas en el informe sobre México). Por lo tanto, en relación con este aspecto, las servidumbres de los países con legislación de base romanista pueden resultar aún más sólidas que las servidumbres con fines de conservación existentes en los países que se rigen por el *common law*.

2. Antecedentes y Utilización de las Servidumbres

Costa Rica fue el país pionero en América Latina en la utilización de servidumbres con fines de conservación al comenzar a servirse de las servidumbres reales para brindar protección a la tierra en 1992. Desde entonces, se han constituido más de 50 servidumbres en este país, principalmente por parte del Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales (CEDARENA). A partir de 1998, también comenzaron a crearse un pequeño número de servidumbres con fines de conservación en otros países. El cuadro que presentamos a continuación sintetiza la historia y la utilización de las servidumbres con fines de conservación en América Latina a diciembre de 2002.

CUADRO 4. USO DE LAS SERVIDUMBRES TRADICIONALES CON FINES DE CONSERVACIÓN AL AÑO 2002

País	Organización Líder	Año de la primera servidumbre	Cantidad de servidumbres	Número aproximado de hectáreas protegidas
Argentina	Fundación Neuquén	2000	1	144
Costa Rica	CEDARENA	1992	42	5.000
	Otras		15 (aprox.)	500
Ecuador	CEDA	1999	4	300
Guatemala	FundaEco	1999	4	7,233
México	Pronatura	1998	10	17, 131
Paraguay	Natural Land Trust	2000	12	sin datos

Todas estas servidumbres, con la sola excepción de una servidumbre constituida en México, tomaron como base la figura tradicional de la servidumbre real del código civil que requiere la existencia de fundos adyacentes. Una serie de técnicas que se describen a continuación han permitido la constitución de estas servidumbres tradicionales en una variedad de circunstancias en las que se aplica, o bien se aligera, el estricto requisito de la existencia de predios privados adyacentes.

• *Adquisición por una ONG de tierras que pueden funcionar como fundos adyacentes*. Una forma de cumplir con el requisito de la existencia de predios adyacentes es que una ONG adquiera por donación o compraventa una propiedad adyacente al fundo que ha de sujetarse a la servidumbre. Esto permite que la propiedad de la ONG sea el fundo dominante y que la ONG sea la titular de la servidumbre sobre las tierras contiguas.

• *Uso de tierras no adyacentes*. Otro método creativo consiste en constituir una servidumbre entre propiedades que no son adyacentes pero que tienen alguna relación o características compartidas para el establecimiento de un nexo apropiado. Un ejemplo es la servidumbre creada por CEDARENA entre un lote de terreno privado y una reserva estatal cercana con la que compartía las mismas aves.

• *Servidumbres recíprocas.* Las servidumbres recíprocas permiten que los propietarios de fundos adyacentes limiten sus respectivos usos de la tierra mediante servidumbres que cada propietario constituye en beneficio del otro, de modo tal que ambas propiedades quedan protegidas. Las agrupaciones ambientalistas que han trabajado junto con propietarios de tierras privadas en México y Paraguay han utilizado servidumbres recíprocas en las que una ONG, como tercero, obtiene el derecho de supervisar y hacer cumplir las disposiciones de la servidumbre, con facultades expresas para ingresar en el predio, monitorear el cumplimiento, y requerir la defensa y la ejecución por la vía judicial de los derechos y obligaciones derivados de la servidumbre. Así, las servidumbres recíprocas pueden ser fuente de derechos sobre la tierra que una ONG ambientalista puede invocar y defender sin la necesidad de que la ONG sea propietaria del predio adyacente.

• *Uso de tierras públicas como fundo dominante para ser titular de una servidumbre*. En México y Costa Rica, se han creado servidumbres sobre tierras privadas utilizando tierras públicas cercanas o adyacentes como fundo dominante. En México, se creó una servidumbre en Rancho El Paval, dentro de la Reserva de la Biosfera El Triunfo, en Chiapas, en la cual el fundo dominante era la Reserva misma. Esta servidumbre también autorizaba a un tercero (Pronatura) a hacer cumplir los términos establecidos respecto de la servidumbre en forma conjunta con el Director de la Reserva. Pronatura también ayudó a crear una servidumbre en Las Berenjenas, una extensión de 800 ha de bosque de pinos de propiedad de la ONG Bosque Antiguo, en Jalisco, en la que el fundo dominante lo conformaban las tierras adyacentes de propiedad de la comunidad indígena Huichol, con lo cual se integraron objetivos culturales y ambientales en un mismo instrumento.

• *Servidumbre internacional.* En Tecate, Baja California, se constituyó una servidumbre ambiental entre dos porciones de una misma sierra; en este caso, la tierra gravada con la servidumbre se encontraba en México, y el fundo dominante estaba situado en los Estados Unidos de América.

Si bien esas soluciones son creativas, también son novedosas, y plantean una serie de incertidumbres desde el punto de vista jurídico que no han sido sometidas al examen de la justicia. Un posible problema es el de la legalidad de la práctica consistente en otorgar a un tercero como una ONG la legitimación para demandar o el derecho de exigir el cumplimiento con la servidumbre. Dado que el derecho tradicional de base romanista sólo reconoce al titular de la servidumbre el derecho de exigir el cumplimiento de sus disposiciones, es posible que esta modalidad no resulte aceptada desde el punto de vista jurídico. Además, no queda claro si los derechos de monitoreo y ejecución otorgados a la ONG son derechos reales en el sentido de que se transmiten con la propiedad a través de las sucesivas transferencias de dominio, o si son en cambio derechos personales meramente oponibles frente al constituyente originario de la servidumbre. Esta falta de certeza acerca de la naturaleza de los derechos de las ONG puede perjudicar la efectividad de esta figura.

3. Obstáculos para un uso más amplio de las servidumbres

• *Limitaciones jurídico-legales sobre las servidumbres*. La inexistencia de leyes nacionales que reconozcan expresamente el uso de las servidumbres tradicionales con fines de conservación, o que autoricen las servidumbres independientes, constituye un obstáculo enorme para un uso difundido de las servidumbres ambientales. Como se señaló anteriormente, las servidumbres independientes o "in gross" sólo pueden creadas por ley, y no existen tales leyes en América Latina con la excepción de los estados mexicanos de Nuevo León, Quintana Roo, y Veracruz.

• *Falta de claridad sobre la titularidad de dominio de las tierras.* La falta de claridad respecto de quién ostenta el dominio de las tierras es también una seria amenaza para la utilización de las servidumbres en muchos países. En Bolivia, donde el gobierno se encuentra examinando los títulos de propiedad sobre la tierra, sólo un 12 por ciento de ella tiene titulares claramente definidos. En la cuenca del Amazonas, muchas tierras rurales se encuentran sujetas a reclamos encontrados respecto de su posesión, y es posible que existan diferentes títulos sobre las tierras en razón de los reclamos de diversos municipios sobre el mismo territorio. Estas dificultades obstan a la constitución de servidumbres, para cuya creación es necesario contar con título de dominio perfecto sobre las tierras de que se trate.

• *Falta de certeza en cuanto a la ejecutabilidad*. Los sistemas judiciales son, en general, relativamente inestables en América Latina, lo cual plantea la inquietud sobre cómo tomarán los tribunales la invocación de nuevos derechos como los derivados del uso de servidumbres con fines de conservación. Solamente dos servidumbres han sido objeto de litigio: la servidumbre de Las Cañadas en México, que fue defendida con éxito por la ONG ambientalista Pronatura, y otra en la Argentina, también defendida con éxito por la Fundación Neuquén. Litigar en estos casos es costoso: la defensa de la servidumbre de Las Cañadas tuvo un costo aproximado de $ 15.000.

La elaboración de leyes que autoricen las servidumbres independientes con fines de conservación, de las que puedan ser titulares organizaciones para la conservación de tierras y otras entidades similares, así como los mecanismos de cumplimiento y defensa, son unas de las reformas legales más importantes para hacer en América Latina.

D. Áreas Protegidas Privadas Informales

Muchas tierras de propiedad privada se hallan protegidas informalmente, y se apoyan exclusivamente en el compromiso del propietario actual de conservar la tierra. Si bien este compromiso con la conservación puede ser fuerte y las medidas de protección, excelentes, la inexistencia de una declaración legal o de una garantía de que esas medidas de conservación subsistirán aun después de la muerte del propietario actual o de la venta de la tierra amenaza la conservación de la tierra a largo plazo.

E. Concesiones de Conservación sobre Tierras Públicas

Las concesiones de conservación son contratos de arrendamiento en los cuales el gobierno da en arriendo tierras o recursos *públicos* a agrupaciones ambientalistas para que éstas los manejen con fines de conservación. La amplia participación privada en el arrendamiento de tierras públicas para forestación y otras actividades extractivas pone de manifiesto que estas concesiones son un instrumento potencialmente importante en el área de la conservación.[14]

Las primeras concesiones con puros fines de conservación se otorgaron en Chile, donde la ley dispone que el Ministerio de Bienes Nacionales puede otorgar concesiones a ONG con propósitos conservacionistas. Las condiciones de la ley son favorables: las ONG concesionarias no están obligadas a pagar canon alguno al gobierno, y la concesión puede tener un plazo indefinido de duración pues no se halla sujeta al límite habitual de 50 años aplicable a las concesiones con fines comerciales.[15] A comienzos de la década del 90, se otorgaron varias grandes concesiones de conservación a tres fundaciones ambientalistas, incluida un área de 35.000 ha dentro de la Isla Magdalena que fue otorgada a Fundación Lahuen. Pero ninguna de las fundaciones logró establecer el sistema de manejo o la infraestructura necesaria para mantener la concesión, por lo cual el control de las áreas fue reasumido por Bienes Nacionales.[16] Desde entonces, se han otorgado concesiones de tierras más pequeñas en Chile, pero generalmente en favor de empresas dedicadas a la explotación de la tierra con fines de ecoturismo.

En el Perú, hace poco tiempo se consagró el derecho a la concesión con fines de conservación conforme a la nueva reglamentación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre [17], y se creó la primera concesión sobre 135.832 ha en la cuenca del Río Los Amigos por medio de una Resolución Ministerial en agosto de 2001. La concesión protege una cuenca amazónica en su estado natural, y concede a la agrupación sin fines de lucro ACCA los derechos exclusivos sobre el área con fines de conservación por un período renovable de 40 años. En el contrato de conservación celebrado con el gobierno, ACCA se obligó a hacer una inversión inicial de $ 5 millones en los primeros cinco años y a reinvertir todo ingreso adicional generado por actividades de investigación y de desarrollo de capacidad.

Aunque Brasil y Bolivia cuentan con leyes que permiten las concesiones de conservación sobre tierras públicas, su aplicación ha sido escasa. La ley boliviana autoriza concesiones "para la conservación y la protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo"[18], y si bien esta disposición ha sido aplicada en una oportunidad, la concesión no está actualmente en funcionamiento. Un impedimento para la utilización de concesiones en Bolivia lo constituye en la actualidad el hecho de que la mayoría de las propiedades carecen de títulos de dominio válidos sobre las tierras, un problema que es probable que subsista hasta que concluya el proceso de "saneamiento" de títulos en ese país.

Un segundo tipo de concesiones con fines de conservación tuvo lugar cuando ONG ambientalistas superaron las ofertas de usuarios de recursos respecto de los derechos a concesiones extractivas tradicionales sobre tierras públicas. En varios países, Conservation International (CI) adquirió a empresas madereras los derechos a concesiones madereras entonces existentes y luego las anuló. En Bolivia, CI pagó $ 100.000 al titular de una concesión maderera de aproximadamente 45.000 ha para que abandonara el Parque Nacional Madidi, lo cual permitió al gobierno elevar la categoría de alrededor de 300.000 ha del parque de zona de uso múltiple a área estrictamente protegida. También en Bolivia, CI pagó a una compañía maderera $ 170.000 para que renunciara a su reclamación respecto de una concesión maderera de 105.000 ha de extensión, de las cuales 52.100 ha se encontraban situadas dentro de la Reserva de Biosfera Pilan Lajas. En Guatemala, CI y la agrupación local ProPeten negociaron un acuerdo con una comunidad con derechos a extraer madera en un área de 75.000 ha dentro de la Reserva de Biosfera Maya para permitir el arrendamiento de la tierra con fines de conservación.[19]

F. Donación o Transferencia de Tierras a un Sistema de Parques Públicos

Otra estrategia de conservación de tierras privadas, principalmente empleada por las ONG, consiste en que una entidad privada compra tierras y luego las dona al Estado para su incorporación al sistema de parques públicos. Esta es una práctica habitual en los Estados Unidos de América, donde las organizaciones locales para la conservación de tierras regularmente compran tierras para su posterior venta a organismos gubernamentales dedicados a la conservación de la tierra (véase el informe sobre los EE.UU.). La donación al sistema de parques públicos garantiza la conservación de la tierra en el largo plazo y permite que el gobierno asuma los costos de manejo. Asimismo, hay razones políticas y culturales para preservar vastas

extensiones de tierra como áreas protegidas declaradas como tales por el gobierno, teniendo en cuenta los antecedentes sociales en América Latina, donde se desalienta la tenencia de grandes extensiones de tierra por parte de propietarios privados.[20]

Hemos observado que este enfoque sólo ha tenido aplicación en países con sistemas de parques bien manejados, como la Argentina, Chile y Costa Rica. En la Argentina, las donaciones privadas de tierras realizadas en 1903 contribuyeron al establecimiento del sistema de parques.21 Más cerca en el tiempo, 3.796 ha de bosque atlántico fueron donadas por el Cat Survival Trust a la provincia de Misiones para la formación del Parque Provincial Piñalito en 199722, y hace poco tiempo, Fundación Vida Silvestre Argentina y el Patagonia Land Trust donaron al gobierno nacional 60.000 ha de tierras costeras en la provincia de Santa Cruz para la creación de un parque nacional.23 Algo similar ocurrió en Chile, donde unos lotes de terreno fueron donados al sistema de parques públicos; asimismo, el propietario del vasto parque privado Pumalín ha manifestado su intención de eventualmente entregar la propiedad al Estado en calidad de área protegida pública.24 En Costa Rica, la Fundación de Parques Nacionales, una ONG con representación gubernamental, ha actuado como intermediaria en la transferencia al Estado de tierras adquiridas en forma privada. El informe correspondiente a Costa Rica documenta también el estudio del caso Guanacaste, en el cual varias ONG compraron tierras que posteriormente serían incorporadas como parte de la ampliación de un parque.

Aunque la donación de tierras al Estado es una forma directa de establecer una alianza público-privada para asegurar la protección a largo plazo, hay varios factores que conspiran contra la difusión de este mecanismo. En primer lugar, sólo resulta práctico en países que poseen un sistema de parques bien manejado, con organismos de parques con la capacidad y el deseo de asumir nuevas responsabilidades. En muchos otros países, el servicio gubernamental de parques carece de los fondos necesarios para manejar el sistema existente de áreas protegidas, y mucho menos aceptar nuevas donaciones. En segundo lugar, lo habitual es que los gobiernos sólo acepten donaciones de tierra si éstas se encuentran en áreas que el gobierno ya ha identificado como de alta prioridad para la conservación de la biodiversidad.

G. Acuerdos Comunitarios

La conservación de tierras de propiedad comunitaria es un elemento importante en la conservación de tierras privadas en América Latina. En la mayoría de los países latinoamericanos, una parte significativa de las tierras privadas rurales puede estar sujeta a un régimen de propiedad colectiva en cabeza de comunidades de campesinos, que son comunidades productivas organizadas conforme a las leyes agrarias del país. Además, muchas comunidades indígenas viven en tierras reservadas, pero éstas están típicamente conformadas por tierras públicas y no se las considera iniciativas sobre tierras privadas.

Según la flexibilidad de las leyes en cada país, las tierras que son de propiedad privada de las comunidades pueden estar sujetas a servidumbres ambientales, reservas privadas, y demás mecanismos para la conservación de la tierra, al igual que cualquier otra extensión de tierra privada. Por otra parte, las tierras comunitarias pueden obtener la protección de decisiones cuasi-legislativas adoptadas por asambleas comunitarias y órganos similares que tienen facultades para actuar en representación de la comunidad. En general, estos acuerdos comunitarios se celebran a cambio de beneficios económicos para los miembros de la comunidad, a modo de retribución por sus actividades en el área de la conservación.

A pesar de la extensión de las tierras de propiedad comunitaria en América Latina, hay comparativamente pocos ejemplos de actividades formales desarrolladas por las comunidades en relación con la protección de áreas privadas. Uno de estos ejemplos se describe en el estudio de caso Chaparrí en el capítulo sobre el Perú; allí, una comunidad de campesinos apartó 34.000 ha de sus tierras para dar origen a la primera reserva privada del Perú. También en el Perú, la agrupación ambientalista Tropical Nature ha obtenido el consenso de varias comunidades para la preservación de sus tierras de bosque tropical húmedo a

cambio del aporte de capital y de conocimientos en materia de turismo para ayudar a desarrollar en forma conjunta proyectos de ecoturismo en tierras comunitarias. Estos ejemplos señalan el potencial del trabajo conjunto con estas comunidades, pero también sugieren que puede ser necesaria alguna fuerza organizadora proporcionada por una persona física o una ONG para poner en marcha y ayudar a ejecutar el programa formal de conservación.

México es un país especialmente importante en este sentido, puesto que los grupos comunitarios organizados como "ejidos" o comunidades tienen la titularidad de dominio sobre el 52% de toda la tierra. Aquí, la ONG ambientalista Pronatura ha contribuido a a elaborar acuerdos de conservación con las comunidades propietarias de las tierras para proteger las áreas de Las Bufas y El Carracito en la Sierra Madre Occidental. Este es un proceso complejo, ya que la ley mexicana prescribe que los acuerdos comunitarios deben celebrarse conforme a una serie de procedimientos y condiciones, como una certificación emanada de una Asamblea formalmente convocada, la presencia de un funcionario del gobierno nacional, y la inscripción en el Registro Agrario Nacional.

En otro caso, Pronatura adquirió los derechos madereros sobre 2.500 ha por un lapso de 15 años contra el pago de una suma anual a los miembros de la comunidad, a cambio de lo cual dichos miembros se obligaron a abstenerse de talar árboles y de realizar otros actos que puedan perturbar las áreas de conservación sensibles.

H. Otros Mecanismos para la Conservación de Tierras Privadas

1. Usufructo

El usufructo es un derecho personal de base contractual sobre la tierra, propio del derecho de origen romanista, mediante el cual el propietario de un fundo otorga a un tercero el uso y goce de la propiedad. Dado que es un derecho personal, el usufructo no vincula a los futuros propietarios de la tierra, y no puede durar más allá de la vida del beneficiario o más de 20-30 años en el caso de personas de existencia ideal. Se lo puede adaptar con fines de conservación mediante la inclusión de limitaciones sobre el uso o la explotación de la tierra. El propietario tiene el derecho de controlar la propiedad para asegurarse de su preservación, aunque los derechos de control también pueden conferirse a terceros. En caso de incumplimiento con las obligaciones de conservación, se aplican las normas generales del derecho civil sobre incumplimiento contractual. El contrato de usufructo se formaliza antes escribano público, y se inscribe en un registro público para hacerlo oponible a terceros.

La utilización creativa del usufructo puede ayudar a reducir el costo de la adquisición de tierras con fines de conservación privada. En México, Pronatura pudo adquirir propiedades ecológicamente valiosas a un precio significativamente más bajo porque se otorgó al propietario, a través del usufructo, el derecho de continuar usando la propiedad y viviendo en ella en forma vitalicia, ello sujeto a una serie de condiciones y restricciones sobre el uso de la tierra orientadas a la conservación.

2. Comodato

El comodato es un contrato del derecho civil de origen romanista por el cual el propietario da en préstamo a otra persona, en forma gratuita, tierras o derechos sobre los recursos de ésta. El comodatario tiene la obligación de restituir el fundo o los recursos en el mismo estado, ya sea cuando así se le solicite que lo haga, al vencimiento del plazo pactado en el contrato, o al cumplimiento de una determinada condición convenida entre las partes. Los derechos y obligaciones que nacen del contrato son personales y no se transmiten a los dueños posteriores. Si la persona que constituye el comodato fallece, sus obligaciones y derechos pasan a sus herederos. Los contratos de comodato de tierras normalmente se formalizan por escrito y se firman ante escribano público, luego de lo cual son oponibles a terceros. El propietario o la persona que éste designe controla el uso de la propiedad, y si el comodatario no cumple con los términos

del contrato, el propietario tiene el derecho de dar por resuelto el comodato y obtener la restitución de la cosa. Tal como sucede con otros contratos que son fuente de derechos personales, sólo las partes contratantes pueden exigir el cumplimiento del contrato o disponer su modificación.

3. Donaciones y Legados Condicionales

La tierra puede transmitirse a terceros en forma gratuita mediante donaciones o legados, aunque sujetando éstos al cumplimiento de una serie de factores que garanticen la conservación de la tierra en el futuro. La donación es efectuada por una persona viva, mientras que el legado lo dispone una persona en su testamento para que tenga efecto después de su muerte. Estos instrumentos deben estar autorizados por un escribano público, y se los debe inscribir en el registro de la propiedad inmueble para que cobren eficacia. Por otra parte, puede incluirse una cláusula de restitución en la donación, mediante la cual el donante dispone que los bienes automáticamente vuelven al propietario original si el donatario no cumple con los objetivos de conservación. Sin embargo, es responsabilidad del donante controlar la propiedad para detectar cualquier irregularidad y exigir el cumplimiento de lo pactado, lo cual puede ir en detrimento de la utilidad de este mecanismo para la protección de tierras a largo plazo.

4. Contratos de Locación

El contrato de locación faculta a una persona a usar temporariamente la propiedad de otra contra el pago de un alquiler o arriendo, y se lo puede utilizar para la consecución de objetivos de conservación si se incluyen en el contrato restricciones sobre el uso de la tierra. Los contratos de arrendamiento, sin embargo, tienen una utilidad limitada para la conservación de tierras a largo plazo, ya que son de naturaleza personal y no son fuente de derechos reales que automáticamente se transmitan a los sucesivos dueños de la tierra. Son apropiados, en cambio, en situaciones en las que no se ha podido persuadir a los propietarios de que utilicen mecanismos más duraderos.

El contrato de locación también puede ser utilizado por una ONG o para preservar tierras sin tener que afrontar los costos de una compraventa. No hace mucho tiempo, la Fundación Jatun Sacha arrendó 2.000 ha de bosque seco en el sudeste de Ecuador por un lapso de 30 años con fines de conservación e investigación científica.[25] La Fundación no paga alquiler, pero se comprometió a abonar al propietario la mitad de las ganancias netas derivadas de cualquier actividad lucrativa desarrollada en el lugar, como cursos educativos y ecoturismo. Se espera que esta reserva sea autosuficiente en el futuro, y que el propietario obtenga un beneficio tal de su participación en las actividades lucrativas que desee continuar adelante con el acuerdo.[26]

VI. RESTRICCIONES OBLIGATORIAS CON FINES DE CONSERVACIÓN SOBRE EL USO DE TIERRAS PRIVADAS

En América Latina, la regulación directa de la tierra privada por parte del gobierno ha sido la herramienta jurídica más utilizada para la conservación de tierras privadas. Esta herramienta se presenta en una variedad de formas: restricciones generales impuestas a todos los propietarios para la protección de suelos y cuencas; restricciones generales que regulan la tala de árboles; y restricciones especiales sobre tierras privadas que se extienden dentro de áreas de conservación de recursos designadas como tales. Estas limitaciones ponen de manifiesto las amplias facultades que tiene el Estado para regular la explotación de la tierra en los países de tradición jurídica romanista, y son pocos los equivalentes en este sentido en los países regidos por el *common law*.[27]

Debido a su influencia sobre la conservación de tierras privadas y su importancia para este fin, se hace a continuación una breve reseña de estas leyes. A pesar de las severas medidas de conservación de cumplimiento obligatorio que se encuentran contenidas en estas normas, en la mayoría de los países rara vez o nunca se exige su cumplimiento. Si bien estas normas podrían erigirse en una de las herramientas más poderosas para la conservación de tierras privadas, son ineficaces en razón de esta falta de ejecución institucional.

A. Restricciones Generales sobre el Uso de la Tierra

1. Restricciones relativas a la conservación de los suelos y el control de la erosión

Todos los países objeto de estudio imponen una serie de limitaciones beneficiosas desde el punto de vista ambiental sobre el uso que se hace de la tierra, principalmente para asegurar una sólida planificación del uso de la tierra y el control de la erosión. Un conjunto de normas requieren la conservación estricta o parcial de la vegetación natural a lo largo de cursos de agua, en cuencas y en laderas empinadas. Además, la mayoría de los países exigen también un plan de manejo y la obtención de un permiso para la tala de cualquier tipo de árboles en las propiedades rurales más vastas, lo cual, en principio, otorga al Estado un mayor control sobre la explotación forestal u otras actividades de desarrollo. En el siguiente recuadro se presenta una síntesis de estas normas respecto de los países seleccionados.

Cuadro 5. Leyes por países seleccionados que imponen restricciones al uso de la tierra con fines ambientales

	Protección de cursos de agua	Cuencas	Laderas empinadas	Plan de forestación
Argentina	100 metros	sí	> 20 grados	
Brasil	30-500 metros	sí	> 45 grados	
Bolivia	10 & 100 metros	sí	> 45 grados	propiedades > 3 ha
Chile	100-200 metros	limitado	> 45 grados	variable (>20-1000 ha)
Costa Rica	10-50 metros	limitado	n/a	propiedades > 2 ha
Ecuador	50 metros	algunas áreas	n/a	todas las propiedades
Peru	xx metros	alguans	n/a	todas las propriedades

Sin embargo, estas restricciones generales contra la deforestación a lo largo de cursos de agua, en cuencas y en laderas empinadas rara vez se hacen cumplir en alguno de los países. El requisito del plan de manejo antes de la extracción de madera normalmente se ejecuta sólo respecto de grandes propietarios de tierras y operaciones comerciales madereras, lo cual significa que muchas actividades de deforestación no se ven afectadas. La capacidad del gobierno para examinar y monitorear los planes de manejo forestal es también escasa en la mayoría de los países. Aunque estas leyes podrían representar el marco para uno de los mecanismos más efectivos en la conservación de tierras privadas, su potencial permanece inexplotado debido a esta extendida falta de ejecución del cumplimiento.

2. Restricciones con fines de conservación

Además de estas normas generales, algunos países, especialmente Brasil, cuentan con leyes aún más estrictas que imponen prácticas de conservación obligatorias a los propietarios de tierras. Brasil exige a todos los propietarios rurales privados que conserven entre un 20 y un 80 por ciento de su propiedad en estado natural, y en algunas zonas, como el Bosque Atlántico, está totalmente prohibida la tala de árboles en cualquier parte de la propiedad. Estas disposiciones de Brasil constituyen tal vez la herramienta más poderosa para la conservación de tierras privadas en el continente americano. Pero la ejecución de estas leyes es cuanto menos esporádica, por lo cual puede decirse que estas normas quizás han lentificado, pero no detenido, la deforestación en muchos ecosistemas críticamente amenazados.

Conservation International llevó a cabo uno de los pocos estudios que han analizado las raíces de esta falta de ejecución de la normativa ambiental, en un informe sobre la deforestación ilegal en el sur del bosque Atlántico de Bahía.[28] En el estudio se expone que, a pesar de los esfuerzos del gobierno, la ejecución de leyes ambientales es endeble porque la probabilidad de detección es generalmente baja; hay también varios otros serios problemas que llevan a no imponer sanciones a los infractores:

• El complejo procedimiento para la tramitación de los casos, que viajan por seis oficinas en tres ciudades distintas, trae como consecuencia que los papeles "se pierdan";
• Este proceso, aunado a la confusión en materia de jurisdicción competente, trae aparejadas demoras tan prolongadas que el fiscal podría verse impedido de seguir adelante con la causa;
• Si el caso llegara a juicio, la falta de conocimiento de las leyes ambientales por parte de fiscales y jueces podría tener como consecuencia la absolución del infractor; y
d. El escaso número de fiscales y jueces, en especial en áreas remotas donde mayor es la extensión boscosa, podría ser un impedimento para cualquier clase de ejecución eficaz de la normativa.

En el estudio se llega a la conclusión de que estas debilidades existen en casi todas las etapas del proceso de ejecución de la ley, y que es necesario implementar mejoras en varias áreas clave, principalmente las siguientes: falta de presupuestos suficientes, clarificación de cuestiones jurisdiccionales, simplificación importante del procedimiento, y mejor capacitación y competencia del personal clave. Además, se señala que las mejoras en sólo un área, como la contratación de más personal para incrementar la detección de infracciones, puede tener un efecto nimio si no se resuelven también los problemas en las otras áreas.

3. Áreas Protegidas Mixtas Público-Privadas

Otro tipo importante de restricciones en materia de conservación de tierras privadas en América Latina consiste en el establecimiento por parte del gobierno de áreas protegidas que incluyen y regulan áreas privadas, sin expropiarlas. Estas áreas público-privadas o "mixtas" son diferentes de los tradicionales parques públicos, donde las tierras privadas que se hallan dentro del parque se consideran "enclaves" que en última instancia deberían ser comprados por el Estado. En las áreas protegidas "mixtas", la idea es que las tierras privadas continúen siendo privadas, pero que cumplan con restricciones en materia de conservación. Estas restricciones obligatorias limitan los usos de la tierra en forma similar a lo que ocurre en las servidumbres ambientales, y prácticamente no tienen equivalente alguno en jurisdicciones regidas por el *common law* tales como los Estados Unidos de América.[29]

Normalmente, estas áreas mixtas público-privadas comprenden áreas naturales relativamente extensas de especial importancia para la conservación de la biodiversidad o los recursos naturales. Si bien están principalmente conformadas por tierras privadas, muchas contienen una o más áreas núcleo de propiedad del Estado, como los parques nacionales. Lo habitual es que el gobierno permita que se continúe con las actividades agrícolas y de pastoreo, pero que a la vez imponga restricciones sobre usos de la tierra privada que pueden degradar los recursos naturales del área; así, por ejemplo, se prohibe talar árboles, hacer explotaciones industriales, y contaminar los suelos.

Cuadro 6. Áreas protegidas destinadas a la inclusión y regulación de tierras privadas

Brasil	Área de Protección Ambiental (APA) / otras
Bolivia	Área Natural de Manejo Integrado
Chile	Santuario de la Naturaleza / otras (públicamente declaradas)
Costa Rica	Santuario de Vida Silvestre, Zona Reservada (públicamente declaradas)
Ecuador	Bosques Protectores (públicamente declaradas)
México	Todas las áreas protegidas públicas
Paraguay	Reserva de Recursos Administrados, áreas potenciales en SINASP
Perú	Zona de amortiguamiento de cualquier área protegida pública

Estas áreas de conservación mixtas público-privadas son de uso frecuente en América Latina, como se expone en el cuadro que sigue. Sin embargo, en Chile y Costa Rica, una innovación bastante reciente consiste en que el gobierno hoy sólo declara estas áreas con el consentimiento de los propietarios involucrados. La extensión de terreno cubierta por estas áreas público-privadas puede llegar a ser considerable en algunos países (11 millones de ha en Brasil, y una extensión que oscila entre el 6 y el 11 por ciento del territorio en países más pequeños, como Costa Rica, Ecuador y Paraguay). En México, este paradigma se aplica en el caso de prácticamente todas las áreas protegidas públicas porque el Estado es el propietario de sólo el 30 por ciento de la tierra en esas áreas protegidas públicas y no tiene muchas intenciones de adquirir el resto de la tierra. En esas países, la cantidad de tierras en esas áreas "mixtas" es muchos mayor que la extensión protegida mediante medios voluntarios de conservación de tierras privadas.

Cuadro 7. Extensión de Áreas Protegidas Mixtas Público-Privadas

	Designación	**Superficie (ha) (% del país)**	**Superficie protegida por medios voluntarios (ha)**
Brasil	Área de Protección Ambiental, etc.	11.577.757	405.114
Costa Rica	Zona Reservada, Reserva Forestal, etc.	563.686 (11%)	200.000 (PSA)
Ecuador	Bosque Protector (declarado por el estado)	2.237.183 (9%)	113.683
Paraguay	Áreas Potenciales para el Sistema de Áreas Protegidas	2.662.000 (6%)	200.952

La implementación efectiva de las restricciones que pesan sobre las tierras privadas dentro de estas áreas "mixtas" varía de un país a otro. Si bien se exige su cumplimiento con mayor eficacia que en el caso de las restricciones generales sobre las tierras privadas a que se hizo mención anteriormente, las restricciones no son objeto de estricta ejecución, lo que contribuye a una gradual degradación del área. En Ecuador, la implementación de los Bosques Protectores es relativamente débil, y las autoridades que tienen a su cargo el manejo de la tierra con frecuencia carecen de los fondos necesarios. Como consecuencia de ello, muchos Bosques Protectores han sido despojados de su vegetación a través de un uso inapropiado de la tierra. En Brasil, las reglamentaciones aplicables a las áreas protegidas mixtas público-privadas, como las Áreas de Protección Ambiental, son más severas, pero aun así continúan permitiéndose muchas explotaciones productivas. En todos los países, la adopción de medidas adicionales para las tierras privadas situadas dentro de estas áreas aumentaría en forma significativa los beneficios en materia de conservación.

El incremento de la protección dispensada a estas valiosas áreas es posiblemente uno de los desafíos más serios para la conservación de tierras privadas en América Latina. La designación del gobierno define estas áreas como de particular importancia para la conservación de los recursos naturales y la diversidad biológica, y también impone restricciones con fines de conservación en todas las tierras privadas situadas dentro de ellas. Estas áreas son especialmente apropiadas para la colaboración entre el sector público y el privado a su conservación; por ende, el sector privado puede hacer un significativo aporte, tanto para intensificar la efectividad de las acciones de gobierno enderezadas a la ejecución de la ley, como trabajar junto con el propietario para implementar medidas adicionales de conservación de tierras privadas.

Otro aspecto de una alianza público-privada para estas áreas mixtas es que los gobiernos deberían dar prioridad al otorgamiento de incentivos y la provisión de asistencia a las tierras privadas dentro de estas importantes áreas. Costa Rica va exactamente en esta dirección al establecer prioridades para sus pagos

por servicios ambientales; así, se reconoce prioridad a las tierras situadas dentro de áreas protegidas públicas, y luego a las tierras declaradas como reservas privadas. Esta estrategia resolvería la inquietud planteada por los gobiernos de América Latina en el sentido de que los incentivos auspiciados por el Estado para la conservación de tierras privadas deberían asignarse solamente a aquellas tierras identificadas como prioritarias para la conservación de la naturaleza.

4. Tierras Privadas que son Enclaves dentro de Áreas Protegidas Públicas

Las herramientas de conservación de tierras privadas también pueden ser importantes para preservar tierras privadas que permanecen como enclaves dentro de parques nacionales y similares áreas protegidas públicas en la región. La extensión de las tierras de propiedad privada dentro de parques nacionales presenta grandes variaciones, desde sólo un 5 por ciento en Chile (y los EEUU) y 17 por ciento en Costa Rica, hasta a un 70 por ciento en México.[30] En muchos casos, las tierras privadas han existido como enclaves durante largo tiempo, en particular en países donde los gobiernos no han contado con los recursos necesarios para expropiar las tierras y abonar la compensación a sus dueños.

En el período transitorio durante el cual la tierra continúa siendo privada, la mayoría de los gobiernos imponen severas restricciones sobre los usos de la tierra, y exigen que no se lleve a cabo ninguna actividad que pueda degradar los recursos naturales del área. Como los gobiernos no tienen los recursos para expropiar las tierras, ni tampoco la capacidad para hacer cumplir las restricciones, las herramientas de conservación de tierras privadas pueden resultar necesarias para ayudar a preservar estos enclaves. En definitiva, sin embargo, lo que se necesita es una solución que tenga efectos más perdurables. Lo ideal sería que el gobierno comprara las tierras, en cuyo caso las herramientas de conservación de tierras privadas desempeñarían una útil función transitoria al impedir usos incompatibles; otra opción sería la de redesignar el área como reserva de recursos administrados donde la propiedad privada continuaría siendo tal, con lo cual las herramientas de conservación de tierras privadas se transformarían en permanentes.

VII. INCENTIVOS PARA LA CONSERVACIÓN DE TIERRAS PRIVADAS

Otro elemento importante de una estrategia para la conservación de tierras privadas es la creación de incentivos para que los propietarios conserven sus tierras, pero el desarrollo de estos mecanismos ha sido lento en América Latina. Los gobiernos están en condiciones de ofrecer dos clases principales de incentivos: los económicos, como las exenciones impositivas, y los jurídicos, que aumentan el grado de seguridad de la tenencia de la tierra (es decir, se protege a la tierra de cualquier amenaza de terceros, desde intrusos hasta el gobierno mismo). Pero la utilización de estos incentivos ha sido muy limitada: solamente en Costa Rica se ha contemplado el otorgamiento de un incentivo económico significativo a los propietarios, y en la mayoría de los países no se provee un alto grado de seguridad jurídica –ni siquiera un grado realmente eficaz– para las tierras protegidas. Más adelante analizamos estos incentivos por separado.

Además de estos incentivos, las comunidades se muestran receptivas ante la negociación de acuerdos por los cuales se conceden beneficios económicos a la comunidad a cambio de la conservación de la tierra. Los propietarios pueden mostrarse también muy interesados en los incentivos no económicos, lo cual incluye las relaciones públicas en el caso de las sociedades y la capacitación y el acceso a la asistencia técnica.

A. Incentivos Jurídicos

El incremento de la seguridad jurídica de la tierra a través de la declaración de la propiedad como área protegida privada resultó ser un incentivo sumamente importante en muchos países, especialmente en aquellos donde los sistemas judiciales son relativamente débiles. En reiteradas ocasiones, los propietarios de tierras privadas han expresado la esperanza de que la declaración los protegería contra la expropiación y la donación de sus tierras por parte del Estado, o bien que contribuiría a respaldar sus acciones legales contra reclamaciones de pertenencias mineras o el ingreso no autorizado a las tierras. En algunos países, un incentivo similar consiste en que el gobierno declara una propiedad como una reserva privada oficial, lo cual genera seguridad jurídica al satisfacer la necesidad del dueño de justificar el uso socioeconómico de la tierra.

Si bien el incremento de la seguridad jurídica constituiría un incentivo muy destacado, en nuestro estudio hemos encontrado relativamente pocos casos en los que el estado de conservación privada se tradujera en una mayor seguridad jurídica para la tierra. En muchos casos, el carácter de la tierra como destinada a fines de conservación ni siquiera llevó a que el gobierno exigiera la aplicación de las leyes vigentes en materia de derecho de propiedad, especialmente las normas que amparan contra la ocupación ilegal de las tierras. Y en algunos casos, el organismo de gobierno responsable por la reforma del régimen de tierras fue la causa misma del problema, al ceder la titularidad sobre las tierras o apoyar reclamaciones sobre tierras dentro de áreas protegidas. Evidentemente, un mayor reconocimiento oficial de la importancia de las áreas protegidas privadas, junto con la ejecución eficaz o preferencial de las leyes vigentes en esas áreas, representaría un incentivo muy importante para su creación.

Lo ideal sería que los gobiernos no solamente hicieran cumplir las normas vigentes sino que también diseñaran procedimientos más eficaces para garantizar la seguridad jurídica de las tierras privadas formalmente protegidas. Un país que así lo hace es Costa Rica, cuyas leyes contemplan la vía sumaria judicial para los casos de ocupación ilegal de tierras que han sido declaradas reservas privadas.

B. Incentivos Económicos

Los incentivos económicos para los propietarios privados interesados en proteger sus tierras son todavía poco frecuentes en la región. Las exenciones del impuesto a la propiedad existen en algunos países, pero son modestas, y además han sido eliminadas en época de crisis financieras. El único país objeto de estudio que ofrece incentivos económicos significativos para la conservación de tierras privadas es Costa Rica, a través del pago por servicios ambientales de aproximadamente $50 por hectárea por año. Sin embargo, dada la fuerte presión que sufren los presupuestos de la mayoría de los países latinoamericanos, el futuro de los incentivos económicos y tributarios para fomentar la conservación de tierras privadas no se presenta promisorio.

El incentivo económico más común es la exención del pago del impuesto a la propiedad respecto de tierras incluidas en programas oficiales de conservación de tierras privadas. Brasil y Costa Rica actualmente tienen vigente esta exención, pero en Ecuador, Guatemala y Bolivia la exención estuvo vigente en algún momento y fue luego eliminada en razón de la actual crisis fiscal. No obstante ello, dado que los impuestos a la propiedad rural en América Latina son tradicionalmente muy bajos y los sistemas de recaudación impositiva son endebles, este tipo de incentivo no ha resultado especialmente atractivo para los propietarios de tierras privadas.[31] Aún allí donde la exención existe, algunos propietarios se sienten obligados a continuar pagando los impuestos con el fin de evitar posibles medidas arbitrarias por parte de los organismos de gobierno encargados de la reforma del régimen de tierras, ya que estos organismos pueden optar por no reconocer la exención tributaria y luego imponer sanciones o confiscar la tierra.

Otro incentivo potencialmente importante para las ONG es la exención tributaria que beneficia a las fundaciones y otras entidades sin fines de lucro que son titulares de tierras privadas. De los países analizados, sólo Costa Rica otorgaba esta exención, pero siempre y cuando la ONG reuniera los requisitos necesarios.

En líneas generales, el programa de incentivos económicos más exitoso ha sido el de Costa Rica, que contempla la realización de pagos por servicios ambientales y cubre en la actualidad una extensión de 220.652 hectáreas. Por medio de este programa, el gobierno hace pagos en efectivo a los propietarios de alrededor de $50 por hectárea para que preserven o hagan un manejo sustentable de sus propiedades. Se da prioridad a los propietarios de tierras ubicadas dentro de parques nacionales y a aquellos que han establecido formalmente áreas protegidas privadas. Aunque este programa ha sido muy exitoso en cuanto a despertar el interés de los propietarios de tierras privadas, no todos los propietarios que reúnen los requisitos reciben sus pagos; además, el programa tiene una duración limitada de cinco años, luego de cuyo transcurso todos los propietarios deben renovar su solicitud.

VIII. EL CAMINO POR RECORRER: DESARROLLO DE MODELOS PARA EL ÉXITO

Las actividades de conservación de tierras privadas pueden jugar en la actualidad un papel muy destacado en la protección de la biodiversidad y el uso sustentable de los recursos naturales en América Latina. Nuestra investigación ha confirmado el marcado interés de los propietarios privados por llevar adelante esas actividades, así como el interés de ONG nacionales e internacionales y donantes en apoyar estos esfuerzos. Las siguientes medidas resultan necesarias para establecer las herramientas fundamentales en el ámbito legal y en el de políticas en pos de un eficaz respaldo de las actividades de conservación de tierras privadas.

A. Fortalecer el Marco Jurídico para la Conservación de Tierras Privadas

La falta de marcos jurídicos sólidos para la conservación de tierras privadas constituye el obstáculo más serio para el desarrollo de los instrumentos de conservación de tierras privadas en la región. Si bien los países han hecho avances en este sentido, no hay ninguno que tenga implementado un marco integral. Sólo unos pocos países han sancionado leyes que autorizan la creación de reservas privadas, y no hay ningún país en el que hasta el momento se hayan aprobado normas de carácter nacional que expresamente permitan el uso de las servidumbres con fines de conservación o que contemplen servidumbres independientes con estos fines y de las que puedan ser titulares organizaciones para la conservación de tierras.

La parte central de un marco jurídico integral para la conservación de tierras privadas estaría constituida por sólidas normas que autoricen la creación de servidumbres con fines de conservación, reservas privadas, y concesiones destinadas a la conservación de tierras. Estas tres herramientas brindan a sujetos de distinta envergadura, distintas necesidades financieras, y distintos intereses (grandes y pequeños propietarios, ONG ambientalistas, comunidades rurales e indígenas, el gobierno mismo) una amplia gama de mecanismos para la estructuración de acuerdos sobre tierras privadas. Se han presentado proyectos de leyes por los cuales se autorizan estas herramientas en las legislaturas de Chile, Costa Rica, y Ecuador.

• *Servidumbres ambientales o ecológicas*. Presentamos en el Apéndice un modelo de ley sobre servidumbres ambientales o ecológicas que autorizaría el establecimiento de servidumbres con fines de conservación, y permitiría que las organizaciones que reúnan determinados requisitos sean titulares de estas servidumbres (mediante la creación de servidumbres independientes o “in gross”). Esta ley modelo autoriza también que estas servidumbres se constituyan a perpetuidad, y contempla una serie de mecanismos para la ejecución de sus normas, así como incentivos.

• *Reservas Privadas*: Según lo dispuesto en el modelo de ley sobre reservas privadas incluido en el Apéndice, los gobiernos quedarían autorizados a reconocer reservas privadas en áreas de importancia para la conservación de la biodiversidad o los recursos, ya sea por un plazo limitado o a perpetuidad. Esta ley requiere que el propietario desarrolle un plan de manejo adecuado, y contiene requisitos de monitoreo y provisión de información para asegurar el cumplimiento, contando para ello con la participación del gobierno o de un tercero designado, como una ONG ambientalista. Asimismo, se permite que las reservas privadas se incorporen al sistema gubernamental de áreas protegidas, lo que puede contribuir a garantizar la protección de la propiedad contra cualquier otra medida tomada por organismos de gobierno.

• *Concesiones con fines de conservación*: Si bien no incluimos un modelo de ley sobre este tema, el marco legal debería también autorizar que se otorguen concesiones sobre tierras públicas con fines de conservación en favor de ONG que reúnan los requisitos apropiados. Este instrumento legal permitiría que las ONG manejen tierras públicas, ya sea sin estar obligadas a pagar canon alguno al Estado o bien conforme a acuerdos financieros que satisfagan las necesidades económicas de las comunidades locales, del gobierno y demás partes pertinentes.

B. Fortalecer la Seguridad Jurídica de las Tierras Destinadas a Conservación, Incluida la Reforma de las Leyes sobre Tenencia y Dominio de la Tierra y una Ejecución Más Eficaz de la Ley

Es necesario adoptar una serie de importantes medidas para garantizar la seguridad jurídica de las tierras privadas que se destinan a fines de conservación:

• En primer lugar, las leyes sobre tenencia y dominio de la tierra deben ser reformadas para que la conservación se reconozca en forma expresa como un uso apropiado de la tierra. De lo contrario, los propietarios abocados a estos fines de conservación pueden no tener respaldo para justificar el uso socioeconómico de la tierra, lo cual dificulta la defensa de ésta contra la ocupación ilegal por intrusos o contra una potencial confiscación por parte del Estado.
• En segundo lugar, deberían adoptarse medidas para asegurar que se hacen cumplir las normas legales que protegen el derecho de propiedad en tierras privadas destinadas a conservación. Los gobiernos también deberían implementar nuevos procedimientos en aras de una respuesta y una ejecución más rápidas por la vía judicial en caso de violaciones a los derechos sobre las tierras sujetas a conservación.
• Por último, los gobiernos deberían garantizar que todos los organismos públicos presten su apoyo a las actividades de conservación de tierras privadas, incluidos los organismos de reforma del régimen de tierras, los tributarios, y los de planificación.

C. Establecer Incentivos Económicos para la Conservación de Tierras Privadas

En la medida que sea económicamente factible, los países deberían desarrollar incentivos económicos para los particulares, las ONG y las comunidades con miras a la adopción de prácticas de conservación de tierras privadas. Estos incentivos deberían incluir exenciones del impuesto a la propiedad para aquellas tierras que se encuentran destinadas a conservación, exenciones tributarias para tierras de propiedad de ONG ambientalistas, y además, idealmente, el pago por los servicios ambientales brindados por las tierras destinadas a conservación. Si no se los ha creado ya, los Estados deberían establecer fondos fiduciarios ambientales nacionales, contando para ello con el apoyo de asistencia internacional para el desarrollo, y deberían autorizar la aplicación de esos fondos a actividades de conservación privada. Otros incentivos están representados por la posibilidad de calificar para obtener asistencia técnica o financiera del gobierno en el monitoreo y el manejo de tierras con fines de conservación. Al otorgarse los incentivos, debería asignarse prioridad a aquellas propiedades que están situadas dentro de áreas protegidas públicas o que han obtenido reconocimiento oficial como tierras privadas destinadas a conservación.

D. Incrementar la Capacidad Institucional y el Apoyo Financiero para Instituciones Clave que Promueven la Conservación de Tierras Privadas

Es necesario potenciar la capacidad de los actores del sector público y del privado que participan en la conservación de tierras privadas, así como el apoyo brindado a aquellos. En el sector público, los funcionarios de gobierno deben desarrollar la capacidad de desempeñar sus roles para la autorización y el monitoreo de tierras privadas formalmente afectadas a fines de conservación, así como incorporar las medidas de conservación de tierras privadas a sus estrategias integrales de conservación. En el sector privado, las ONG ambientalistas necesitan mayor apoyo y capacidad para cumplir con su rol de liderazgo en el desarrollo de mecanismos para la conservación de tierras privadas, tanto al establecer y mantener ellas mismas áreas de conservación privadas como al identificar oportunidades para la conservación de tierras privadas y proporcionar asistencia técnica a propietarios comprometidos con la conservación.

E. Generar Mayores Oportunidades de Capacitación y Educación para la Conservación de Tierras Privadas

Unida al desarrollo de una mayor capacidad institucional está la necesidad de generar mayores oportunidades de capacitación y educación para los sectores clave que intervienen en la conservación de tierras privadas, como los organismos gubernamentales de parques, las ONG ambientalistas, y entidades privadas que son dueños de mucha tierra, como comunidades. Luego, la capacitación debería extenderse a abogados comercialistas y otras especialistas técnicos del sector privado, así como a sectores del gobierno, tales como los registros locales, que requieren capacitación en la correcta inscripción de instrumentos para la conservación de tierras privadas, y jueces y fiscales, para la defensa de esas derechos legales.

Los temas y las formas de capacitación variarán en función de las necesidades institucionales. La capacitación puede brindarse a través de cursos breves, “capacitación de capacitadores” y otros tipos de talleres, pasantías, y programas de educación formal y becas para personas con buen potencial que se encuentren dedicadas a la conservación de la biodiversidad en tierras privadas.

F. Incrementar la Colaboración entre el Sector Público y el Privado en el Manejo y la Conservación de Tierras Protegidas, y Particularmente las Áreas Protegidas Público-Privadas

Por último, los esfuerzos en materia de conservación de tierras privadas deben coordinarse e integrarse con estrategias públicas de conservación para ser más exitosos. Este aspecto de la es especialmente importante para la preservación de ecosistemas que no se hallan representados en las áreas protegidas públicas. Así, se debería brindar apoyo a estas áreas protegidas públicas mediante la protección de zonas de amortiguamiento y corredores de conservación y una mejora en la calidad de la protección brindada a las áreas de conservación público-privadas. Una estrategia de conservación que coordine e integre los esfuerzos públicos y privados pueden también servir para asegurar que los esfuerzos privados se orienten a las áreas prioritarias en materia de conservación de la biodiversidad o uso sustentable.

Uno de los objetivos más relevantes en la conservación de tierras privadas es mejorar el manejo de tierras privadas situadas dentro de áreas protegidas “mixtas” público-privadas, que se regulan los usos de la tierra privada en ciertas áreas protegidas públicas. En esas, debe aumentar la capacidad del Estado para manejar estas áreas y controlar el cumplimiento en las tierras privadas, y también prestar atención a los propietarios privados respecto a la implementación de medidas orientadas a la conservación de sus tierras.

Una alianza eficaz puede explotar las capacidades respectivamente aportadas por los representantes del sector público y del privado para maximizar la eficacia de los programas de conservación de tierras, así como para generar recursos financieros a través de fuentes internacionales y nacionales.

IX. CONCLUSIÓN

Se advierten un creciente interés, un mayor ímpetu y una actividad más intensa en la comunidad de ONG ambientalistas y en otros grupos interesados en mejorar la conservación de tierras privadas en toda América Latina. Las ONG están trabajando para estructurar marcos legales adecuados e incentivos destinados a la conservación de tierras privadas. Ya han logrado elaborar nuevas políticas y normas legales en varios países y han podido también presentar proyectos de leyes integrales para su aprobación en Chile, Ecuador y Costa Rica a lo largo de 2002. Con fondos y recursos suficientes provenientes de diversas fuentes públicas y privadas tanto locales como internacionales, estas agrupaciones – aliadas con los propietarios privados y otros interesados – se encuentran bien posicionadas no solamente para ayudar a completar los marcos legales y de incentivos en el nivel nacional sino también para poner en marcha las alianzas de capacitación y de colaboración público-privada que son críticas para el éxito a largo plazo de la conservación de tierras privadas en la región.

PARTE II. INFORMES POR PAÍS

I. ARGENTINA

Reseña Descriptiva por: Luis Castelli. [32]

La República Argentina es un estado federal en el cual cada provincia se ha reservado facultades propias en materia de recursos naturales. Por lo tanto, la mayor parte de la legislación sobre el tema se ha dictado en el nivel provincial, aunque existen ciertas atribuciones en el ámbito federal en relación con la conservación de tierras de propiedad privada. De allí que, en la Argentina, el panorama sea extremadamente variado en lo que respecta a la conservación de tierras del dominio privado y que sólo haya antecedentes legales en algunas de las provincias que componen el territorio.

A. Reservas Privadas en Sentido Formal

En varias provincias se han sancionado leyes de áreas protegidas que autorizan el establecimiento de reservas privadas. Puede consultarse una síntesis de la normativa provincial en la obra *"Conservación de la Naturaleza en Tierras de Propiedad Privada"* de Luis Castelli, publicada en 2001.[33]

1. Provincia de Buenos Aires

La ley provincial de Reservas y Parques Naturales[34] de 1990 permite la creación de reservas naturales privadas con el consentimiento del propietario. Estas reservas se inscriben en el Registro de la Propiedad Inmueble con el fin de que la calidad asignada al fundo resulte vinculante para los futuros propietarios del terreno. Según lo establecido en la ley, estas reservas se crean por tiempo indefinido salvo que se indique un plazo específico de duración, y pasan a integrar el Sistema Provincial de Áreas Protegidas. Pueden reconocerse a los propietarios beneficios tales como exenciones o reducciones en el impuesto inmobiliario durante el plazo que dure la declaración de reserva, o bien recibir una ayuda económica del gobierno provincial, a fin de contribuir a la manutención del lugar.

2. Provincia de Chubut

Mediante una ley provincial de reciente dictado[35], se creó el Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas, que comprende todas las actuales Reservas Naturales Turísticas y las Áreas Naturales Protegidas que se creen en el futuro. Estas últimas pueden ser de dominio público o privado, pero para su manejo deben observarse las normas que fija la autoridad provincial con el fin primordial de proveer a la conservación de la diversidad biológica o de los recursos naturales o culturales. A petición del propietario, las áreas privadas pueden incorporarse al Sistema Provincial de Áreas Protegidas. La ley también prevé incentivos fiscales y económicos destinados a fomentar la conservación de tierras privadas.

3. Provincia de Misiones

La ley sobre parques y reservas [36] clasifica las áreas naturales protegidas, e incluye una categoría correspondiente a reservas privadas; éstas son unidades productivas pero que al mismo tiempo contemplan la conservación de la diversidad biológica. Los propietarios pueden crear una reserva privada por plazo indefinido o bien por un número determinado de años, pero les está vedado alterar el carácter del fundo por un lapso de veinte años. La reserva pasa a formar parte del Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas. Una vez aprobado el plan de manejo, se concede al propietario una reducción del 60% en el impuesto inmobiliario provincial si no explotó más del 30% de sus bosques, y una reducción del 80% si la reserva es de bosques en estado natural sin explotación alguna.[37]

Misiones es una de las provincias mas activas en la creación de áreas protegidas privadas. En la última década, se han creado en Misiones dieciséis reservas privadas, lo que representa un total de 12.565 hectáreas y una extensión promedio de 838 hectáreas. Asimismo, la provincia ha creado diecisiete parques provinciales que abarcan una superficie total de 128.828 hectáreas. Estas áreas protegidas son parte del ambicioso plan de la provincia tendiente al establecimiento de un Corredor Verde que una los ecosistemas del Bosque Atlántico que cubre gran parte del territorio provincial.

4. Provincia de Río Negro

En Río Negro, puede interpretarse que la ley provincial[38] de áreas protegidas se aplica a áreas protegidas tanto del dominio público como del dominio privado en tanto se las maneje de acuerdo con la normativa provincial. Si así se lo solicita, las autoridades provinciales pueden declarar una extensión de terreno como Refugio de Vida Silvestre y proveer asistencia técnica para la elaboración de un plan de manejo. El terreno se integraría luego al Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas. Si bien aún no ha tenido aplicación, la ley brinda la posibilidad de incentivos tributarios y económicos para la conservación de tierras privadas, tales como el diferimiento o la exención, en todo o en parte, del pago de impuestos inmobiliarios, así como créditos de promoción, asesoramiento técnico o apoyo científico.

5. Provincia de Salta

La ley del Sistema Provincial de Áreas Protegidas[39] de Salta contempla el establecimiento de Reservas Naturales Privadas; su duración no puede ser inferior a veinte años y pueden crearse a perpetuidad. Los propietarios pueden incorporar sus tierras como Monumentos Naturales, Culturales, Paisajes Protegidos, Reservas Naturales Culturales, Reservas Naturales de Uso Múltiple, y Categorías de Manejo Internacional. Mediante acuerdos especiales, todos ellos pueden incorporarse al Sistema Provincial de Áreas Protegidas. La ley prevé incentivos tributarios, técnicos y científicos enderezados a promover la conservación privada. No obstante ello, si se renuncia al sistema luego de transcurridos veinte años, el propietario pierde, con efecto retroactivo, todos los beneficios que se le hubiesen otorgado. Asimismo, la ley introduce el concepto de “pagos por servicios ambientales” y autoriza la creación de un fondo público provincial que habrá de utilizarse para la protección y el desarrollo de áreas protegidas.

B. Servidumbres

En la Argentina, una servidumbre puede ser creada de derecho personal, que afecta únicamente al dueño actual, o real, que es permanente y obliga a todos las dueños en el futuro. Pero, han tenido muy escasa aplicación con fines ambientales. Sin embargo, la provincia de Chubut sancionó en el año 2000 una ley de áreas protegidas que expresamente autoriza la constitución de servidumbres en favor del gobierno provincial. De este modo, la ley permite, en principio, la creación de servidumbres independientes (o “in gross”) con fines de conservación. A pesar de ello, no se ha inscrito ninguna hasta la fecha.

En Neuquén, la Fundación Neuquén para la Conservación de la Naturaleza ha creado y defendido con éxito una servidumbre con fines de conservación. Se trata de una servidumbre real constituida a perpetuidad entre dos fundos, uno de propiedad de Fundación Neuquén y otro adyacente, Campo de la Piedra. La servidumbre en cabeza de Fundación Neuquén imponía severas restricciones a la explotación económica de 144 hectáreas del predio vecino. Este último fue vendido poco después de constituida la servidumbre, y el nuevo dueño demandó la extinción de aquella por ante un tribunal arbitral alegando que la servidumbre ambiental en cuestión había dado origen a un derecho personal y no un derecho real, por lo cual tal derecho se habría extinguido al momento de la venta por parte del anterior dueño. En el laudo dictado recientemente, el tribunal se expidió en favor de la validez de la servidumbre, diciendo que las servidumbres con fines de conservación son de interés público cuando se las constituye

regularmente y que pueden establecerse servidumbres ambientales en la Argentina con el carácter de servidumbres reales y a perpetuidad.[40]

El caso antes descrito es sólo el segundo caso de defensa en juicio de una servidumbre constituida con fines de conservación en América Latina.

C. Las ONG como Propietarias de Tierras Destinadas a Fines de Conservación

Varias ONG se han mostrado activas en la adquisición y protección de tierras clave destinadas a fines de conservación en la Argentina. Uno de los primeros casos fue la compra de 3.243 ha por parte de Fundación Vida Silvestre de Argentina (FVSA) con el fin de establecer el Refugio de Vida Silvestre Uruguay, vecino al extenso Parque Provincial Uruguay en la provincia de Misiones. Más recientemente, el Patagonia Land Trust se comprometió a adquirir las tierras privadas situadas en el parque provincial Reserva Natural Esteros del Iberá[41] para recuperar sus pastizales y pantanos, y hasta la fecha ha comprado aproximadamente 300.000 hectáreas de terreno. Esta zona es de especial importancia para ciertos mamíferos, como el ciervo de los pantanos, y es tal vez el sitio más importante del planeta para ciertas aves en peligro de extinción, tales como el yetapá de collar y el aguzanieves de pecho ocre.

D. Donaciones de Tierras a la Dirección de Parques Nacionales

La creación de las primeras áreas protegidas en la Argentina data del año 1903, cuando el Perito F. P. Moreno donó tierras de gran belleza escénica situadas en la Patagonia. Estos terrenos, que debían ser conservados intactos por el Gobierno Nacional para su goce por las generaciones futuras, dieron origen al sistema de parques nacionales.[42] Otros casos dignos de mención en la Argentina son la reciente adquisición de 60.000 hectáreas de terrenos costeros en la provincia de Santa Cruz por parte de Fundación Vida Silvestre Argentina y el Patagonia Land Trust destinados a la creación de un parque nacional[43], y la compra por parte de una ONG de 3.796 hectáreas de bosques atlánticos y su donación a la provincia de Misiones para el establecimiento del Parque Provincial Piñalito en 1997.[44] De igual modo, es intención del Conservation Land Trust donar al estado los vastos terrenos de propiedad privada adquiridos en Esteros del Iberá si el estado puede garantizar su manejo en carácter de parque público estrictamente protegido.

E. Incentivos para la Conservación de Tierras de Propiedad Privada

En razón de la crisis económica argentina, son escasas las posibilidades de generar incentivos de orden económico, tales como incentivos fiscales, con miras a la conservación de tierras en manos privadas. Se han desarrollado los sistemas de incentivos que se describen a continuación, pero debe aclararse que tienen escasa o ninguna aplicación.

1. Incentivos económicos directos

En la provincia de Buenos Aires, el gobierno provincial ha creado un sistema destinado a promover la conservación de tierras de propiedad privada mediante el aporte de asistencia económica directa, por ejemplo en forma de mantenimiento y reparaciones, para una reserva declarada como tal. En la provincia de Salta, la Ley 7107 del año 2000 introdujo el concepto de *pago por servicios ambientales.* Por “servicios ambientales” se entienden los beneficios y/o ventajas que reportan a la sociedad los ecosistemas o los ciclos naturales y por los cuales puede obtenerse una contraprestación. Las provincias de Salta y Entre Ríos cuentan con leyes que permiten a la provincia contemplar nuevos estímulos para promover la conservación.

2. Incentivos fiscales

Estos incentivos, tales como las exenciones tributarias, son los más comunes en la Argentina, aunque su utilización es limitada en el marco de un sistema tributario considerablemente ineficiente. Las provincias de Buenos Aires, Chubut, Entre Ríos, Misiones y Río Negro cuentan con leyes que otorgan incentivos tributarios con fines de conservación de tierras de propiedad privada. En Salta, donde se concede una exención impositiva por un máximo de veinte años, excepto en el caso de los impuestos que gravan la actividad económica, para los cuales se establece una duración máxima de sólo diez años.

3. Incentivos de Servicio

La figura del Custodio Rural de la provincia de Chubut contempla un sistema por el cual el Organismo Provincial de Turismo brinda asistencia técnica y científica a solicitud del propietario, incluyendo los terrenos del dominio privado en sus promociones turísticas.

F. Áreas Protegidas Privadas en Sentido Informal

La Fundación Vida Silvestre Argentina opera un programa voluntario de refugios de vida silvestre que en la actualidad comprende 12 sitios y 50.000 hectáreas, distribuidos entre Misiones (5), Chaco (1), Entre Ríos (1), Córdoba (2), San Juan (1), Santa Cruz (1) y Tierra del Fuego (1).[45] Esta red está integrada por propietarios que suscriben un Contrato formal de Refugio con FVSA y que se obligan a preservar los recursos naturales como objetivo de manejo de sus propiedades, así como a promover la utilización sustentable de los recursos naturales, la educación y la investigación. Se ha dispensado un grado razonablemente alto de conservación a estas tierras, aunque algunos propietarios han abandonado el programa.

II. BOLIVIA

Socio en el País: Protección del Medio Ambiente Tarija

Reseña Descriptiva por: Verónica Sanjinés.

En Bolivia, hay usos limitados de métodos de conservación de tierras privadas, principalmente la creación de reservas privadas, que pueden constituirse ahora formalmente como Reservas Privadas del Patrimonio Natural bajo la Ley Forestal. Unas reservas han sido creadas por un número limitado de dueños motivados por la conservación, pero la historia de las reservas privadas no es particularmente alentadora; algunas de ellas han fallado en su propósito porque el estatus de la reserva no les ha otorgado la suficiente seguridad jurídica como para evitar asentamientos ilegales. También, existen ejemplos exitosos de reservas privadas creadas para la conservación de la biodiversidad por ONG ambientalistas, como la Fundación Amigos de la Naturaleza y PROMETA. Respecto al uso de otros instrumentos como las servidumbres, aun no tienen práctica para la conservación de tierras privadas en Bolivia.

Para promover la conservación de tierras privadas, dichas organizaciones tienen el propósito de: a) expandir el concepto de reservas privadas insertas en la Ley Forestal, la cual limita la extensión de las áreas a un máximo de 5.000 hectáreas; b) desarrollar la figura de Área protegida privada en la Ley de Áreas Protegidas; y c) poner en práctica las servidumbres tradicionales contempladas en el Código Civil.

A. Importancia de la Conservación Privada en Bolivia

Bolivia posee una extraordinaria diversidad biológica debido a sus características topográficas, su ubicación dentro la zona neotropical, y una variedad de ecosistemas frágiles. El territorio de la república tiene un total de 1.098.581 km2, con 84% cubierto de bosques de diferentes formaciones, incluyendo 15 eco-regiones diferenciadas, de las cuales 9 son de alta prioridad en conservación, basada en sus características y estado general de conservación.[46] El Sistema Nacional de Áreas Protegidas ha identificado más de 60 unidades de conservación entre áreas de interés nacional, departamental, municipal y privadas (aproximadamente el 19% del territorio nacional). De éstas se consideran de Interés nacional 21 áreas protegidas, las mismas que corresponden al 15% del territorio nacional (167.000km2) que están bajo administración del Servicio Nacional de Áreas Protegidas y/ o por organizaciones de la sociedad civil (ONG, grupos indígenas) mediante acuerdos de coadministración.[47] En el ámbito privado hay un total aproximado de 228.280 hectáreas del territorio nacional que están bajo protección privada, equivalentes al 0,2 % del territorio nacional.[48]

B. Los Mecanismos Privados para la Conservación

1. Reservas Privadas de Patrimonio Natural

Actualmente, las reservas privadas sólo pueden ser creadas por la Ley Forestal[49] , que autoriza la creación de las Reservas Privadas del Patrimonio Natural. Esas están definidas como: "*servidumbres ecológicas voluntarias establecidas por el propietario para conservar los valores o bellezas escénicas sobresalientes en su propiedad*". Estas áreas deben estar dentro de la categoría de tierras de protección[50] no pueden tener una extensión mayor a 5,000 ha., y su constitución no puede ser por un plazo menor a 10 años, sin establecer un máximo. Esta figura debe ser registrada en Derechos Reales.

Los incentivos para las personas que las constituyen es la liberación en el pago de impuestos a la propiedad[51] y la seguridad jurídica. En ése sentido el Ley Forestal, art. 13 (V) establece que " .. *las RPPN's están en posesión y dominio del propietario, son inviolables por terceras personas e irreversibles por causal de abandono*". También, la RPPN permite al propietario cumplir con la necesidad de justificar la función económico –social y proteger su propiedad.

Esta figura ha sido creada con el fin de proteger las zonas clasificadas como de protección definidas por la Ley Forestal, constituyen la figura que más se asemeja a lo que se entiende como un área protegida privada, pero con limitaciones tales como su extensión y porque no está definida claramente como una unidad de gestión, guardando mayor similitud con el status de una reserva forestal. Una de sus ventajas es que el propietario en forma voluntaria puede definir la forma de manejo y actividades a desarrollarse en el área a través del Plan de Ordenamiento Predial.

La experiencia actual con áreas protegidas privadas.

Las primeras iniciativas de conservación privada en Bolivia surgieron en la década de los 70's, cuando algunos propietarios privados de la región del oriente declararon sus propiedades mediante de Decretos Supremos y Resoluciones Ministeriales; y están constituidas por la Hacienda Huancaroma en 1975, Estancias San Rafael, Espíritu y Yacuma en 1978, bajo el status de Refugios de Vida Silvestre; y Estancias El Porvenir, Esmeralda, El Salvador, y El Caimán , bajo el status de Refugios de Fauna Silvestre "El Dorado" en 1988. 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 fueron establecidas y porque fueron iniciativas aisladas creadas en una época en que el concepto de conservación y manejo de los recursos naturales, biodiversidad, área protegida, manejo, categorías y objetivos de las mismas aun no estaban claramente definidos. No obstante, algunos de los propietarios de estas áreas iniciales, pese al fracaso en el primer intento, aun están predispuestos a retomar la iniciativa, siempre y cuando exista el marco legal adecuado e incentivos sobre todo económicos y técnicos.

Posteriormente, a fines de la década de los 90, surgieron otras experiencias sobre protección privada que fueron reconocidas legalmente como RPPN's, como son el Corbalán , reserva de propiedad de la organización PROMETA en Tarija y el Refugio Los Volcanes y el Porvenir de propietarios privados particulares en Santa Cruz. Hasta la fecha existen 19 áreas legalmente reconocidas y 5 establecidas que se encuentran en proceso de ser reconocidas legalmente bajo el status de RPPN's; casi todas ubicadas en el departamento de Santa Cruz.

Un aspecto importante por resaltar es que según algunos propietarios privados que declararon sus áreas bajo el status de RPPN's; existe debilidad institucional en las autoridades competentes, las cuales no pueden en éste momento dar las garantías jurídicas necesarias a las personas que se acogen a la figura. Específicamente hacen referencia a dos situaciones: en el primer caso, la propiedad fue invadida por colonos y no hubo respuesta del Estado para evitar desalojar esos asentamientos; en el segundo, el propietario continua pagando sus impuestos a la propiedad (pese a la liberación a la que tiene derecho por Ley) por el temor que el no cumplimiento de esa obligación, sea utilizado como argumento por el Estado para confiscar sus tierras.

Importancia de los prerrequisitos legales para la declaración de áreas protegidas como Reservas Privadas del Patrimonio Natural

Es importante entender que la creación de áreas protegidas privadas debe cumplir previamente con los requisitos exigidos por la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), Ley que regula el proceso de titulación de las propiedades privadas rurales; además de los otros requisitos específicos que exige el instrumento privado al que se acoja el propietario. Esto suma un largo y burocrático proceso antes que el área protegida privada pueda ser creada.[52]

Para optar por el status de Reserva Privada del Patrimonio Natural, los propietarios deben demostrar títulos válidos. Aspecto de particular importancia en el momento actual en el que las propiedades rurales en Bolivia se encuentran en proceso de saneamiento ante el INRA, el cual implica - entre otros- la titulación de las tierras que cumplen la función económico-social, conciliación de conflictos de posesión, anulación de títulos y certificación de saneamiento. No obstante, es un proceso que se está desarrollando

de manera muy lenta, habiéndose cubierto aproximadamente solo un 12,63% del territorio nacional hasta fines del año 2001.[53] En ése sentido, la razón por la que algunas propiedades privadas no pueden ser reconocidas como RPPN's se debe precisamente a que aun se encuentran sometidas a dicho proceso.

En segundo lugar, la Ley INRA determina que los propietarios privados que no demuestren la función económica social en sus propiedades, corren el riesgo de que sus propiedades sean expropiadas por el Estado.[54] Es importante remarcar que la Ley permite la justificación de la función económico-social de la tierra mediante actividades de conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo. Por lo tanto, la misma Ley reconoce que actividades tales como la creación oficial de una RPPN justifica la función económica social de la tierra. Esto proporciona un importante impulso para la creación de RPPN's y la protección de la tierra en su estado natural contra la expropiación del Estado.

Finalmente, la Ley INRA requiere que cada propiedad cuente con un Plan de Ordenamiento Predial (POP), una herramienta técnica que traduce la forma cómo se cumplirá con la función económico-social, mediante la determinación de la capacidad de uso del suelo y forma de manejo de la propiedad rural. Dentro del POP se define las áreas de vertientes, bordes de las cursos de agua, etc. que son objeto de las servidumbres administrativas impuestas por ley en esas áreas. Este instrumento además constituye un requisito indispensable para la creación de RPPN's.

2. Reglamento General de Áreas Protegidas

La Ley del Medio Ambiente[55] tiene la potencialidad de permitir la creación de áreas protegidas privadas con una aplicación más general que las actualmente existentes bajo la Ley Forestal. En base al marco dado por la referida Ley, se crea el Reglamento General de Áreas Protegidas,[56] instrumento legal que constituye la norma específica sobre áreas protegidas. En el campo estricto de la conservación privada en su art. 18 regula lo siguiente: "*Las áreas protegidas privadas son aquellas manejadas y financiadas voluntariamente por particulares que sin ser parte del Servicio Nacional de Áreas Protegidas, desarrollarán sus actividades en el marco del sistema y del conjunto de normas que regulan la materia*". El procedimiento para su adscripción al Servicio Nacional de Áreas Protegidas será establecido por reglamento a ser aprobado por la autoridad nacional. Lamentablemente, el reglamento específico aun no fue creado, motivo por el que no tiene aplicación práctica esta figura de conservación privada.

Otros instrumentos, regulados por el Reglamento en su art. 31 importantes de considerar, por su aporte en la conservación de la biodiversidad *in situ* son las zonas de amortiguación y los corredores ecológicos, porque son el complemento necesario para lograr la conservación integral de los ecosistemas importantes en áreas públicas y privadas.

3. Servidumbres

En Bolivia existen dos instrumentos potenciales: las Servidumbres Ecológicas Administrativas de la Ley Forestal y las Servidumbres Tradicionales del Código Civil .

Servidumbres Administrativas Ecológicas.

La Ley Forestal define a las Servidumbres Administrativas Ecológicas 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.*" Esas son impuestos por ley, y son importante para la conservación de la biodiversidad porque son constituidas a perpetuidad, imponen condiciones de protección estricta y específica, no requieren de un predio dominante, y deben ser parte de un Plan de Ordenamiento Predial para la protección de las zonas frágiles, tales como laderas, cuerpos de agua, cortinas rompevientos, etc. Reglamentos similares son impuestos por ley en otros países, pero únicamente en Bolivia se utiliza el termino de servidumbres administrativas.

En este momento, existen 87.278 hectáreas que están bajo protección a través de las servidumbres administrativas ecológicas en las propiedades privadas que tienen autorización de la Superintendencia Forestal para realizar aprovechamiento forestal. Si bien es cierto, no es una figura que puede ser utilizada en forma voluntaria por el propietario para proteger fracciones de su propiedad, es un instrumento importante mediante el cual el Estado tiene la facultad de exigir la protección de áreas frágiles o importantes en biodiversidad que se encuentran en propiedad privada, otorgando como incentivo la liberación impositiva al propietario que la constituye.

Servidumbres tradicionales voluntarias

Las servidumbres tradicionales son otros instrumentos que pueden ser aplicados en la conservación privada. Ellas son reguladas por el art. 255 y siguientes del Código Civil, cuya definición es la siguiente: "*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 éste el ejercicio de algunas de sus facultades*". Para constituirla es necesaria la existencia de dos predios de diferentes propietarios; uno sobre el cual se impone la limitación y otro en beneficio del cual se establece la misma.

Las ventajas de su aplicación son las siguientes: se pueden constituir en forma voluntaria, por lo que sus condiciones y limitaciones pueden ser más flexibles en términos de manejo del área; son perpetuas o por un tiempo determinado (depende de la voluntad de las partes); son registradas en las partidas de Derechos Reales y el incumplimiento al contrato de constitución puede ser demandado por la parte afectada conforme se regula en el art. 602 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

Sin embargo, a pesar de ser otra alternativa para la protección privada, que ha tenido éxito en algunos países de Latinoamérica con igual fuente de derecho que Bolivia, es una figura que a nivel nacional no ha sido utilizada ni valorada como instrumento útil para garantizar la protección de ciertas áreas importantes en biodiversidad en terrenos privados; fundamentalmente por falta de difusión.

4. Concesiones para la Conservación

El Artículo 26 inc.3) de la Ley INRA autoriza "*Otorgar concesiones de tierras fiscales para la conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo, previa certificación del Instituto Nacional de Reforma Agraria acerca de los derechos de la propiedad existentes en las áreas de concesión; modificarlas, revocarlas, caducarlas y fijar patentes por este concepto*". Respecto a la aplicación de este instrumento legal, solo se conoce una experiencia a nivel nacional como es la de Conservación Internacional, organización que adquirió una concesión para propósitos forestales.

La razón fundamental para que este instrumento aun no pueda tener aplicación practica, se debe al ya referido lento proceso de saneamiento del INRA que se está desarrollando actualmente en el país, debido al cual hasta la fecha no se conoce con precisión la cantidad de tierra fiscal disponible para otorgarla en forma de concesión.

5. Tierras Bajo Propiedad de Organizaciones Sin Fines de Lucro

Existen algunas áreas protegidas privadas en Bolivia que han sido creadas por organizaciones sin fines de lucro, tales como la Fundación Amigos de la Naturaleza (FAN) y Protección del Medio Ambiente Tarija (PROMETA). Esta última estableció tres áreas constituyendo una extensión aproximada de 14.805 hectáreas destinadas por iniciativa privada para la conservación, incluyendo el estudio de caso descrito abajo "El Corbalán". Esas áreas constituyen unos de los mejores ejemplos de áreas protegidas en Bolivia, porque las organizaciones tienen la capacidad para proporcionar de fondos para su constitución y protección.

Por otro lado hay una garantía en la sostenibilidad de la protección a largo plazo, porque tales organizaciones tienen que cumplir con los fines de su creación, como la conservación de tierras, y las normas para la constitución de tales organizaciones permiten en caso de disolución de las mismas la transferencia de sus activos a favor de otra organización con propósitos similares.

Futuras Necesidades

El desarrollo de normas específicas sobre áreas protegidas privadas en Bolivia actualmente se inclina a la aplicación adecuada de los instrumentos existentes y el desarrollo de otros complementarios que en conjunto permitirán el cumplimiento de las políticas nacionales de conservación privada.

• Mejorar la definición y el proceso de las RPPN's existentes en la Ley Forestal, que son limitadas en su definición y difíciles de aplicar.

• Crear una norma complementaria que regule aspectos operativos de conservación privada dentro el marco legal de áreas protegidas, tales como: creación, forma de declaración, forma de administración y gestión de las áreas protegidas privadas. PROMETA liderizando ese proceso y luego de un consenso con los sectores públicos y privados que participaron en los talleres sobre : *Formulación de Políticas para la conservación privada en Bolivia*, y luego : *Instrumentos de Conservación Privada en Bolivia,* realizados en la ciudad de Tarija, Bolivia en septiembre del 2000 y noviembre de 2001; respectivamente, elaboró una propuesta de Área Protegida Privada.[57]

• Desarrollar formas de conservación privada para propietarios que desean proteger sus tierras, pero también desean continuar realizando actividades económicas. En el departamento de Beni existen propietarios privados de aproximadamente 30.000 hectáreas que desean proteger sus tierras, pero también desean continuar realizando actividades de ganadería.

• El rol del Estado en la creación de áreas protegidas privadas y su protección debe ser fortalecido y sus instituciones vinculadas al tema, como la Superintendencia Forestal, Superintendencia Agraria, Instituto Nacional de Reforma Agraria y Servicio Nacional de Áreas Protegidas deben integrarse y cumplir el rol que les compete de acuerdo a Ley. Las experiencias pasadas con áreas protegidas privadas demuestran que hubo un mínimo aporte del estado a los propietarios privados a la conservación nacional, porque no contaron con la adecuada protección, incentivos ni seguridad jurídica, y no garantizaron con certeza la exoneración de impuestos prediales.

• Desarrollar legislación que autoriza la creación de las servidumbres ambientales que restrinjan los usos de la tierra, y que permita que la titularidad de las servidumbres se encuentre en cabeza de organizaciones calificadas, aun cuando ellas no sean titulares de fundos adyacentes.

Estudio de Caso 1: Refugio Los Volcanes

Descripción

Refugio Los Volcanes es un área que biogeográficamente corresponde a la subregión Bosque Húmedo Montañoso de Yungas ubicada a 960 metros sobre el nivel del mar, en el Municipio de Samaipata del departamento de Santa Cruz. El área está ubicada en un escenario natural espectacular, anidado en medio de un bosque primario rodeado por picos (de montañas) de roca roja con pendientes por encima de los 200 metros. La reserva protege un Bosque Húmedo Montañoso de Yungas de alta biodiversidad, el cual es especialmente importante porque está adyacente y contribuye a proteger la parte sur del Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Amboró, área que es internacionalmente importante por su biodiversidad. La RPPN ha creado una presencia de conservación y vigilancia que protege el valle y el punto de entrada entre el Amboró, previniendo los usos ilegales y la colonización en el área.

Historia

En 1992 el propietario Albert Schwiening, vio por primera vez la propiedad en un sobrevuelo realizado por la zona y quedó tan impresionado por su belleza natural que regresó para visitar a pie el terreno la semana siguiente. El propietario anterior estaba criando unas cuantas cabezas de ganado en una planicie cercana al río, con un retorno económico pequeño, motivo por el que deseaba dejar el lugar y ofreció venderle el terreno en ese mismo momento. Albert aceptó y posteriormente compró otras dos propiedades adyacentes, por un total de 293 hectáreas. Actualmente, la infraestructura existente en el área incluye dos pequeñas casas, una vía de acceso, y tres senderos de interpretación que permiten el estudio de la naturaleza.

Los motivos iniciales del propietario para crear la RPPN fueron tener un sitio de belleza natural para la recreación personal y para la conservación. Ahora el propietario planea tener actividades limitadas de ecoturismo. Los incentivos que tuvo para crear la RPPN fueron principalmente el deseo de ver el área conservada, y en segundo lugar, él piensa que el status de RPPN puede ayudar para el ecoturismo y la promoción de la investigación científica, en la cual él tiene interés personal.

Uso de la Tierra

El propietario ha iniciado actividades de conservación en el área, tales como investigación y ecoturismo de manera limitada. La tierra de Los Volcanes no se presta para usos económicos significantes, porque está comprendida en su mayoría por pendientes mayores de 25 grados de inclinación (en teoría, de acuerdo con lo establecido por la ley Boliviana, tierras de este tipo deberían ser tratadas como “tierras de protección”, en las cuales las actividades de desarrollo son muy limitadas). El propietario también ha promovido la investigación científica (el Grupo de Aves Armonía está considerando la posibilidad de implementar una estación biológica en el lugar) y está planificando actividades y oportunidades de educación ambiental en un futuro, con el fin de fortalecer la comprensión y la protección de los recursos biológicos de la región.

Procedimiento Legal

A pesar de que el propietario sólo desea realizar actividades de conservación, él mismo ha justificado legalmente la función económico-social de su tierra calificando a su propiedad como “ pequeña propiedad ganadera” menor a 500 hectáreas. Todas las propiedades clasificadas como pequeñas están liberadas del pago de impuestos,[58] al igual que las comunidades campesinas e indígenas. Albert destaca que le hubiera gustado justificar el uso económico-social de su propiedad como área de ecoturismo e investigación, pero esto hubiera significado procedimientos burocráticos y retrasos, a pesar de que es permitido por ley.[59] Al optar por una justificación tan poco común hubiera significado que su solicitud sea enviada a las oficinas del INRA en La Paz con el consecuente retraso y obstáculos burocráticos.

El propietario ha venido siguiendo todos los pasos legales para constituir su terreno en una Reserva Privada de Patrimonio Natural desde 1996. Los primeros pasos consistieron en la presentación del título de propiedad válido y, posteriormente, la presentación de un Plan de Manejo a la Superintendencia Forestal en cumplimiento a los requerimientos legales.

El primer paso para la titulación de la propiedad fue difícil y largo, debido al proceso de saneamiento, que debe seguirse para el trámite de titulación de cualquier propiedad a partir de 1996 como establece la Ley INRA. A pesar de que el propietario cuenta con el título de propiedad del terreno de Los Volcanes, su título no ha sido certificado bajo este proceso. En el año 2000 representantes autorizados del INRA realizaron el levantamiento topográfico de la propiedad para verificar y medir sus límites, con la

participación de todos los propietarios de las tierras vecinas para garantizar la ausencia de conflictos con estos. Un ejemplo de las dificultades burocráticas de este proceso fue que la medición de la propiedad determinó que media hectárea de la misma se sobreponía con el área protegida nacional Amboró. El propietario donó esa media hectárea al gobierno para agilizar el proceso, pero le tomó dos semanas persuadir al INRA de que no tenían que reiniciar la investigación debido al cambio de tamaño de la propiedad en media hectárea.

Segundo, el propietario contrató un técnico con licencia del gobierno para realizar la propuesta técnica del Plan de Ordenamiento Predial (POP). Dicho plan fue presentado ante la Superintendencia Agraria el año 2000, institución que dio la aprobación inicial y pasó el documento a la Superintendencia Forestal para la aprobación final.

En forma paralela a este esfuerzo por el título de propiedad, el propietario inició el trámite para la declaración del área como Reserva Privada del Patrimonio Natural ante la Superintendencia Forestal. En el año 2001, elaboró el documento base en el que declara voluntariamente su deseo de declarar el área como RPPN. Este es un documento notariado que establece la extensión y los límites de la propiedad, la zonificación y los valores de conservación a ser protegidos, las limitaciones de uso en la propiedad, el periodo de conservación (de 50 años en este caso), y los standars para el manejo y vigilancia en el área.

Recomendación: el título de propiedad debería ser aprobado bajo la condición de que el título completo sea autorizado posteriormente en un plazo determinado. Esto se hace a menudo con concesiones forestales (bajo condiciones específicas)

El procedimiento legal para obtener el título de propiedad ante el INRA y el Plan de Ordenamiento Predial tuvo un costo total de $US 3.500.

Estudio de Caso 2 : El Corbalán - Bolivia

El Corbalán es una Reserva Privada del Patrimonio Natural de 4.500 hectáreas de propiedad y manejada por PROMETA, organización privada sin fines de lucro cuya misión es el manejo de áreas protegidas, lo cual incluye la creación y manejo de áreas protegidas privadas de los ecosistemas representativos de Bolivia.

Descripción del Área

La Reserva Privada del Patrimonio Natural El Corbalán tiene 4.500 hectáreas, ubicada al sur de Bolivia, en la provincia de Gran Chaco del departamento de Tarija. El principal valor biológico es la protección de una muestra representativa del Chaco semiárido[60] un ecosistema con una importante riqueza genética, sobre todo de endemismos.[61] La reserva tiene lagunas de formación natural y diversos valores históricos y arqueológicos que todavía no han sido evaluados: restos de la cultura originaria Tapiete y de la conflagración del Chaco entre Bolivia y Paraguay en los años 1932-35.

Historia

PROMETA, el año 1996 amplió su estrategia de trabajo incluyendo la conservación de la biodiversidad nacional a través de la conservación privada. En ése sentido, en la zona del Chaco el objetivo es conservar una muestra representativa del Chaco semiárido; con el propósito de destinarla a actividades de protección estricta como investigación, ecoturismo y educación ambiental.

Para cumplir con ése propósito y luego de un largo recorrido por propiedades en la provincia Gran Chaco del departamento de Tarija- Bolivia, PROMETA adquirió tres propiedades en muy buen estado de conservación, contiguas de 4.500 hectáreas cerca los límites de la frontera con el Paraguay en diciembre de 1996, con el apoyo de la organización española CIPIE.

Antecedentes Legales

En 1997 PROMETA presentó la solicitud para el reconocimiento legal de las 4.500 hectáreas como Reserva Privada de Patrimonio Natural ante la Superintendencia Forestal, adjuntado a dicha solicitud todos los requisitos exigidos por La Ley Forestal. Sin embargo, pese a haberse logrado la aprobación del Plan de Ordenamiento Predial, la Superintendencia Forestal no aceptó el reconocimiento legal, observando la falta de títulos de propiedad de las 2.000 hectáreas que comprenden dos de los fundos adquiridos.

El mismo año PROMETA presentó la solicitud de saneamiento de parte ante el INRA con el fin que se proceda al saneamiento de toda la propiedad. La función socio económica de la tierra que exige como requisito la Ley INRA para adquirir el derecho propietario ha sido justificado por PROMETA en el Plan de Ordenamiento Predial; instrumento técnico en el que se establece de manera voluntaria el desarrollo de actividades de protección estricta, tales como: investigación, educación ambiental y ecoturismo. No obstante, el Gobierno Nacional el año 2000 dispuso la realización del saneamiento de oficio en toda la provincia Gran Chaco del departamento de Tarija, lo cual incluye al Corbalán; trámite que hasta la fecha ha dejado sin efecto la solicitud de saneamiento de parte.

En Junio de 2001, PROMETA realizó una nueva solicitud a la Superintendencia Forestal con el fin que pueda reconocer como RPPN las 2.500 hectáreas que cuentan con título de propiedad, y realizó un nuevo Plan de Ordenamiento Predial. De ese modo el 22 de agosto de 2001, la Superintendencia Forestal reconoció legalmente mediante Resolución Nº 011/2001 a esa parte del área como RPPN; quedando pendiente la titulación y saneamiento de toda la propiedad por parte del INRA; y el reconocimiento legal de las 2.000 hectáreas como RPPN.

En total, los gastos legales y técnicos para la constitución del área como RPPN hasta el momento fueron de $ US 2.000.

Uso de la Tierra

PROMETA maneja la RPPN para propósitos de conservación, tales como: como investigación, ecoturismo y educación ambiental.[62] Actualmente la reserva cuenta con un Centro de Operaciones, senderos de interpretación y vigilancia, y dos campamentos secundarios de guardianía, un coordinador y un guardaparque, como el personal responsable de la reserva.

Anteriormente, la tierra en la reserva era destinada por sus antiguos propietarios a la ganadería extensiva, pero de bajo impacto, por eso es que el área aun se encuentra en buen estado de conservación. No obstante, una de las principales amenazas de la reserva es precisamente la ganadería extensiva, actividad que continua siendo desarrollada por los propietarios de los fundos vecinos; y que no puede ser adecuadamente controlada por PROMETA, debido a que aun no ha podido realizar el cercamiento de la propiedad.

Respecto al tema de incentivos, desde su compra en 1996 hasta agosto de 2001, la reserva no recibió ningún tipo de incentivo público ni privado. Actualmente sólo las 2.500 hectáreas que han sido reconocidas como RPPN gozan de la liberación en el pago de impuestos a la propiedad.

Área de Conservación Transfronteriza

Con el propósito de ampliar el ámbito de la conservación del Chaco Sudamericano en Abril de 2001 se firmó un acuerdo con las organizaciones del Paraguay: IDEA y Natural Land Trust para la realización de actividades de protección conjunta binacionales en la zona del Corbalán en la parte boliviana y en propiedad privada en la zona del Paraguay.

El 29 de julio del 2002 mediante la compra de 4,000 has en la zona de Infante Rivarola en el Chaco paraguayo se consolidó el proyecto de expandir el área de protección de la reserva el Corbalán mediante la formación de un área binacional o "Parque de la Paz" con el Paraguay; constituyéndose en la primera área transfronteriza de América del Sur.

Es un hecho de particular importancia, porque el sitio donde se encuentran las dos reservas privadas se desarrolló entre los años 1932-35 la conflagración bélica del Chaco, el mismo lugar donde ahora ambos países realizarán tareas conjuntas de protección y manejo.

Lecciones Aprendidas

- Los propietarios privados han creado áreas protegidas privadas por motivos personales, como la recreación y la belleza escénica del área.
- El procedimiento para la creación de Reservas Privadas del Patrimonio Natural en Bolivia es complicado y consume mucho tiempo, razón por la que sólo aquellos propietarios que realmente tienen una gran motivación, tendrán éxito en la declaración de las áreas.
- La capacidad del Estado para aprobar y certificar las áreas protegidas privadas es un gran impedimento que puede limitar el número de las mismas.

Las áreas protegidas privadas pueden desempeñar una importante función en la zonas de amortiguamiento y corredores ecológicos de las áreas protegidas nacionales.

III. BRASIL

Socio en el País: Fundação O Boticario de Proteção à Natureza

Reseña Descriptiva por: Verônica Theulen, Miguel Milano y María de Lourdes Nunes.

Brasil cuenta con una serie de sólidas leyes relativas a la conservación de tierras privadas que son tanto de carácter imperativo como de cumplimiento voluntario. Una ley nacional exige que todos los propietarios de tierras rurales brinden protección a un porcentaje que oscila entre el 20 y el 80 por ciento de la tierra que posean dentro de reservas naturales. Si bien ésta es la ley de protección de tierras privadas más severa de todo el continente americano, son infrecuentes las medidas que se adoptan para exigir su cumplimiento. Brasil posee también uno de los mejores sistemas de América Latina para reservas privadas que son objeto de protección permanente, con 367 reservas federales y 192 reservas estaduales en las que se protegen 487.231 ha. No se ha introducido todavía el uso de las servidumbres, y existen pocos incentivos significativos en materia de conservación de tierras privadas.

A. Creación Obligatoria de Áreas Protegidas en Tierras Privadas

1. Reservas Legales

Uno de los requisitos más estrictos en relación con la conservación de tierras privadas está representado por una ley brasileña que exige a los propietarios de tierras privadas que conserven una porción de sus propiedades en carácter de reserva natural. La primera manifestación formal de este dispositivo legal fue el Decreto No. 23.793 del año 1934, que definía la categoría de bosques protegidos como áreas forestales preservadas dentro de propiedades privadas. En 1965, este decreto fue sustituido por una ley que exige a los propietarios de tierras rurales en Brasil que conserven al menos un cierto porcentaje de su propiedad privada en calidad de Reserva Natural, donde se permite el desarrollo de actividades económicas pero existe la obligación de conservar la vegetación. En la actualidad, esta ley dispone que debe protegerse al menos el 50 por ciento en las regiones del norte del Brasil, el 35 por ciento en ciertas regiones de “cerrado” y el 20 por ciento en el resto del país.[63] Si bien es una ley muy severa, rara vez se da cumplimiento a su mandato, lo cual perjudica grandemente su eficacia.

2. Protección Obligatoria de Bosques en Ecosistemas Críticos

Brasil también tiene leyes que prohiben totalmente la extracción de vegetación autóctona, como por ejemplo la Resolución 750, que prohibe la extracción de madera y de ciertas otras especies vegetales en el Bosque Atlántico. Otra ley, protectora de la araucaria, prohibe la tala de esta especie arbórea en los bosques de araucarias situados en el sudeste del Brasil. Es apenas esporádica la exigencia de cumplimiento de estas leyes. Un estudio de Conservation International revela que la falta de comunicación y las demoras entre las diferentes oficinas de IBAMA que tienen a su cargo la ejecución de las disposiciones legales trae como resultado un índice muy bajo de condenas, aun cuando se efectúan arrestos por el desarrollo de actividades ilícitas. Si embargo, la nueva administración brasileña entrante en 2003 ha anunciado la contratación de 200 efectivos más que habrán de incorporarse a IBAMA con el fin de fortalecer la tarea de aplicación de la ley.[64]

3. Restricciones en aras de la conservación en tierras privadas

Tal como ocurre en otros países de América Latina, los bosques y otras formaciones vegetales naturales situadas en las siguientes áreas se consideran sujetas a conservación permanente: las márgenes de los ríos o cualquier otro curso de agua, en una franja de 50 a 300 metros de ancho, las laderas empinadas, o aquellas que se encuentran a alturas superiores a los 1.800 metros.[65] Si bien estas restricciones impuestas por el Código Forestal son de carácter obligatorio y de muy antigua data, en general no se las acata, y sólo se han adoptado medidas tendientes a exigir su cumplimiento en unas pocas propiedades. No obstante, debe destacarse que el Código Forestal, aun cuando no se cumpla con sus disposiciones, constituye la ley ambiental más difundida entre la población.

4. Áreas de Protección Ambiental y Otras Áreas Protegidas Público-Privadas

La designación de áreas protegidas público-privadas se utiliza con mucha frecuencia en Brasil y comprende: Áreas de Protección Ambiental ("APAs"), Áreas de Interés Ecológico, Corredores Ecológicos, y Zonas de Amortiguamiento para Unidades de Conservación.[66] Dentro de estas áreas, pueden existir zonas núcleo de áreas protegidas públicas, tales como parques nacionales, pero todas las tierras privadas también quedan comprendidas en el área y se hallan sujetas a regulación. Conforme a la ley brasileña, estas designaciones pueden ser formuladas por el gobierno federal, estadual o municipal, y representan restricciones significativas que pesan sobre las tierras privadas ubicadas dentro de las áreas. Si bien la protección que ofrecen no es verdaderamente estricta, facilitan mucho la aplicación de las disposiciones legales en materia de conservación general de tierras en Brasil, así como el desarrollo de iniciativas voluntarias más sólidas para la protección de tierras privadas dentro de las áreas designadas.

Las tierras privadas que se encuentran en estas áreas protegidas público-privadas se encuentran sujetas, por un lado, al plan de manejo diseñado por el servicio de parques y actualizado por los consejos consultivos, y por el otro, a ciertas reglamentaciones de orden general, como por ejemplo la que prohibe las actividades de caza.[67] Lo habitual es que los planes de manejo contengan limitaciones respecto de los usos comerciales de la tierra, la conversión de bosques sin autorización, y la subdivisión de la tierra, aunque conforme al derecho brasileño, se permite que la reglamentación limite en forma total la explotación económica de la propiedad privada. Si bien las reglamentaciones dentro de estas áreas imponen restricciones respecto de muchos usos de la tierra, la ejecución de estas disposiciones es apenas parcial. Por lo tanto, los resultados en materia de conservación dependen, en gran medida, de la capacidad de manejo del gobierno y de las medidas adicionales tendientes a la conservación de tierras privadas que adoptan los propietarios mismos.

La designación que se utiliza con mayor frecuencia es la de Área de Protección Ambiental ("APA"), que puede ser formulada por el gobierno federal, estadual o municipal. Se trata de áreas de considerable extensión que pueden comprender una amplia gama de paisajes naturales y seminaturales y/o áreas marinas con notables atributos bióticos, estéticos o culturales a las que debe brindarse protección con el fin de garantizar el bienestar de las poblaciones humanas, conservar o mejorar las condiciones ecológicas locales, o preservar importantes paisajes y atracciones naturales y culturales. Entre ellas pueden encontrarse áreas totalmente protegidas, de modo tal que el APA entera constituye un gran paisaje que actúa en parte como zona de amortiguamiento para estas áreas más estrictamente protegidas (Milano, 2002).

CUADRO 8. ÁREAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL (APAS) CREADAS EN EL NIVEL FEDERAL Y EN EL ESTADUAL EN BRASIL

	Designadas por el gobierno federal (ha)	Designadas por el gobierno estadual (ha)	Total (ha)
Alagoas	8.600	19.890	28.490
Amapa		23.000	23.000
Amazonas		1.062.100	1.062.100
Bahia		256.607	256.607
Brasilia - Distrito Federal	123.200	71.000	194.200
Ceara	5.480	32.690	38.170
Espirito Santo		18.602	18.602
Maranhao	61.000		61.000
Minas Gerais	654.317	19.050	673.367
Para	21.600	5.003.367	5.024.967
Paraiba	14.640		14.640
Parana	320.830	715.729	1.036.559
Pernambuco	2.700	23.953	26.653
Piaui		96.743	96.743
Rio Grande do Norte		98.623	98.623
Rio Grande do Sul	318.000		318.000
Rio de Janeiro	92.140	57.949	150.089
Rondonia		27.951	27.951
Santa Catarina	3.000		3.000
Sao Paulo	216.000	1.877.775	2.093.775
Sergipe		270.221	270.221
Tocantins	61.000		61.000
Total	**1.902.507**	**9.675.250**	**11.577.757**

Fuente: PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente), Centro Mundial de Monitoreo, Base de Datos de Áreas Protegidas (2003)

Una vez formulada la declaración, la autoridad gubernamental debe elaborar un plan de manejo y establecer un Consejo Deliberativo o Consultivo con el fin de que contribuya en la guía del proceso. En estas áreas, las actividades turísticas y recreativas están permitidas, así como también otras formas de ocupación y uso del área, siempre que estos usos y actividades sean compatibles con los objetivos específicos de cada unidad. El instrumento legal por el cual se crea la unidad identifica los objetivos específicos de manejo y las restricciones sobre el uso sobre la base de aquellos que se encuentran en la lista diseñada para la categoría de que se trate. La designación de un APA federal trae aparejada la competencia de IBAMA respecto de la ejecución de las disposiciones legales respectivas; este organismo puede imponer multas y confiscar equipos. En cambio, sólo la autoridad policial puede efectuar arrestos.

Dado que las áreas situadas dentro de estas áreas protegidas público-privadas como las APAs no están sujetas a una conservación estricta, son más aptas para la planificación regional que para una eficaz conservación de la naturaleza. Además, la conservación es difícil en estas áreas, ya que con frecuencia son muy extensas, los criterios técnicos son escasos, los recursos humanos y financieros para el manejo son insuficientes, y el número de propietarios privados en ellas es muy grande. Sin embargo, estas áreas son especialmente apropiadas para la colaboración público-privada en aras de la consecución de los objetivos de manejo del área, y la implementación de herramientas de conservación de tierras privadas queda facilitada por la designación formulada por la autoridad estadual.

5. Ejecución de Normas Ambientales

Uno de los problemas centrales para la realización del potencial que ofrecen las leyes antes mencionadas en materia de conservación es su escasa ejecución. Se ha observado que muchos sistemas de ejecución en países ricos en biodiversidad son ineficientes e ineficaces, por lo cual no alcanzan a disuadir de la violación de las leyes que establecen normas ambientales o los límites de áreas protegidas. Si bien Brasil destina significativos recursos a IBAMA, el organismo de competencia ambiental, y cuenta con un sistema único de Fiscales Públicos Ambientales, la ejecución de estas normas continúa siendo débil.

En el Estudio de Caso No. 2 se presenta un estudio elaborado por Conservation International sobre una deforestación ilegal en el Bosque Atlántico al sur de Bahía; en dicho estudio se analizan las causas profundas de esta falta de ejecución de las leyes ambientales. Según lo expuesto en el informe, la ejecución sigue siendo escasa porque, a pesar de los esfuerzos del gobierno, existen fallas tanto en la detección de infracciones como en la capacidad de varios organismos estaduales para cumplir con la compleja cadena de trámites necesarios para imponer sanciones a los infractores.

B. Sistemas Voluntarios de Conservación de Tierras Privadas

Brasil posee una serie de instrumentos orientados a la conservación de tierras privadas; el más destacado de ellos consiste en la creación de reservas privadas (“RPPN”). Aunque el interés en crear estas RPPN ha ido en aumento, aun es necesario aprovechar mejor los mecanismos legales existentes e incorporar otras herramientas, como las servidumbres ambientales, que son totalmente inexistentes. Asimismo, una queja frecuente por parte de los propietarios de tierras privadas es la falta de incentivos o de apoyo económico para la creación o el mantenimiento de áreas protegidas privadas.

1. Reservas Privadas de Patrimonio Natural (“RPPN”) en los Niveles Federal y Estadual

En 1990, se dictó una ley que permitió la creación de Reservas Privadas de Patrimonio Natural (RPPN) e inició así un nuevo período en la conservación de tierras privadas en Brasil.[68] Las RPPN se encuentran definidas del siguiente modo:

“Son áreas de propiedad privada que deben ser especialmente protegidas, a iniciativa de su dueño y con el reconocimiento del Poder Público, en razón de considerarse que son de significativa importancia por su biodiversidad, o por su aspecto paisajístico, o también porque sus características ambientales justifican la realización de actividades de recuperación.”[69]

Antes de la sanción de esta ley, existían formas limitadas de reservas privadas que podían crearse conforme al artículo 6 del Código Forestal y que permitían a los propietarios privados mantener parte de sus propiedades en carácter de áreas protegidas reconocidas como tales,[70] o como “Refugios de Animales Autóctonos” en los que la caza estaba prohibida.[71]

Los propietarios solicitan voluntariamente la designación de sus tierras como RPPN, pero una vez otorgada, la designación tiene carácter permanente. Los únicos usos que se permiten en las RPPN son los vinculados con fines de investigación científica y las visitas con fines turísticos, recreativos o educacionales.[72] La designación de un área como RPPN conlleva algunos incentivos limitados para el dueño de las tierras, como la exención del impuesto a la propiedad rural. En el caso de propietarios institucionales de RPPN, se les brinda acceso a la financiación proveniente del Fondo Ambiental Nacional, aunque en la práctica son pocos los que hacen uso de este beneficio.

Según IBAMA, al año 2002 se habían creado 367 RPPN en el territorio de Brasil, lo que representa un total de 405.114 ha de tierras privadas protegidas.[73] También se han sancionado leyes estaduales en

Mato Grosso do Sul, Paraná, Pernambuco y Minas Gerais por las cuales se autoriza la creación de RPPN en el nivel estadual.[74] En total, se han establecido 192 reservas estaduales que comprenden 82.117 ha. No obstante ello, muchas de estas reservas estaduales son muy pequeñas; en Paraná, el promedio es de 170 hectáreas, lo cual es una extensión excesivamente reducida para asegurar la conservación exitosa de especies en el largo plazo.[75]

CUADRO 9. NÚMERO DE RESERVAS PRIVADAS FEDERALES Y ESTADUALES (RPPN) EN BRASIL EN 2002

	Año de sanción de la ley	Número	Hectáreas	Extensión promedio
RPPN Federales		367	405.114	1.104
Mato Grosso do Sul		12	46.653	3.887
Paraná		154	26.151	170
Pernambuco		3	147	49
Minas Gerais		23	9.143	398

Fuente: Fundação O Boticario de Proteção à Natureza (sobre la base de datos de IBAMA).

En general, hay tres clases de personas interesadas en crear RPPN: propietarios individuales, ONG, y empresas privadas. Los propietarios individuales suelen carecer de recursos suficientes para infraestructura, personal, o la elaboración de un plan de manejo adecuado. Las ONG son las que mejor comprenden el tema, y a menudo sus áreas son áreas prioritarias adquiridas con fines de conservación con ayuda externa. Las empresas privadas pueden ser titulares de grandes extensiones, y es frecuente que establezcan reservas para asociar su nombre con cuestiones ambientales, obteniendo una certificación oficial de su compromiso con la conservación ambiental.

Varias de las exitosas RPPN y reservas similares se han establecido con un marcado vínculo con el ecoturismo, como se ilustra en los estudios de casos que presentamos aquí.

El *Santuario de Vida Silvestre de Vagafogo*, en el estado de Goiás, fue una de las primeras RPPN creadas en Brasil, en el año 1992. Los propietarios de la hacienda Vagafogo, de 46 hectáreas de extensión, celebraron una alianza con Fundação Pró-Natureza con el fin de preservar áreas de "cerrado", bosques secos y bosques ribereños. La reserva cuenta con un plan de manejo, y la infraestructura existente incluye un centro de visitas y comodidades para turistas; recibe anualmente 11.000 visitantes. El Santuario tiene también instituido un programa de educación ambiental que financia las actividades de investigadores y brinda capacitación a las comunidades que circundan la reserva. En la actualidad, los costos de mantenimiento de la reserva se cubren con recursos provenientes del arancel abonado por los visitantes y la venta de comidas y productos de granja, lo que asegura la sustentabilidad económica sin afectar la integridad de la RPPN.

El *Ecoparque Una* es una RPPN de 383 ha situada en Bahia; fue creada en 1999 por el Instituto de Estudos Sócio Ambientais da Bahia con el apoyo financiero de Conservation International. Ubicado en uno de los fragmentos más importantes del Bosque Atlántico del Brasil en razón de su biodiversidad, su objetivo es demostrar que el ecoturismo es una alternativa económicamente viable frente a la explotación maderera. El Ecoparque recibe un promedio de 3.200 visitantes por año, que son atendidos por guías-intérpretes locales y pueden visitar un camino forestal abovedado; el arancel cobrado a los visitantes cubre una parte sustancial de los costos operativos del área. La ubicación del ecoparque en la zona de amortiguamiento de la Reserva Biológica Una contribuye también a la preservación de esta área protegida pública de gran riqueza ecológica. La investigación científica llevada a cabo en el parque incluye un inventario de flores y un estudio sociológico de las plantas del Ecoparque y de la vecina Reserva Biológica Una, que fue elaborado por la Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira Herbarium y el Jardín Botánico de Nueva York.

Por último, la *Reserva Natural Linhares* no es una RPPN, pero es parte de un Sitio declarado por la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad. Consta de 22.000 ha de terreno forestal de propiedad de Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), una importante compañía minera.[76] Originariamente, esta empresa compró las tierras en las décadas del 50 y del 60 para proveer madera para los durmientes de sus líneas férreas, pero afortunadamente, nunca taló los árboles con este propósito. Así, a medida que la actitud conservacionista se difundía en Brasil, la compañía decidió proteger el terreno como uno de los últimos y más significativos restos del ecosistema del Bosque Atlántico en el estado de Espirito Santo. En 1973, la firma firmó un acuerdo con el Ministerio de Minería y Energía para la ejecución del primer proyecto de investigación forestal basado en especies locales, y en 1978 puso en marcha una política destinada a proteger el área, con énfasis en la investigación forestal y el cuidado y manejo del medio ambiente.

CVRD ha invertido aproximadamente $14 millones en la compra de tierras, infraestructura y operaciones, y la reserva cuenta hoy con una amplia infraestructura, instalaciones para los visitantes y una administración profesional. En el plan maestro se designa un 45 por ciento de la Reserva como áreas primitivas, y se restringe el uso de la tierra en un 85 por ciento del área. La reserva se encuentra muy bien protegida, con sus límites vigilados por 20 guardias, y contiene poblaciones de especies críticamente amenazadas que en otros lugares han sido removidas. Es uno de los centros de estudio e investigación más grandes en el plano nacional en el campo de la preservación y recuperación del Bosque Atlántico, y una porción del terreno está afectada a grandes viveros destinados a la reproducción de 800 especies arbóreas del Bosque Atlántico. Los plantones que se obtienen aquí se venden o utilizan para la recuperación de áreas degradadas y para programas urbanos de plantación de árboles, lo cual constituye una fuente de ingresos para la reserva junto con los provenientes de la infraestructura turística.

Áreas Protegidas Privadas Informales

En Brasil, muchos propietarios protegen sus tierras informalmente en carácter de áreas protegidas privadas. Una de las primeras iniciativas en el país para la promoción y el apoyo de estas iniciativas fue el Programa de Santuarios de Vida Silvestre, creado por FUNATURA en 1987. Este Programa, que todavía se halla vigente, tiene por objeto asistir a los propietarios en el manejo de sus áreas, que pueden diferir considerablemente en cuanto a los usos que de ellas puede hacerse desde el punto de vista de la conservación. El programa estimula también el concepto de protección de tierras privadas en pos de una mejor conservación de los ecosistemas naturales, especialmente en el “cerrado”, donde FUNATURA ha tenido un desempeño particularmente intenso. Este programa pionero ha representado una innovación y ha alcanzado un cierto grado de éxito, aunque no todos los propietarios han continuado con la aplicación de medidas de protección en sus tierras.

Otro mecanismo informal utilizado por los propietarios de tierras en Brasil es la inscripción de éstas en el Registro de la Propiedad como tierras destinadas a fines de conservación. Sin embargo, esta designación no surte efecto jurídico alguno, ni existe tampoco un registro oficial de la extensión de estas tierras.

Servidumbres

El artículo 695 del Código Civil dispone lo siguiente: “La servidumbre viene impuesta por una propiedad sobre otra de distinto dueño. En virtud de la servidumbre, el propietario del fundo sirviente pierde el ejercicio de algunos de sus derechos de propiedad, o bien se obliga a permitir el uso de su propiedad por parte del propietario del fundo dominante con uno o más fines determinados”. Tal como sucede en otros países de América Latina, esta disposición de la ley civil sobre las servidumbres reales puede adaptarse con fines de conservación. Pero hasta el momento no se ha hecho uso de las servidumbres tradicionales para aplicarlas a fines de conservación en Brasil.

La servidão florestal

Se ha creado un nuevo instrumento conforme a una ley transitoria[77] que permite al propietario establecer una "servidão florestal" destinada a brindar estricta protección a cualquier porción de sus tierras que no se encuentre ya comprendida dentro de las Reservas Legales o áreas de Preservación Permanente. Dentro de esta área, el propietario renuncia a su derecho de "eliminación o explotación de la vegetación autóctona". La ley contempla asimismo el establecimiento de una Cuota de Reserva de Flora sobre tierras privadas que comprende las áreas situadas dentro de una servidão florestal, una RPPN, y cualquier porción del área de Reserva Legal que exceda el porcentaje mínimo exigido por la ley. Una vez obtenida la certificación de un organismo ambiental del gobierno, la cantidad de tierra que es parte de la cuota puede comercializarse a otros propietarios que necesitan proteger tierras adicionales para cumplir con los requisitos de la Reserva Legal, siempre que los dos terrenos representen el mismo ecosistema y estén situados en la misma cuenca fluvial.

La servidão es un derecho real que protege la tierra en forma permanente o temporaria, se inscribe en el Registro de la Propiedad Inmueble, y no puede ser objeto de modificaciones durante su vigencia. Asimismo, el área cubierta por la servidão florestal se encuentra exenta del pago del Impuesto a las Tierras Rurales (ITR). No hay impedimento legal alguno para el desarrollo de actividades recreativas y de ecoturismo, siempre que éstas sean compatibles con la conservación de los recursos naturales. Pero este mecanismo es todavía muy reciente, y por ende, no hay un panorama definido sobre cómo habrá de funcionar realmente en el país.

Este nuevo instrumento genera el nacimiento de un derecho real similar a la servidumbre ambiental, y es particularmente interesante porque de él pueden ser titulares los propietarios de tierras no adyacentes que se encuentran situadas dentro de una misma cuenca fluvial. También existe la posibilidad de que una entidad independiente, como por ejemplo una ONG ambientalista, pague la servidão y sea su titular. Un rasgo saliente de este mecanismo es que podría utilizarse para la protección de tierras que son de especial importancia en materia de conservación, como las áreas próximas a parques públicos o las que forman corredores de conservación, todo ello a cambio de una menor protección en las tierras de otros propietarios.

Concesión real de uso

Una herramienta que potencialmente podría utilizarse pero que nunca se ha aplicado a fines de conservación es la *concesión de uso de tierras públicas o privadas*, creada en 1967 como un derecho sujeto a resolución que puede adquirirse a título oneroso o gratuito y por plazo determinado o indeterminado.[78] Esta concesión debe inscribirse en el Registro de la Propiedad Inmueble, y el concesionario, que puede ser una ONG o una entidad gubernamental, puede luego utilizar la tierra para los fines establecidos en el contrato. No es necesario que haya un fundo dominante y un fundo sirviente, como ocurre con las servidumbres en Brasil. La concesión puede rescindirse antes del vencimiento de su plazo si el concesionario utiliza el predio en forma diferente de lo pactado en el contrato. En teoría, este tipo de concesión podría utilizarse para alcanzar muchos de los objetivos de una servidumbre ecológica, ya que el contrato puede contener cláusulas que relacionen la concesión con la conservación de los recursos naturales y la fauna y la flora existentes en la propiedad. Pero es probable que sea necesario incluir en el instrumento que los derechos de concesión obligan a los futuros sucesores, ya sea por actos entre vivos o por causa de muerte, aunque no es claro si una cláusula de este tenor sería de cumplimiento exigible.[79]

Incentivos

- *Exención del Impuesto a la Propiedad para RPPN*. Los propietarios de RPPN pueden beneficiarse con una exención del impuesto a la propiedad rural otorgada por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) al integrarse al Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Medio Ambiente (SISNAMA).

• *Impuesto a las Ventas con Fines Ecológicos (ICM)*. Algunos estados brasileños utilizan una parte de los ingresos del impuesto a las ventas (denominado Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços or ICMS) con fines ecologistas, lo cual representa un incentivo tributario único en su tipo. Todos los estados reciben una porción de lo recaudado con el ICMS, y algunos estados destinan parte de sus ingresos a municipios que apoyan a las RPPN y otras áreas protegidas, como forma de pago a cambio de servicios ambientales. Este uso de los ingresos provenientes del "ICM Ecológico" se traduce en un incentivo económico para que los municipios estimulen la creación de áreas de conservación dentro de sus respectivas jurisdicciones.

El estado de Paraná instituyó el primer ICM Ecológico, que consiste en la asignación que hace el estado a los municipios del 5 por ciento de su participación en el impuesto a las ventas para que se destine ese porcentaje a las áreas protegidas. En 2002 y 2003, los municipios de este estado recibieron *[sic]* R$ 1,4 millones por año (US$ 460 millones). El ICMS ecológico significa que el cinco por ciento de este monto, o US$ 23 millones por año, se distribuyó entre los municipios del estado que mantienen unidades de conservación públicas o privadas.

El primer estado después de Paraná que implementó el ICM Ecológico fue el estado de Sao Paulo, que asigna el 0,5 por ciento de sus recursos financieros a áreas de protección ambiental, aunque sólo para unidades de conservación del estado, no para áreas protegidas cuyo manejo está en manos de otros niveles de gobierno ni para reservas privadas como las RPPN.[80] Rondonia está utilizando también un ICM Ecológico en forma similar a Paraná,[81] asignando un 5 por ciento de los ingresos del estado a los municipios para brindar apoyo a áreas protegidas públicas o privadas. La ley de Rondonia es distinta en tanto contempla una reducción del ICM Ecológico para los municipios cuyas unidades de conservación sufren invasiones u otro tipo de degradación, problema éste que en Paraná sólo se aborda mediante reglamentaciones complementarias. La creación del ICM en Rondonia reviste gran importancia, porque abre la posibilidad de utilizar este sistema de incentivos en los estados de la región norte. Hoy en día, existen leyes similares en Rio Grande do Sul[82] y en Minas Gerais.

Una característica destacable de este instrumento es que el gobierno estadual controla la recaudación tributaria, y por lo tanto tiene el poder para controlar el flujo de fondos a los municipios. Así, el estado puede decidir qué áreas protegidas han de recibir apoyo, y también puede asignar fondos según la eficacia y calidad de las actividades de conservación realizadas. El potencial de esta iniciativa queda demostrado con las 154 RPPN existentes en el estado de Paraná, que asigna fondos a los municipios para destinarlos a áreas protegidas privadas; sin embargo, hay solamente 10 en Sao Paulo, y no están incluidas las áreas protegidas privadas.

• *Otros Incentivos – Acceso al Fondo Ambiental Nacional*. El decreto por el que se establecen las RPPN dispone que los propietarios pueden solicitar la cooperación de entidades ambientalistas inscritas en el Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas que lleva el Conselho Nacional del Meio Ambiente (CONAM), aunque son escasas las organizaciones que tienen la capacidad o los recursos financieros para asumir esta obligación. Otro incentivo está representado por la prioridad que se acuerda a estos proyectos con el Fondo Ambiental Nacional, pero este mecanismo se usa poco por dos razones: la primera es que el Fondo sólo presta apoyo a entidades legalmente constituidas, y no a particulares, lo cual deja fuera a muchos propietarios de tierras privadas; y la segunda es que los propietarios privados enfrentan serias dificultades técnicas para elaborar una propuesta exitosa.

Redes de Reservas Privadas

La primera experiencia en materia de creación de una red de reservas privadas en Brasil fue la Red Nacional de Propiedades Privadas (RENAPP), cuyo objeto era el de aunar esfuerzos, contribuir al intercambio de información y fortalecer la capacidad existente. En razón de problemas internos, esta red nunca funcionó como debería haberlo hecho, y fue posteriormente clausurada.

En algunos estados brasileños, se ha recurrido a las redes para fortalecer la capacidad e intercambiar información entre propietarios de áreas protegidas privadas. La primera data de 1997, cuando los propietarios de reservas privadas del estado de Rio de Janeiro se unieron para fundar la Associação dos Proprietários de Propriedades do Patrimônio Natural do Estado do Rio de Janeiro con el objetivo de contribuir al establecimiento de nuevas áreas y desarrollar alianzas y fuentes de financiación. Desde entonces, se han creado asociaciones similares en Bahia, Paraná, São Paulo, Mato Grosso do Sul y varios otros estados.

Necesidades Futuras

• *Nueva ley que autorice las Servidumbres Ambientales.* Elaborar una ley general en el nivel federal que promueva la conservación de tierras privadas y cree una base legal nacional para el establecimiento de servidumbres tanto reales como independientes ("in gross") con fines de conservación.

• *Nueva ley que autorice las Concesiones con fines de Conservación*. Es necesario dictar una nueva ley o reglamentación, o bien una revisión de la ley de 1967 sobre concesiones reales de uso, para dejar en claro que las concesiones de tierras públicas pueden constituirse con fines de conservación, estableciendo los procedimientos para así hacerlo.

• *Mayor severidad en la exigencia de cumplimiento con las disposiciones ambientales de naturaleza protectoria en tierras privadas*. Es necesario mejorar lo concerniente a la ejecución de las normas sobre conservación de tierras privadas en relación con varios aspectos esenciales, especialmente lo atinente a la falta de presupuestos suficientes, la clarificación de cuestiones jurisdiccionales, la simplificación de los procedimientos y trámites, y el mejoramiento de la capacitación y la capacidad del personal clave.

Estudio de Caso 1: Área de Protección Ambiental Guaraqueçaba y RPPN Salto Morato

El Área de Protección Ambiental (APA) Guaraqueçaba es un área protegida de 314.000 ha de extensión creada por un decreto federal de 1985;[83] comprende tierras tanto públicas como privadas en el estado de Paraná. El área abarca llanuras y montañas costeras cubiertas de bosques, islas con vegetación de restringa, y manglares. También se encuentran en ella unas 10.000 personas reunidas en una serie de pequeñas comunidades, y la localidad de Guaraqueçaba. Esta APA y la región circundante son importantes desde el punto de vista biológico porque permanecen cubiertas de bosques en un 90 por ciento y representan uno de los últimos grandes restos del Bosque Atlántico y de los ecosistemas asociados.

El APA de Guaraqueçaba está compuesta por un mosaico de tierras públicas y privadas. Dos áreas públicas estrictamente protegidas forman un área núcleo que cubre aproximadamente el 25 por ciento del APA, el Parque Nacional Superagüi, de 70.000 ha de extensión, y la Estación Ecológica Guaraqueçaba, de 13.638 ha. Existen también varias áreas protegidas privadas, operadas principalmente por ONG ambientalistas. La mayor parte del resto de la tierra se encuentra en manos privadas como parte de propiedades destinadas a explotaciones comerciales; sobre estas propiedades pesan severas restricciones sobre usos potenciales de la tierra debido a la designación del área como APA. Todas estas categorías de tierras, así como la influencia de las APA y otras leyes relativas a tierras privadas sobre su conservación y utilización, se describen en los párrafos que siguen.

Áreas Protegidas Públicas

La infraestructura del APA Guaraqueçaba, compartida con la Estación Ecológica Guaraqueçaba y el Parque Nacional Superagüi, comprende una sede administrativa dotada con entre tres y cuatro empleados. Hay también comodidades para investigadores, un centro para visitantes, un puesto de vigilancia en la isla Rabelo, tres automóviles y diez botes. Si bien han pasado 17 años desde la creación de esta área, son pocas las medidas oficiales de manejo que se han implementado.

En estos momentos, se está discutiendo la creación de un consejo deliberativo para el APA con el fin de mejorar las actividades de manejo y dar cumplimiento a los requisitos legales. Este consejo actuaría como intermediario entre las autoridades públicas y la sociedad civil organizada. El proceso de definición e implementación de un consejo para un APA ha sido dificultoso, en vista de la necesidad de diseñar un proceso adecuado para la selección de miembros representantes entre las comunidades locales y otras partes interesadas, así como de definir procedimientos que el consejo haya de observar para garantizar que sea el interés colectivo el que prevalezca, y no el interés individual de los representantes.

Áreas Protegidas Privadas

Como las restricciones sobre el uso de la tierra que viene impuestas por la designación de un APA no conllevan el requerimiento de una conservación estricta, se han adoptado varias iniciativas de ONG dentro del APA con miras al establecimiento de tierras privadas estrictamente protegidas. La Fundação O Boticário de Proteção à Natureza ha creado la Reserva Natural Salto Morato, una RPPN de 2.340 ha de extensión, y la ONG SPVS ha adquirido dos áreas protegidas en forma privada con el apoyo de The Nature Conservancy, el Proyecto de Acción Climática de Guaraqueçaba de 7.000 ha, y el Proyecto de Restauración del Bosque Atlántico húmedo tropical, que abarca 12.000 ha. Además, está la pequeña RPPN de Amadeu, de 500 ha, creada con fines de ecoturismo por el propietario de un hotel local que organiza excursiones en barco a esta área como una atracción para sus huéspedes.

La *Reserva Natural Salto Morato* fue inaugurada en 1996 por la ONG Fundação O Boticário de Proteção à Natureza como un primer paso en su objetivo de conservar una reserva privada bien manejada en cada uno de los ecosistemas principales del Brasil. Esta reserva hoy brinda protección a 2.340 ha de Bosque Atlántico, uno de los ecosistemas más amenazados del mundo. Las únicas actividades que se permiten en la Reserva son las relacionadas con sus cuatro objetivos: conservación de la diversidad biológica, investigación, educación ambiental, y recreación al aire libre. La infraestructura está compuesta por el centro para visitantes, un centro de investigación con comodidades para investigadores, pasantes o voluntarios, alojamiento para la administración y los huéspedes, recorridos interpretativos, áreas para acampar y para *picnics*, instalaciones de mantenimiento, y un anfiteatro al aire libre.

El presupuesto anual para las operaciones es de $50.000 más las necesidades de capital que existan, que en parte se cubren con los $ 12.000 de ingresos anuales provenientes de aranceles por visitas (R3) y el alquiler de instalaciones; la Fundación espera poder incrementar estos ingresos para hacer frente a sus costos administrativos básicos. A lo largo de 2002, la Fundación ha invertido $ 1,8 millones en la reserva, lo cual incluye el aporte de $ 300.000 de The Nature Conservancy para la adquisición del área y $ 1,5 millones destinados a infraestructura, personal y mantenimiento que han sido aportados principalmente por la compañía *O Boticário*, que asigna el 1 por ciento de sus ganancias anuales a la Fundação O Boticário.[84]

Más de 50.000 personas han visitado la reserva, incluidos 125 grupos escolares y universitarios que han concurrido para la realización de clases prácticas. Unas 8.000 personas visitaron la reserva en 2002, lo cual está muy por debajo de su capacidad útil de 25.000. Las visitas son objeto de cuidadosos controles; los visitantes sólo tienen acceso a un 2 ó 3 por ciento de las tierras de la reserva, salvo que estén acompañados por un guía. Además, las actividades de investigación son constantes en el área, y han dado como resultado cuatro tesis doctorales, cuatro trabajos monográficos en el marco de programas de *masters*, y varios otros estudios de grado.

La Reserva posee también programas de desarrollo profesional, de voluntarios, y de capacitación. El programa de voluntarios comenzó en 1996, y más de 150 de ellos, provenientes de siete países –Alemania, Australia, Brasil, Dinamarca, Estados Unidos de América, Francia y Suiza– han hecho su aporte a la reserva. El programa de capacitación está orientado al desarrollo de habilidades necesarias para el manejo de unidades de conservación; 33 estudiantes ya han recibido capacitación en biología, explotación forestal y otras disciplinas. En 1998, se inauguró un Centro de Adquisición de Habilidades para la Conservación de la Biodiversidad en la Reserva Natural Salto Morato, con recursos aportados por el Fondo Brasileño para la Biodiversidad (FUNBIO). Este centro ofrece a profesionales una variada gama de cursos, como los que se imparten sobre manejo de áreas naturales protegidas, educación ambiental en unidades de conservación, capacitación de guardaparques, inventario y evaluación de la biodiversidad, y talleres ofrecidos a los habitantes del poblado de Morato. Hasta el presente, se han llevado a cabo unos 40 cursos, a los que han asistido más de 1.000 participantes provenientes de todos los estados del Brasil.

La Reserva Natural Salto Morato también implementa programas destinados a proveer beneficios a las comunidades que circundan la reserva, especialmente el poblado vecino de Morato. La meta es crear posibilidades de sustento económico que no dependan de la extracción ilegal de palmitos, que históricamente constituye la mayor fuente de ingresos para muchas familias. En este programa participan 33 familias que fabrican artesanías en una Asociación de Artesanos, algunos de cuyos productos son luego vendidos a la compañía *O Boticário*.

Reservas para el Secuestro de Carbono Manejadas por la Sociedad para la Investigación de la Vida Silvestre y la Educación Ambiental (SPVS)

Otras dos áreas en el APA Guaraqueçaba se hallan sujetas a protección a largo plazo conforme a contratos celebrados para proveer a su mantenimiento como áreas para el secuestro de carbono. La Sociedad para la Investigación de la Vida Silvestre y la Educación Ambiental (SPVS) ha comprado y maneja dos propiedades de este tipo en el marco de su Programa par la Acción Contra el Recalentamiento Global,[85] el Proyecto de Acción Climática de Guaraqueçaba de 7.000 ha, y el Proyecto de Restauración del Bosque Atlántico húmedo tropical, que abarca 12.000 ha. Los fondos para estos proyectos, además de otro más pequeño apenas en las afueras del APA, han sido suministrados por tres grandes empresas estadounidenses a través de The Nature Conservancy, con un total de $ 5 millones aportados para la adquisición de tierras y $ 13 millones para el manejo y la creación de un fondo fiduciario permanente.[86] Estos proyectos, iniciados en 2000 y 2001, están entre los primeros proyectos de secuestro de carbono que se llevan a cabo en todo Brasil.

El proyecto de SPVS se propone combatir el recalentamiento global mediante la restauración de zonas degradadas dentro de estas áreas, para luego proveer a la conservación del Bosque Atlántico contenido en ellas. Con este programa, esperan brindar a las comunidades locales mayores oportunidades de trabajo local y mejores beneficios en términos de ingresos que los derivados del uso anterior de la tierra, principalmente consistente en la cría del búfalo. De acuerdo con el proyecto, se removerán 2,5 millones de toneladas de carbono de la atmósfera en un lapso de 40 años mediante la reforestación de zonas degradadas, luego de lo cual el fondo fiduciario proporcionaría fondos en forma regular para el manejo de la tierra con fines de conservación de las áreas.

Propiedades Privadas Comerciales dentro del APA

La mayor parte de las tierras situadas dentro del APA continúan siendo propiedades privadas afectadas a fines comerciales; casi todas ellas se encuentran forestadas. Antes de que se declarara el área como APA, se desató una suerte de guerra en la zona con los grandes propietarios de tierras que intentaban

comprar o hacerse cargo de pequeñas parcelas para crear vastas zonas destinadas a la extracción de palmito,[87] madera, y otros productos agrícolas. La declaración del área como APA tuvo un impacto significativo en estas propiedades, ya que se prohibieron la extracción de palmito y otras explotaciones de árboles maderables en el bosque; además, otras actividades quedaron sometidas a un plan de manejo y a una fiscalización de tipo regulatorio. Los precios de las propiedades experimentaron una sensible reducción, excepto en las áreas próximas a la ruta; la guerra por las tierras llegó a su fin en razón de la considerable disminución en el potencial económico de la propiedad.

Un examen de las tierras adyacentes a la RPPN Salto Morato indica que extensiones de terreno relativamente vastas se encuentran sujetas a un uso económico sustentable que preserva el bosque, lo cual se debe, principalmente, a la declaración del área como APA y a la relativa inaccesibilidad del área.

- Propiedad A: 66.000 ha. La principal actividad económica era anteriormente la extracción de palmito con arreglo a un plan de manejo. Aun hoy, los límites de la propiedad de esta compañía son patrullados constantemente por tres guardias armados con el fin de impedir la extracción ilegal de palmito, que necesita siete años para madurar hasta alcanzar el tamaño requerido para su cosecha.
- Propiedad B: 10.000 ha. Un particular cría búfalos cerca de la ruta en una extensión de 800 ha, y está poniendo en marcha un programa para el cultivo del palmito en una plantación en algunas otras áreas.
- Propiedad C: 8 ha. Cría de caballos.
- Propiedad D: 1.000 ha. Hoy abandonada. Antes dedicada en parte a actividades de pastoreo.
- Propiedad E: 12.000 ha. Pequeñas áreas para la cría del búfalo.
- Propiedad F: 15.000 ha. De propiedad de una sociedad. Originariamente se extraía palmito; hoy sin actividad.
- Propiedad G: 20.000 ha. De propiedad de una sociedad. Sin actividad económica. Hay un cuidador.
- Propiedad H: 15.000 ha. Una sociedad ha alquilado la tierra a una ONG católica que se propone plantar palmitos en el marco de un proyecto de desarrollo comunitario.
- Propiedad I: 3.000 ha. Sin uso. Su titular es un particular que no se encuentra en la propiedad.
- Propiedad J: 4.000 ha. Sin uso. Su titular es un particular que no se encuentra en la propiedad.
- Propiedad K: 700 ha. De propiedad de una familia local. Plantación de palmitos.

En suma, hay más de 100.000 ha de tierras forestales en las que se desarrolla una actividad económica escasa o directamente nula, lo cual constituye un aporte significativo al mantenimiento de los valores de conservación del APA.

Estudio de Caso 2: Exigencia de Cumplimiento de las Restricciones en Materia de Conservación en el Bosque Atlántico Húmedo Tropical

Conservation International llevó a cabo uno de los pocos estudios que ha analizado las causas profundas de la falta de medidas para exigir el cumplimiento de las normas ambientales, como las que exigen a los propietarios de tierras privadas que protejan los bosques situados en sus propiedades; el estudio se concentró en las medidas tomadas en relación con la deforestación ilegal en el Bosque Atlántico al sur de Bahía.[88] Según lo expuesto en el estudio, la ejecución sigue siendo escasa porque, a pesar de los esfuerzos del gobierno, existen fallas tanto en la detección de infracciones como en la cadena de trámites necesarios para imponer sanciones a los infractores.

En la región objeto de estudio, la cadena de trámites necesarios para la ejecución es la siguiente:

1. Detección de la infracción.
2. Citación en la que se incluyan todos los datos correspondientes sobre la infracción cometida y el infractor.
3. Tramitación del caso por parte de la dependencia local del organismo ambiental federal (IBAMA).
4. Tramitación del caso por parte de la dependencia regional de IBAMA.
5. Notificación de la multa cursada por IBAMA al infractor.
6. Si el infractor apela la multa, se inicia un proceso judicial, e IBAMA debe remitir la citación a la Fiscalía.
7. Procesamiento y juicio necesarios para la condena.

Según el estudio realizado, no se trata sólo de que las probabilidades de detección son, en general, escasas, sino que las confusiones en el plano jurisdiccional, la complicación de los trámites, y la falta generalizada de capacidad generan una situación en la cual las citaciones tardan años en llegar a las manos del fiscal que debe ocuparse del caso. Este procedimiento complejo e innecesario en el cual los casos recorren seis dependencias en tres ciudades distintas desde la fase de citación hasta la fase de enjuiciamiento es en gran medida el responsable de las fallas en el sistema de ejecución de la ley. Se observó que algunos problemas comunes son los siguientes: los expedientes deben pasar por tantas oficinas y viajar distancias tan considerables que a menudo “se pierden”, ya sea en forma accidental o deliberada, antes de llegar a la etapa de enjuiciamiento; las demoras burocráticas en cada una de las oficinas por las que pasa la citación pueden insumir tanto tiempo que los casos muchas veces llegan al fiscal competente cuando el delito en cuestión ya se encuentra prescrito; hay confusiones en cuanto a la jurisdicción competente en razón de existir varias dependencias estaduales involucradas; y las citaciones a menudo son deficientes en su redacción o contienen pruebas de escaso valor, y por lo tanto, impiden que el fiscal cumpla una tarea de acusación lo suficientemente sólida.

Otro problema es el escaso número de fiscales y jueces, especialmente en áreas remotas donde mayores son las extensiones boscosas. En muchos municipios de gran importancia desde el punto de vista ecológico, por ejemplo, no hay un fiscal permanente. Finalmente, si el caso llega a juicio, la escasa formación de fiscales y jueces en materia de normativa ambiental puede traer aparejada la absolución del infractor.

El estudio llega a la conclusión de que existen fallas en prácticamente todas las etapas del sistema de ejecución. Las bajas probabilidades de detección de la infracción y de enjuiciamiento y condena del infractor, unidas a multas inapropiadas y trámites larguísimos, llevan a un sistema de ejecución débil, que se transforma en un inquietante incentivo para la comisión de delitos ambientales. En su parte final, el informe enfatiza la necesidad de introducir mejoras en una serie de áreas fundamentales, especialmente en lo relacionado con la falta de presupuestos suficientes, la clarificación de las cuestiones jurisdiccionales, una importante simplificación del procedimiento, y una mejor capacitación y una mayor capacidad del personal clave. El informe también advierte que la introducción de mejoras en sólo una de estas áreas –por ejemplo, el incremento en la dotación de personal con el fin de mejorar el índice de detección– puede ser de escaso valor en el proceso de fortalecimiento del sistema de ejecución si no se introducen mejoras en las áreas restantes.

IV. CANADÁ

Reseña Descriptiva.[89]

En Canadá, el gobierno federal y los gobiernos provinciales comparten la responsabilidad por las áreas protegidas en el marco de un sistema federal. Tanto el gobierno federal como los gobiernos provinciales han creado un gran número de áreas protegidas, que datan del siglo diecinueve.[90] Una de las razones del énfasis puesto en las áreas protegidas creadas por el gobierno es que más del 90 por ciento de varias provincias (Columbia Británica, Quebec, Newfoundland, y Labrador) y los territorios del norte son tierras del dominio público.[91] Otra razón está dada por la aprobación de leyes en varias provincias por las que se establecen límites estrictos sobre el derecho de entidades privadas a ser titulares de tierras, y en unas áun mas para entidades extranjeras, a extensiones de 20 acres o menos.[92]

A pesar de la importancia prestada a la protección de tierras públicas, también han comenzado a difundirse, en los últimos tiempos, instrumentos para la conservación de tierras privadas. En 1990, el gobierno canadiense elaboró el *Plan Verde* con el objetivo de incrementar el área total protegida hasta llevarla a un 12 por ciento de la tierra en Canadá.[93] Sin embargo, en vista del costo que supone el manejo de las áreas protegidas públicas existentes, se tornó evidente que no habría suficientes fondos públicos para alcanzar este ambicioso objetivo por medios tradicionales. En lugar de abandonar el *Plan Verde*, las ONG propusieron que Canadá llegara parcialmente a la consecución de esta meta a un costo más bajo mediante la formación de alianzas público-privadas e incentivos tributarios destinados a promover la conservación de tierras privadas. En la década siguiente se advirtió un crecimiento en las actividades de conservación de la tierra por parte del sector privado, así como un mayor impulso en el movimiento de organizaciones para la conservación de tierras y la estructuración de alianzas con diversos niveles del gobierno orientadas al diseño de mecanismos jurídicos más aptos e incentivos financieros para la conservación de tierras privadas.

En un principio, estas actividades de conservación de tierras privadas sufrían los condicionamientos provenientes de las leyes sobre régimen de la tierra, los sistemas impositivos, y las políticas de planificación del uso de la tierra de cada una de las provincias o territorios. Para 1995, las dos herramientas principales para la protección de hábitats en Canadá eran la adquisición lisa y llana por parte del gobierno o el sector privado y los arrendamientos a corto plazo (5 a 10 años). Los acuerdos informales celebrados con los propietarios de tierras privadas se utilizaban también con cierta frecuencia. Sin embargo, los instrumentos jurídicos eficaces para la conservación de tierras privadas comenzaron a desarrollarse e implementarse en la década del 90, tal como se expone a continuación.

A. Difusión del Uso de las Servidumbres Ambientales

Hasta los años 90, las provincias canadienses no contaban con normas legales que autorizaran las servidumbres con fines de conservación. Al no existir tales normas, sólo podía recurrirse a las servidumbres y las obligaciones restrictivas o de no hacer del *common law*, que resultaban limitadas en su aplicación a fines de conservación. Las servidumbres reales del *common law* sólo podían establecerse entre dos fundos colindantes; además, exigían que el titular de la servidumbre obtuviera un provecho del contrato, y el derecho de hacerla cumplir se confería exclusivamente a dicho propietario titular. Estos requisitos limitaban el tipo de obligaciones que podían imponerse, prácticamente excluían a las organizaciones ambientalistas de la posibilidad de ser titulares de servidumbres o de hacer cumplir sus términos, y adolecían de vulnerabilidad al no tener sustento legal.

A comienzos de la década del 90, algunas provincias y territorios comenzaron a aprobar leyes por las que se autorizaban las servidumbres ambientales; los primeros casos fueron la *Land Title Act* de Columbia Británica, la *Environment Act* de Yukon, la *Heritage Resources Act* de Manitoba, la *Conservation Land Act* de Ontario, y la *Conservation Easements Act* de Nueva Escocia. Pero algunas de estas leyes iniciales fracasaron en su objetivo de brindar una protección satisfactoria a las áreas naturales, ya que generalmente se concentraban en sitios históricos o integrantes del patrimonio cultural y sólo autorizaban a los organismos de gobierno a se titulares de los respectivos acuerdos.[94]

En parte debido a las actividades de *lobby* de ONG y de propietarios particulares, los municipios, las provincias y, finalmente, la Corona, comenzaron a brindar su apoyo a las reformas legislativas por las que se autorizaban las servidumbres ambientales independientes o "in gross". Así se introdujeron modificaciones en las leyes provinciales, en cierta medida basadas en la Ley Uniforme de Servidumbres Ambientales de los Estados Unidos de América,[95] que permitía que las ONG y organismos de gobierno fueran titulares de las servidumbres con fines de conservación de áreas naturales a perpetuidad. Hoy día, todas las provincias y territorios, con excepción de Quebec,[96] Newfoundland, Labrador, Nunavut y los Territorios del Noroeste, poseen leyes en materia de servidumbres ambientales. Estas leyes representan una base sólida y un instrumento de exigibilidad del cumplimiento de las servidumbres ambientales en gran parte de Canadá.

B. Incentivos por Vía de la Ley del Impuesto a la Renta

Las reformas en el sistema tributario federal destinadas a otorgar incentivos para la conservación de tierras privadas han encontrado una resistencia por parte del gobierno federal mucho mayor que la opuesta en el caso de cualquier otra reforma legislativa, ello debido a las repercusiones económicas de aquellas. Sin embargo, en los últimos años se ha aprobado un conjunto de leyes que constituyen una mejora significativa en el área de incentivos impositivos orientados a la conservación de tierras privadas.

La legislación federal sobre el impuesto a la renta permite obtener un crédito fiscal a partir de una donación de tierra a la Corona respecto del 100 por ciento de los ingresos anuales del donante. Pero hasta 1995, las donaciones de tierras a los municipios y las ONG inscritas sólo podían aplicarse sobre el 20 por ciento de la renta del donante.[97] Aun contando con seis años para hacer uso de este crédito fiscal, el donante podría verse impedido de utilizar su valor total. Al diferenciar entre donaciones a la Corona y donaciones en favor de organizaciones ambientalistas y municipios, la legislación federal sobre el impuesto a la renta desalentó la donación de tierras a estos dos últimos tipos de entes, al tiempo que la Corona luchaba por cubrir los costos de manejo de sus áreas protegidas.

Las publicaciones del sector privado acerca de las inequidades del sistema impositivo, como por ejemplo *You Can´t Give It Away: Tax Aspects of Ecologically Sensitive Lands (1992)* exigían la eliminación de estas medidas que resultaban desalentadoras de la donación de tierras con fines de conservación. Como consecuencia directa de la movilización de 1992 encabezada por ONG, empresas, municipios y provincias, la Ley del Impuesto a la Renta fue modificada en 1995 por el programa de Donaciones Ecológicas, que propiciaba la donación de tierras ecológicamente sensibles y la constitución de servidumbres con propósitos de conservación,[98] además de establecer una metodología uniforme para el cálculo de su valor. Muchas provincias conceden también incentivos tributarios en el plano provincial con fines de conservación de la tierra, que en ocasiones alcanzan al impuesto a la propiedad.[99] La Ley del Impuesto a la Renta y su programa de Donaciones Ecológicas prescriben la protección permanente de las tierras comprendidas en el programa mediante disposiciones sancionatorias que imponen penalidades tributarias en caso de modificaciones no aprobadas en los usos de la tierra o en caso de enajenación de la tierra o transferencia de las servidumbres.

C. Implementación de la Conservación de Tierras Privadas

La aprobación de un mejor marco legal se ha traducido en una actividad más intensa en la conservación de tierras privadas. Entre 1997 y 2000, más de 165 donaciones ecológicas fueron hechas por entidades privadas por un valor de 25 millones de dólares canadienses en ocho provincias donde se protegen más de 14.000 ha de terreno. El incremento en la capacidad se advierte en la existencia de más de 136 organizaciones no gubernamentales que hoy se encuentran inscritas para ser receptoras de donaciones ecológicas.[100]

The Nature Conservancy Canada (NCC) es la única organización nacional de bien público dedicada a la conservación de tierras ecológicamente sensibles a través de la adquisición de tierras y la constitución de servidumbres ambientales. Desde 1962, NCC ha asegurado la protección de más de 1.200 propiedades y de un total de 721.000 ha. Históricamente, en razón de la existencia de leyes inadecuadas e incentivos insuficientes, NCC se apoyaba fundamentalmente en los organismos de gobierno para la titularidad y el manejo de las propiedades que conseguía proteger. Pero gracias al desarrollo de las reservas privadas, las leyes sobre servidumbres ambientales, y las modificaciones en el régimen de incentivos, NCC comenzó a conservar la titularidad de dominio y las responsabilidades de manejo, y hoy es propietaria de 150 sitios que NCC controla en forma independiente junto con las servidumbres que posee.[101]

V. CHILE

Socio en el País: Comité Nacional Pro Defensa de la Flora y de la Fauna

Reseña Descriptiva por: Victoria Maldonado y Alberto Cortés.

Si bien en la actualidad existe en Chile un movimiento en favor de la conservación de tierras de propiedad privada, no se han desarrollado las herramientas jurídicas adecuadas para brindar suficiente respaldo a las iniciativas en tierras privadas. Aunque la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente de 1994 faculta la creación de áreas silvestres protegidas privadas con fines de conservación, no existía hasta Mayo de 2003 la reglamentación que implemente la norma legal. De forma similar, el uso de servidumbres ambientales (o ecológicas) se encuentra restringido a las normas del derecho civil sobre servidumbres reales entre fundos adyacentes, que limita la utilización de esta herramienta para la conservación de tierras privadas. Las pocas áreas protegidas privadas bajo un régimen legal se crearon de acuerdo con varias leyes que permiten una protección limitada de las propiedades con carácter de sanctuairos de la naturaleza, sitio de interés científico, atracción turística u otro carácter similar.

Un aspecto destacable respecto de la conservación de tierras privadas en Chile, y que no se encuentra en otros países de América Latina, lo constituyen los proyectos de "desarrollo limitado" que combinan objetivos de conservación y de desarrollo limitado de bienes raíces. En estos proyectos, un grupo de personas interesadas o una empresa adquiere tierras y protege la mayor parte de ellas, mientras realiza un desarrollo limitado en la porción disponible mediante, por ejemplo, la construcción de casas para vacaciones. Existe una considerable variedad entre los diferentes proyectos respecto de las restricciones impuestas sobre el desarrollo, así como sobre el nivel y duración de la protección.

A. Introducción

La conservación de tierras privadas es particularmente importante en Chile debido a que la mayor parte del territorio continental chileno, aproximadamente el 80 por ciento, es de propiedad privada. La conservación de tierras privadas es especialmente importante para la preservación de los ecosistemas en el centro y norte de Chile, donde casi toda la tierra es de propiedad privada. Las áreas protegidas públicas del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE) se concentran en el sur, cubriendo sólo un 3 por ciento en la parte norte del país,[102] y el 1 por ciento de la parte mediterránea central (Regiones IV y VIII), que es considerada una prioridad global para la conservación de la biodiversidad. En total, de las 85 subdivisiones de Chile respecto de su vegetación,[103] el 22 por ciento está excluida del SNASPE, y la mitad de las subdivisiones representadas tienen menos del 5 por ciento de su superficie con carácter de área protegida, lo cual resulta insuficiente para la preservación de los procesos evolutivos y la biodiversidad genética.[104]

Otro problema lo constituye el hecho de que las áreas protegidas públicas en las zonas sub-representadas del norte y centro del país poseen, en general, una superficie pequeña y fragmentada, y carecen de corredores biológicos, lo que afecta la viabilidad de muchas poblaciones de especies. También existe el problema de la falta de respaldo técnico y económico al SNASPE. Sólo el 47 por ciento de las 94 áreas protegidas cuenta con un plan de manejo y sólo el 64 por ciento posee un cuerpo permanente de guardabosques. Estas limitaciones del sistema de áreas protegidas, junto con el predominio de las tierras de propiedad privada en los ecosistemas importantes de Chile, exigen una cooperación creciente entre los sectores público y privado y una estrategia público-privada combinada para la consecución de una adecuada y eficaz conservación *in situ* de la biodiversidad en todos los ecosistemas de Chile.

B. Herramientas Jurídicas para la Conservación de Tierras Privadas

En Chile, la creación de áreas de conservación por parte de particulares constituye una tendencia reciente, que es el resultado de un creciente grado de concientización entre los propietarios respecto de la preservación del medio ambiente.[105] Mientras que la información disponible muestra que sólo dos o tres áreas protegidas privadas se establecieron en los últimos años de la década de 1980, hubo una aumento en la cantidad de proyectos de conservación de tierras privadas en la década del 90. Durante esa década, el grupo sin fines de lucro *Comité Nacional Pro Defensa de la Fauna y Flora* (CODEFF), desempeñó un papel significativo en el desarrollo de la conciencia ambientalista y de principios, prácticas y lineamientos para el fomento de la conservación de tierras privadas. En 1997, el CODEFF creó la Red de Áreas Protegidas Privadas (RAPP), que, en 1997, incluyó 31 áreas protegidas formales e informales, y que en el año 2002 alcanzó el número de 110 miembros con 133 propiedades que conservan más de 400.000 ha.

CUADRO 10. ÁREAS PROTEGIDAS PÚBLICAS Y PRIVADAS EN CHILE

		Áreas protegidas públicas		*Áreas protegidas privadas (2002)*	
Región	*Superficie (ha)*	*Cantidad*	*Superficie (ha)*	*Cantidad*	*Superficie (ha)*
I Tarapacá	5.878.560	5	633.706	0	0
II Antofagasta	12.525.330	4	345.272	0	0
III Atacama	7.470.470	3	148.544	0	0
IV Coquimbo	4.065.630	4	15.175	2	1
V Valparaíso	1.639.613	7	44.494	10	4.090
Metropolitana	1.554.940	2	13.194	5	9.654
VI O'Higgins	1.645.630	3	46.460	10	31.082
VII Maule	3.066.150	7	18.669	18	7.201
VIII Bío bío	3.693.930	5	84.359	17	13.739
IX Araucanía	3.194.640	13	296.732	16	2.087
X Los Lagos	6.824.670	13	606.557	37	303.426
XI Aisén	10.899.717	17	4.288.656	17	5.152
XII Magallanes	13.203.350	11	7.581.753	1	120
Chile	**71.972.394**	**94**	**14.123.571**	**133**	**376.552**

Fuentes: CODEFF, 2003 (información no publicada); Corcuera, 2002; CODEFF, 2001. Boletín N.º 6 RAPP, Red de Áreas Protegidas Privadas CODEFF – WWF. Julio 2001.

Del examen de esta tabla se desprende de forma evidente que los esfuerzos de conservación en Chile se encuentran diseminados en las diferentes regiones del país, ya que ellos reflejan las prioridades de los propietarios individuales más que una prioridad nacional de conservación. Tal como ocurre con el sistema de áreas protegidas del Estado, las tierras en el importante ecosistema mediterráneo de las regiones IV y VIII se encuentran sub-representadas en estos esfuerzos, mientras que las tierras en la región de los lagos, de gran belleza paisajística, se encuentran sobre-representadas.

CUADRO 11. TIPOS DE INICIATIVAS DE CONSERVACIÓN DE TIERRAS PRIVADAS EN CHILE

Categoría	Porcentaje
Áreas protegidas privadas individuales (formales o informales)	38%
Donaciones de tierras al sistema nacional de parques	7%
Comunidades de conservación	25%
Proyectos de ecoturismo y ecológicos inmobiliarios	22%
Concesiones para la conservación en tierras del gobierno	7%

Fuente: Corcuera, 2002.[106]

Como puede observarse en la información precedente, las áreas protegidas privadas de Chile muestran una naturaleza heterogénea, y su utilidad es variable respecto de la obtención de metas significativas de conservación. Por ejemplo, la mayor parte de las áreas protegidas privadas está compuesta por áreas que presentan una superficie mucho menor que la requerida para preservar las especies de animales grandes. Sin embargo, no hay dudas de que algunos sitios protegen valores específicos, como en el caso del área de protección de anidamiento de pingüinos (caso de estudio de la Comunidad Ahuenco); otros son muy extensos, y otros protegen zonas de amortiguamiento o sirven como corredores que unen áreas mayores. Una reseña de 104 áreas protegidas privadas realizada por el CODEFF en 1999 estableció que 28 de ellas, el 27 por ciento, se encontraban en sitios importantes para la biodiversidad, ya sea porque protegían sitios de importancia crítica o servían como zonas de amortiguamiento o corredores de conservación.

1. Áreas Protegidas Privadas Formales

Áreas Protegidas Privadas en la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente

Aunque el artículo 35 de la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente N.° 19.300 de 1994 faculta al gobierno a establecer un sistema de áreas protegidas privadas, el sistema no se implementó hasta Mayo de 2003. La ley dispone que el organismo gubernamental responsable de las áreas protegidas debe encargarse de su acreditación y supervisión. Puede disponerse el cese de la protección de estas áreas debido al cumplimiento del plazo fijado o a solicitud del propietario. Además, la ley establece que estas áreas se encuentran exentas del impuesto a la propiedad, pero este impuesto y otros incentivos fiscales deben devolverse si el propietario le pone fin al carácter de reserva de sus tierras.[107] En Mayo, 2003, CONAMA creo las regulaciones para la implementación de esa ley. Esas regulaciones dictan que las reservas privadas pueden ser declaradas en áreas que contribuyen en manera signifincativa para la protección de la biodiversidad, la preservación de la naturaleza, y la conservación del patrimonio nacional.[108] Sin embargo, como no había regulaciones antes de 2003, no había ningún área designado.

Santuarios de la Naturaleza y Otras Designaciones de Naturaleza Protectoria Formuladas por el Estado sobre Tierras Privadas

En Chile existen diferentes tipos de categorías de protección que pueden ser objeto de declaración por el gobierno para la protección de tierras privadas. Estos tipos de designaciones de tierras permiten que los propietarios mantengan la propiedad de sus tierras pero con sujeción a severas restricciones sobre su uso. Entre estas designaciones se incluyen las siguientes: Santuarios de la Naturaleza, Sitios de Interés Científico, Distritos de Conservación de Suelos, Distritos de Conservación de Bosques y Aguas, Áreas Turísticas Protegidas, y sitios donde la caza se encuentra prohibida. Una vez establecidas, estas designaciones protectorias obligan a los propietarios futuros de los fundos y tienen carácter de perpetuas, con excepción de las áreas de prohibición de caza, que pueden establecerse por un plazo limitado.

• *Santuario de la Naturaleza:* El Consejo de Monumentos Nacionales dependiente del Ministerio de Educación puede declarar una propiedad como Santuario de la Naturaleza si posee interés científico para la investigación geológica, paleontológica, zoológica, botánica o ecológica, o si su patrimonio natural es de interés para la conservación, la ciencia o el Estado. Aunque el gobierno puede crear estas áreas protegidas tanto con el consentimiento del propietario como sin él, y en el pasado ha actuado de esta manera, el consejo solicita, de forma habitual, la aceptación de la declaración por parte del propietario, con el objeto de evitar problemas potenciales relativos a la violación de los derechos de propiedad privada.

Normalmente, aquel que efectúa la propuesta de declaración de un Santuario de la Naturaleza, tanto en el caso del gobierno como del propietario, asume los costos de realización de los estudios

biológicos pertinentes, la descripción del predio y los documentos requeridos por la legislación. A los fines de cumplir con los requisitos para obtener la declaración de Santuario de la Naturaleza, el predio debe contar con características naturales importantes, como por ejemplo, la de servir como zona de amortiguamiento para áreas del SNASPE, formar parte de un corredor biológico, o conservar ecosistemas que no se encuentren suficientemente representados en el SNASPE. Una vez emitida la declaración, los propietarios deben manejar la propiedad a su propia costa. El área protegida conserva ese carácter a perpetuidad, aunque es posible que leyes o decretos posteriores del gobierno priven al área del carácter de área protegida.

La designación como Santuario de la Naturaleza constituye uno de los instrumentos legales vigentes más eficaces para la conservación de tierras privadas en Chile en la actualidad. Este mecanismo promueve la conservación del medio ambiente como principal objetivo para la utilización de la propiedad, proporciona un marco para los planes de manejo, exige la protección a perpetuidad de la propiedad y establece sanciones pecuniarias en caso de daño ambiental. Para 1999, había 26 áreas declaradas formalmente como Santuarios de la Naturaleza.[109] Entre ellas se encuentra Cascada de las Ánimas, un área de 3.600 ha en la región metropolitana que es objeto de un caso de estudio, el área de Alto Huemul en la región VII, que abarca 35.000 ha (de las cuales 19.000 ha se adquirieron con fines de conservación), y el área Los Huemules del Niblinto, de propiedad del CODEFF, que cubre 7.500 ha en la Región VIII.

La designación de Santuario de la Naturaleza brinda una protección limitada para la conservación. Generalmente, el Consejo solicita al propietario la preparación de un plan de manejo para el predio. Si el plan recibe la aprobación del Consejo y de la CONAMA, todas las actividades que se incluyen en el plan pueden realizarse sin necesidad de consulta previa. Por el contrario, si no hay un plan de manejo en funcionamiento, cada actividad que se intente llevar a cabo en el área debe ser aprobada previamente por el Consejo, y dependiendo del tipo de actividad y de su magnitud, se debe efectuar una evaluación del impacto ambiental. El propietario no puede destruir el sitio o llevar a cabo actividades que produzcan un daño en el sitio (por ejemplo, la construcción de rutas, obras de infraestructura u otras actividades) sin la aprobación del Consejo. De igual manera, la caza y otras formas de daño a la vida silvestre no se permiten dentro del área.

El Estado queda facultado para desempeñar funciones de supervisión general sobre el predio y para pedir la adopción de medidas de protección. La ley también obliga a las autoridades civiles, el ejército y la policía a cooperar en la ejecución de las resoluciones aprobadas por el Consejo. El incumplimiento de las obligaciones impuestas conlleva sanciones pecuniarias. También, la ley dispone que los responsables por los daños producidos pueden sufrir la imposición de sanciones civiles y penales. La comunidad local puede denunciar ante el Consejo el daño ambiental potencial o real, pero no se encuentra legitimada para iniciar y llevar adelante acciones judiciales.

En general, ha resultado difícil para los propietarios elaborar la información jurídica y técnica necesaria para la presentación ante las autoridades gubernamentales de las propuestas de creación de los Santuarios de la Naturaleza; algunos ni siquiera tienen mapas ni los lindes precisos de sus propiedades. La elaboración de esta información demanda tanto recursos económicos como dedicación personal. Además, la ley no fija plazos dentro de los cuales el gobierno esté obligado a dar una respuesta a las solicitudes. Ello puede llevar más de un año e incidir negativamente en la motivación del propietario.

• *Sitios de Interés Científico Declarados por el Ministerio de Minería:* El Ministerio de Minería está facultado para establecer esta categoría, que restringe las actividades de minería en un sitio determinado. La categoría se utiliza para proteger sitios de interés para la investigación científica,

la astronomía o debido a sus valores naturales, y para limitar las actividades de minería en las áreas protegidas. El presidente, el ministro de minería, el propietario y organismos gubernamentales pueden iniciar el proceso mediante el cual un área se declara de interés científico. Una vez efectuada la declaración, la minería en estas áreas sólo puede llevarse a cabo después de la realización de un estudio conforme al sistema de evaluación de impacto ambiental (SEIA) y la determinación por parte del presidente, publicada en un decreto especial, de que no se producirá daño alguno en la preservación de la biodiversidad.

Casi todos los Sitios de Interés Científico se declararon áreas protegidas públicas (de los 44 sitios, 39 comprenden áreas protegidas públicas del SNASPE o Santuarios de la Naturaleza). Históricamente, estos sitios sirvieron como una doble protección en áreas protegidas públicas para evitar la exploración y explotación minera en áreas destinadas a la conservación ecológica. De todas las otras áreas inscritas en la RAPP, sólo una, el Santuario de la Naturaleza Los Huemules del Niblinto, fue designada Sitio de Interés Científico.[110]

• *Áreas de Caza Prohibida:* El Ministerio de Agricultura, a través del Servicio de Agricultura y Ganadería (SAG), puede declarar la prohibición de la caza y otras formas de daño a la vida silvestre dentro de un área determinada. La declaración de estas áreas puede tener por objeto la protección especial de vida silvestre en peligro de extinción, el suministro de medios para el cumplimiento de disposiciones establecidas en convenciones internacionales que protegen ciertas especies, o la protección de la fauna expuesta a algún tipo de amenaza.

Existen 13 áreas de caza prohibida en el país, que comprenden superficies extensas de 1.800 ha hasta 434.250 ha Esencialmente, estas áreas se establecieron por iniciativa gubernamental. Hasta la fecha, no ha habido ninguna iniciativa privada significativa para la declaración de este tipo de áreas.

• *Protección de Áreas Turísticas:* El Ministerio de Agricultura, por recomendación del Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR), puede declarar la protección de un sitio debido a sus atributos turísticos. En estos sitios se encuentra prohibida la tala de árboles dentro de una franja de 100 metros desde un río, lago o ruta pública, así como en laderas empinadas y otras áreas no aptas para la agricultura, o cuando la tala vaya en deterioro de valores turísticos.

Habitualmente, el solicitante de alguno de estos tipos de áreas protegidas, ya sea el gobierno o el propietario, afrontará los gastos que implican la realización de los estudios pertinentes, biológicos y de otro tipo, y se ocupará de la documentación legal necesaria para la declaración de estas áreas. Aunque el proceso de declaración no se describe en las leyes, en la práctica una solicitud debe presentarse ante el ministerio pertinente con la siguiente información: a) las razones por las que el área posee importancia para el propósito designado, b) un estudio general del predio, su ecosistema y otros valores, c) los instrumentos jurídicos que acreditan la propiedad del inmueble y d) un mapa del predio donde se indiquen sus lindes.

2. Adquisición y Propiedad de la Tierra por parte de ONG Ambientalistas

Una de las prácticas en Chile para la obtención de protección a largo plazo para las áreas protegidas privadas la constituye la adquisición y propiedad de la tierra por parte de alguna ONG ambientalista. El CODEFF, por ejemplo, es propietario y administrador de algunas áreas protegidas privadas de particular valor para especies en peligro tales como el ciervo huemul. Entre esas áreas se encuentran el Santuario de la Naturaleza Los Huemules del Niblinto, de 7.500 ha y el área adyacente al Parque Nacional Río Simpson, de 400 ha. La Universidad Austral de Chile es propietaria de 80 ha de bosque de olivillo costero y tiene intenciones de realizar una extensión del área hacia zonas marítimas.

Otra área de propiedad de una ONG es el Parque Pumalín en la Región X de Chile, creada por la asociación estadounidense sin fines de lucro Conservation Land Trust (CLT). El Parque Pumalín, que abarca 300.000 ha, es una de las áreas protegidas privadas más extensas del mundo. De acuerdo con las informaciones, CLT invirtió $5 millones en la adquisición de tierras para la creación del Parque, y varios millones más en infraestructura y proyectos de desarrollo modelo. En el año 2000, el Parque recibió 12.700 visitantes, con costos anuales de operación cercanos a $1 millón.[111] De acuerdo con la memoria anual de CLT del año 2002, "el destino final del Parque Pumalín no se ha decidido aún, aunque se espera que, finalmente, será incorporado al sistema de parques nacionales de Chile que administra el servicio de parques chileno. Esta decisión se tomará en el futuro, cuando las condiciones sean convenientes para el gobierno de Chile, tanto desde el punto de vista administrativo como económico. Mientras tanto, CLT se encuentra desarrollando obras de infraestructura destinadas al acceso público; miles de visitantes ya han pasado por el parque y disfrutado de sus instalaciones todos los años (...) granjas, como las que se encuentran en los límites de las áreas de conservación, forman parte de los esfuerzos para restaurar los paisajes degradados y para enfrentar el desafío que implica la creación de economías rurales viables que permitan a los pobladores vivir en forma armónica con las zonas silvestres protegidas adyacentes."[112]

La creación del Parque Pumalín desató fuertes controversias en Chile. El proceso de adquisición y preservación como área silvestre de una superficie tan extensa malquistó a ciertos elementos del espectro político chileno, que atacaron la creación del Parque con el argumento de que representaba una interferencia extranjera indebida en desmedro de la soberanía nacional. Por otra parte, los defensores del Parque y sus aliados dentro de la comunidad ambientalista respaldaron la protección de las tierras y señalaron la incongruencia del planteamiento de controversias respecto de la conservación de extensas superficies de tierras y no respecto de la adquisición por parte de empresas extranjeras de fundos de similar extensión, o aun mayores, destinados a la explotación maderera.

3. Donaciones de Tierras al Sistema de Parques Nacionales

Las donaciones de tierras al sistema de parques nacionales es un fenómeno emergente de modestas proporciones en Chile. Durante la década del 90, varios predios relativamente pequeños, con superficies desde 147 ha hasta 417 ha, fueron donados a Bienes Nacionales para que los administrara la Corporación Nacional Forestal de Chile (CONAF) con el objeto de procurar la ampliación de las áreas protegidas existentes o la creación de nuevas áreas.[113] Un propietario donó 417 ha en la Región VII con el fin de crear la Reserva Nacional Bellotos del Mellado, y en 1995, la Sociedad Forestal Millalemu, una subsidiaria de la petrolera Shell, donó a la CONAF 147 ha en la región mediterránea, que se convirtieron en la Reserva Nacional Los Queules. Finalmente, el propósito explícito de los creadores del Parque Pumalín, que se comentó en el punto A.3 precedente, es el de entregar el parque en donación al Estado con carácter de área protegida nacional.

Existen también unos pocos casos donde las tierras se han arrendado al gobierno con fines de conservación. En 1992, los propietarios de la Hacienda Paposo arrendaron su propiedad Paidahue ubicada en la Región II a la CONAF para que la administrara con carácter de Reserva Nacional por el término de 30 años. La Corporación del Cobre otorgó en arriendo a la CONAF, por un plazo de duración de 30 años y en forma gratuita, su propiedad Roblería del Cobre de Loncha en la Región VI, a los fines de la creación de una Reserva Nacional, la que fue establecida en 1996.

La donación de tierras privadas para su inclusión en el sistema de áreas protegidas públicas es una buena opción para los propietarios que tienen un interés a largo plazo respecto de la conservación de las tierras, siempre que el sistema público se encuentre bien administrado. La protección permanente de la tierra queda asegurada y el gobierno asume los costos de administración a largo plazo. Una ventaja adicional

es el hecho de que la donación de tierras al sistema protegido público contribuye a brindar protección contra reclamos mineros, ya que los propietarios privados no tienen derechos sobre los minerales que se encuentra bajo su propiedad. Sin embargo, la opción de donación de tierras resulta práctica sólo para predios ubicados en áreas identificadas por el gobierno como de alta prioridad para la conservación, y en países en donde el sistema de parques cuenta con recursos para administrar tierras adicionales.

4. Iniciativas de Desarrollo Limitado

En mayor medida que en otros países de América Latina, Chile ha tenido varios proyectos de "desarrollo limitado" que combinan la conservación con el desarrollo limitado de la propiedad inmueble. El ámbito de estos proyectos abarca desde un grupo de amigos que desean adquirir tierras para la conservación o para propósitos recreativos (las así llamadas "comunidades de conservación") hasta emprendimientos comerciales en bienes raíces que capitalizan los deseos de la gente que desea vivir en un ambiente bello. En ambos casos los participantes o accionistas tienen el derecho de ser propietarios de una casa dentro de una porción del área que fue designada para el desarrollo. En todas estas iniciativas se separa una parte significativa del predio para la preservación ambiental, con variaciones, sin embargo, en el grado de protección de conservación en las tierras.

Los actividades de desarrollo limitado se sirven de una variedad de mecanismos para asegurar la permanencia y la administración a largo plazo. Los recursos económicos destinados a largo plazo para la administración provienen, generalmente, de las contribuciones de los miembros, que se encuentran en el orden de los $25 promedio por mes en la mayor parte de los proyectos (ver el cuadro más adelante). La mayor parte de los proyectos proporciona una protección permanente gracias a que una sociedad es la titular de los derechos de propiedad de las tierras, de tal forma que si uno de los participantes o accionistas desea retirarse, la tierra no debe dividirse y efectuarse la venta de una porción de ella, sino que en cambio, la persona en cuestión vende sus acciones de esa empresa a otra persona. La conservación de la tierra se define como uno de los objetos de la sociedad, que sólo puede modificarse si todos o la mayor parte de los participantes consienten en hacerlo. Los procedimientos para la modificación del objeto respecto de la conservación pueden imponer la unanimidad de consenso, de manera tal que la modificación se torna difícil de realizar en la práctica. En otro caso, una sociedad transfiere la titularidad de la porción que se encuentra sujeta a protección a una fundación sin fines de lucro creada con ese objeto, de manera que se asegure su protección permanente.[114]

La dimensión de las áreas donde tienen lugar estas iniciativas de desarrollo limitado varía desde 90 ha hasta 20.000 ha, y el número de miembros o accionistas es, en promedio, de 20 a 400 (ver el cuadro más adelante). Uno de los primeros y mayores proyectos ecológicos de bienes raíces, o eco-inmobiliario, es el Desarrollo del Lago Tepuhueico y Parque en la Isla Chiloé, de 20.000 ha, que incluye 5.000 parcelas vendidas en forma privada y un área de 15.000 ha destinada a la creación de un parque comunal. Otro proyecto de gran envergadura es Altos de Huemul, que abarca 19.000 ha. La mayor parte de los proyectos, sin embargo, sólo brinda protección a 500-2.000 ha. Un ejemplo de un proyecto de desarrollo limitado orientado a la conservación es el de la comunidad Ahuenco, creado por un grupo de científicos que adquirió 740 ha de tierras en la isla Chiloé en la Región X para proteger la hermosa bahía y el área de anidamiento de pingüinos, que es objeto de un caso de estudio.

Las tablas que se presentan a continuación contienen información sobre dos tipos de iniciativas de desarrollo limitado que son bastante habituales en Chile actualmente: las comunidades de conservación y los proyectos eco-inmobiliarios.

CUADRO 12. EJEMPLOS DE INICIATIVAS DE DESARROLLO INMOBILIARIO LIMITADO EN CHILE

Comunidad de conservación	*Superficie total (ha)*	*Cantidad de acciones*	*Valor por acción (US$)*	*Contribución mensual (US$)*
Altos del Huemul	19.000	90	sin datos	Sin contribución
Aluenco	740	59	5.500	25
Factoría	2000	43	10.000	25
Namuncay	400	20	27.000	50
Quirra-Quirra	207	25	7.250	25
Lago las Rocas	600	3	sin datos	Sin contribución

Proyecto inmobiliario	*Superficie total (ha)*	*Superficie protegida (ha)*	*Cantidad de parcelas*	*Valor de parcela (US$)*	*Contrib. mensual (US$)*
Oasis La Campana	2.500	1.000	484	20.000	25
Lago Tepuhueico	20.000	15.000	5000 (1000 vendidas)	6.500- 14.000	sin contr.
San Francisco de Los Andes	8.100	1.800	400	11.500-30.000	60
Parque Los Volcanes	1.600	1.150	330	14.000	22
Parque Kawelluco	1.200	800	400 (60 vendidas)	sin datos	25
La Invernada	530	660	94	11.500	25

Fuentes: Corcuera, 2002 (varios estudios citados). Ver los sitios web: www.huilobuilo.cl; www.parquevolcanes.cl; www.reserva.cl; www.lainvernada.cl.

Además de los señalados, otros inmuebles de propiedad compartida por varios propietarios que se encuentran inscriptos en la RAPP y que ofrecen protección para predios de 1.000 ha o de menor superficie son: El Asiento, Parque Huaquén, El Boldo Negro, Agrícola Santa Rosa de Lavaderos, Alto Pichares, Comunidad Paillahue, Los Caiquenes, El Macal, y La Esperanza.

La creciente popularidad de estas iniciativas de desarrollo limitado indica que la demanda de tierras sujetas a restricciones para la conservación ha producido una respuesta del mercado: los desarrolladores ofrecen parcelas ecológicas en parques comunitarios y paquetes de proyectos para conservación, ahorrándoles a los adquirentes los esfuerzos de organizar sus proyectos individuales o de grupos de base propios. La creación de comunidades de conservación y emprendimientos ecológicos inmobiliarios demuestra que hay chilenos que desean destinar sumas importantes de dinero en la conservación, sin esperar necesariamente un ingreso significativo por su inversión, siempre que haya incentivos tales como el de disfrutar del derecho al uso de un área para la recreación o la construcción de una segunda vivienda. Aunque la relativa prosperidad de Chile y el respeto por los derechos de propiedad constituyen, sin dudas, un factor que contribuye al éxito, el creciente número de estas iniciativas de desarrollo limitado indicaría el potencial que exhiben para su aplicación en América Latina, es decir, el potencial de iniciativas que combinen objetivos de conservación junto con el goce individual y los derechos de propiedad privada.

5. Servidumbres Ambientales (o Ecológicas) y Otros Mecanismos Afines

Aunque el Código Civil contempla el uso de estos institutos, las servidumbres ambientales y otras formas de contratación tales como el usufructo y el comodato se han utilizado con poca frecuencia con propósitos de conservación en Chile. Algunos problemas relativos al uso de estos mecanismos jurídicos son la falta de conocimiento en los sectores público y privado sobre su aplicación potencial para la preservación del hábitat en tierras privadas, la ausencia de reconocimiento de las áreas protegidas privadas

por parte del gobierno y de la legislación, la falta de incentivos para el respaldo de actividades de preservación, restauración y manejo ambiental, y la asistencia insuficiente respecto de los aspectos técnicos y jurídicos que se necesitan para el empleo de estas herramientas.

Comodato y Usufructo

Un contrato de comodato y otro de usufructo se han utilizado en Chile con propósitos de conservación. Un particular otorgó en comodato al CODEFF un fundo de 110 ha, denominado Chepu, en la Isla de Chiloé, con el objeto de propender a su protección, la investigación y la satisfacción de fines educacionales. En otro caso, una entidad otorgó derechos sobre un fundo llamado Paidhue, en la Región II, a la CONAF, de acuerdo con un contrato de usufructo por un plazo de duración de 30 años, para que se lo administre con carácter de Reserva Natural.

Servidumbres

La única servidumbre establecida con propósitos de conservación en Chile es la constituida por PROTEGE en el pie de montaña en Santiago, donde fue denominada servidumbre de uso de la tierra, pero que guarda características similares a una servidumbre ambiental.[115] Una utilización similar de las servidumbres tuvo lugar en el proyecto de desarrollo inmobiliario Oasis de la Campana, donde servidumbres recíprocas se establecieron entre las diferentes propiedades dentro y fuera de las áreas desarrolladas. Ello permitió la división de esta propiedad con propósitos de conservación, tales como la prohibición de construcción en algunas áreas. Esta área es adyacente al Parque Nacional Campana, en el centro de Chile, y protege bosque esclerófilo de la cordillera, que tiene una alta prioridad para conservación.

El CODEFF tiene el propósito de establecer varias otras servidumbres.[116] Un proyecto contempla el establecimiento de servidumbres recíprocas entre dos fundos en la cadena montañosa de Cani, con el objeto de proteger los bosques y lagos de ambas propiedades, así como el camino sagrado de los pueblos indígenas, y permitir las actividades ecoturísticas. Otros esfuerzos están dedicados al establecimiento de una servidumbre entre un propietario privado y el Parque Nacional Villarrica, en la Región X, pero ello resulta complicado debido a las dificultades para restringir los derechos de una propiedad pública en favor de una persona privada.

6. Concesiones de Conservación

En Chile, el Ministerio de Bienes Nacionales está facultado para otorgar concesiones sobre tierras públicas a entidades privadas con propósitos de conservación. El titular de la concesión no está obligado a pagar un canon al gobierno. El plazo de duración de la concesión es indeterminado y no está sujeto al límite habitual de 50 años aplicable a las concesiones comerciales.[117]

Ha habido una pequeña cantidad de casos de concesiones para la conservación en Chile. A comienzos de la década del 90, el gobierno nacional decidió probar otorgando a fundaciones privadas la administración de tierras nacionales mediante concesiones de conservación. El Ministerio de Bienes Nacionales otorgó tres contratos de concesión a fundaciones ambientalistas. Las tres fundaciones –Melimoyu, Laguen, y EDUCEC–fueron autorizadas a parcelar tierras públicas en las que no existía una estructura de administración, con la obligación de administrar las tierras de acuerdo con metas específicas de conservación durante un plazo determinado de años. Las parcelas tenían una extensión que iba desde las 17.000 ha hasta las 35.000 ha en la Isla Magdalena. Estas primeras experiencias tuvieron sólo un éxito limitado, dado que las fundaciones privadas no fueron capaces de generar los recursos suficientes para atender en forma adecuada el manejo de estas áreas. También, se produjo la falta de una política clara respecto de la cooperación entre las partes del sector público y privado. Los contratos no se renovaron cuando se cumplió el plazo de duración en 1997, aparentemente de mutuo acuerdo.[118]

En 2001, el Ministerio de Bienes Nacionales inició una segunda ronda de otorgamiento de contratos de concesiones para la administración de tierras públicas. En esta oportunidad, los contratos afectaban áreas mucho más reducidas y se centraban en emprendimientos de ecoturismo con fines de lucro más que en la conservación en sentido estricto.

7. Áreas Protegidas Privadas Informales

En Chile, muchos propietarios realizan actividades de conservación en sus propiedades sin una declaración formal legal de sus tierras como áreas protegidas privadas. Muchas de estas propiedades forman parte de la Red de Áreas Protegidas Privadas chilena (RAPP), y es posible que consideren la adopción de formas de protección más estables una vez que las herramientas jurídicas se encuentren disponibles y sean de uso más sencillo.

8. La Red de Áreas Protegidas Privadas (RAPP)

La RAPP comprende tanto áreas protegidas privadas formales como informales. Su dimensión ha aumentado desde las 31 áreas que abarcaban 275.141 ha en 1997 hasta las 133 áreas que cubrían 400.000 ha en 2002. La RAPP fomenta la coordinación de propietarios privados comprometidos con la conservación del patrimonio natural de sus propiedades y el intercambio de información y experiencias entre sus miembros, particularmente en asuntos de orden técnico y jurídico. Sus esfuerzos se concentran en las siguientes actividades:

- *Grupo de consultores de la RAPP:* Este grupo proporciona asistencia técnica para la preparación de líneas de base de flora y fauna, planes de manejo, así como en relación con asuntos jurídicos, lineamientos para el ecoturismo, y otros temas.
- *Comisión de corretaje verde:* Esta iniciativa identifica las propiedades que representan una prioridad respecto de la conservación de la biodiversidad e identifica a personas o instituciones interesadas en la adquisición de propiedades con propósitos de conservación.
- *Comunicaciones:* Esta iniciativa incluye la preparación del Boletín RAPP y el desarrollo de reuniones regionales y nacionales.

Las dimensiones, la protección legal y la importancia biológica de las áreas incluidas dentro de la RAPP muestran grandes variaciones y dependen de la motivación de los propietarios, entre los que se cuentan universidades, ONG, institutos de investigación científica, empresas forestales, empresas privadas, comunidades, grupos de amigos, familias e individuos. La extensión de las áreas incluidas en la RAPP varía desde propiedades de 1 ha hasta el vasto Parque Pumalín de 300.000 ha; la superficie promedio es de 400 ha aproximadamente. Dado que muchas de estas áreas se encuentran protegidas sólo de manera informal, las prácticas de conservación difieren considerablemente respecto de su eficacia y resultados. Algunas tierras se conservan de forma estricta, mientras que en otras se permite la tala de árboles y la cría de ganado; en otras se lleva a cabo un amplio espectro de actividades conservacionistas. Además, sólo algunas pocas de las áreas protegidas privadas informales han realizado estudios de líneas de base, poseen planes de manejo y personal específico para la conservación.

C. Necesidades Futuras

Recomendamos las siguientes medidas para la ampliación del marco legal para la conservación de tierras privadas, la creación de incentivos y el fortalecimiento de las instituciones pertinentes, de forma que se asegure el éxito en el largo plazo de las iniciativas de conservación de tierras privadas en Chile. Actualmente, se encuentra en estudio en el Congreso de la Nación un proyecto de ley para áreas protegidas privadas que facultaría el establecimiento de servidumbres ambientales y otros instrumentos, con el objeto de proporcionar mejores incentivos para alentar la protección de tierras privadas.

1. Creación y mejoramiento de mecanismos jurídico-legales destinados a las áreas protegidas privadas formales

Se necesita la creación, mediante una ley, de un marco general para el establecimiento de áreas protegidas privadas, con estructuras e incentivos adecuados. También, la ley debería definir las funciones del gobierno y proporcionar plazos específicos en los cuales el gobierno deba actuar en la tramitación de una solicitud. Además, los mecanismos legales existentes, tales como la designación de Santuario de la Naturaleza, deberían ser fomentados (muy pocos Santuarios de la Naturaleza se han creado y no hay incentivos para el propietario, sólo restricciones sobre el uso de la tierra). Este mecanismo podría tener un uso más frecuente y más eficaz por parte de los propietarios si la ley estableciera incentivos específicos y normas más apropiadas para la creación de Santuarios de la Naturaleza.

2. Servidumbres ambientales

Aunque el derecho chileno contempla el establecimiento de servidumbres, no hace mención específica a las servidumbres ambientales, hecho que produce un cuestionamiento jurídico significativo respecto de su reconocimiento potencial y su ejecución. Se necesita una legislación clara y específica que reconozca las servidumbres ambientales, tanto las que se establezcan entre fundos como las personales (independientes o "in gross"), que se constituyen entre un fundo y una institución (ONG o el gobierno), con el objeto de garantizar una mayor efectividad de esta herramienta jurídica en la conservación a largo plazo de tierras privadas.

3. Establecimiento de incentivos

Es necesario crear incentivos económicos y sociales con el objeto de fomentar la conservación de tierras privadas. Los incentivos de mercado incluyen la reducción de impuestos a los bienes para tierras protegidas, subsidios directos para servicios al ecosistema en las tierras protegidas, deducción del impuesto a las ganancias para las donaciones de tierras o servidumbres, y acceso a mecanismos nacionales de respaldo económico en términos competitivos. Otros incentivos lo constituyen un mayor reconocimiento social, el acceso a la capacitación y la asistencia técnica. Aunque no se ha hecho un cálculo de las erogaciones que implicaría un paquete global de incentivos, el Centro de Derecho Ambiental de la Universidad de Chile está realizando un estudio para la CONAMA sobre la eficacia de los incentivos económicos. Asimismo, las entrevistas mantenidas con los propietarios de áreas protegidas privadas indican que, además de los incentivos económicos, muchos asignan un valor significativo a incentivos relativamente poco costosos, tales como la asistencia técnica, la capacitación y el reconocimiento formal.[119]

4. Ampliación de las funciones del gobierno y mejoramiento de la cooperación entre los sectores público y privado

En Chile, el aprovechamiento de las oportunidades potenciales para la conservación de tierras es compartido entre los organismos gubernamentales de conservación de tierras públicas y los actores privados, tales como los particulares, las fundaciones, las ONG, las universidades y los emprendimientos cooperativos que contribuyen a la protección de las tierras privadas. Sin embargo, la cooperación entre el gobierno y estos actores privados para lograr los objetivos de conservación ha sido limitada, a pesar de que el Artículo 35 de la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente establece que el gobierno debe buscar el fomento de las áreas protegidas privadas. El gobierno necesita la adopción de políticas, en consulta con el sector privado, para aumentar la capacidad de este sector para la conservación de tierras y para el desarrollo de mecanismos de cooperación. Recomendamos que el gobierno desarrolle una política nacional que señale la forma en que su respaldo a las iniciativas en tierras privadas puede contribuir con mayor eficacia al mejoramiento de la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales, dando prioridad a los sitios críticos, los ecosistemas sub-representados, las áreas que conectan áreas protegidas ya existentes, y las áreas de amortiguamiento que circundan los parques públicos.[120]

5. Aumento de la capacidad institucional de las ONG

Muchos propietarios con una conciencia ambientalista que se comprometen en emprendimientos informales de conservación de tierras privadas preferirían que sus tierras estuvieran protegidas a perpetuidad, pero existe la posibilidad de que no tengan conocimiento de los métodos jurídico-legales que aseguren la conservación a largo plazo. Las organizaciones para la conservación de tierras (*land trusts*), como el CODEFF, pueden desempeñar un papel importante al brindar asistencia técnica a los propietarios para que aseguren la protección permanente de sus tierras. Esta asistencia puede incluir la negociación de contratos y también la asunción de responsabilidades de monitoreo y planes de manejo a perpetuidad. El respaldo económico resulta necesario para el desarrollo y el suministro de la asistencia técnica.

Estudio de Caso 1: Santuario Natural de la Cascada de Las Ánimas

Cascada de las Ánimas es un área protegida que abarca 3.600 ha en la zona central de los Andes chilenos cerca de la ciudad de Santiago. Protege el bosque mediterráneo, una ecorregión que es considerada como una de las primeras 25 prioridades globales para la conservación de la biodiversidad debido a la presencia de varias especies endémicas y en peligro y al alto grado de amenaza en que se encuentra. Las comunidades vegetacionales están compuestas esencialmente por el matorral altoandino escleróphilo y el bosque escleróphilo andino.[121] La conservación de tierras privadas constituye una estrategia de conservación importante para la región, ya que sólo el 1 por ciento de este ecosistema se encuentra representado en el sistema estatal de áreas protegidas.

Protección y Carácter de las Tierras

El fundo está constituido por una parcela de 3.600 ha, con título oficial e inscripción en el registro de la propiedad inmueble. El propietario original, Eduardo Astorga Barriga, ha estado interesado en la obtención de protección legal a largo plazo y en el desarrollo de actividades para la conservación de la biodiversidad en su propiedad desde el momento en que la adquirió 50 años atrás. Actualmente, el predio es propiedad de la Sociedad Agrícola Cascada de las Ánimas, una empresa comercial que incluye a los padres y sus 10 hijos. La conservación es un objetivo importante para todos los propietarios, y la mayoría de ellos trabaja en función de ellos.

El predio fue designado Santuario de la Naturaleza en 1995,[122] hecho que fue impulsado en gran parte debido a la amenaza de un proyecto por el que un conducto de gas natural atravesaría la propiedad. La familia Astorga solicitó la declaración ante el Consejo de Monumentos Nacionales, la autoridad gubernamental pertinente, y presentó la información relativa a la flora y la fauna, la importancia de la conservación y la belleza del predio, que incluía cascadas naturales. El Consejo encargó a la Universidad Católica de Chile que realizara un inventario de línea de base del área con el objeto de evaluar la solicitud, y la aprobó en el brevísimo e inusual plazo de 3 meses.

Simultáneamente, una parte considerable de la población e instituciones locales comenzó a oponerse al pasaje del gasoducto por la zona. Se produjeron manifestaciones y aparecieron artículos en la prensa. Es difícil estimar si este levantamiento popular, la importancia del área respecto de la conservación, o una combinación de ambos factores fueron los responsables de los acontecimientos posteriores, pero el hecho es que el gasoducto fue desviado a un área diferente.

En la actualidad, el respaldo económico para la protección del área proviene del ecoturismo. La mayor parte de las actividades recreativas tienen lugar en el área contigua al santuario, que posee lugares para *picnics*, cabañas y un restaurante. En el santuario hay pasos para caminar o realizar excursiones a caballo. Los grupos de visitantes reciben una charla educativa antes de entrar y, en general, las visitas son guiadas. Los programas de educación ambiental permiten que los niños y los adolescentes establezcan contacto con la naturaleza y que comiencen a comprender las actividades de conservación. En invierno, el área recibe menos visitantes, lo que trae aparejado un menor ingreso por las actividades recreativas y de ecoturismo y, en consecuencia, una merma en el ingreso de fondos para la protección del área.

Los propietarios reconocen que la declaración del área como Santuario de la Naturaleza resulta beneficiosa, debido a que atrae más visitantes y compromete al municipio local en la promoción del área por sus valores naturales. Los propietarios piensan que se necesita mayor respaldo técnico para mejorar los senderos, la señalización y las actividades guiadas y lograr así un turismo más sustentable. También esperan promocionar el área mediante un aumento de la publicidad. Los dueños también están trabajando en la creación de una fundación para recaudar fondos mediante proyectos o subvenciones destinadas a un mejoramiento de la administración. Sin embargo, los propietarios necesitan capacitación para la recaudación de fondos y la implementación de proyectos de conservación.

El uso de la designación de Santuario de la Naturaleza en el caso de Cascada de las Ánimas ha resultado exitoso en varios sentidos. Se ha conservado la biodiversidad, los propietarios se encuentran comprometidos activamente en las actividades de conservación y restauración, y las actividades económicas causan un bajo impacto. Además, la propiedad se encuentra ahora protegida a perpetuidad.

Estudio de Caso 2: Peruco - Área Protegida Informal

Peruco es un área protegida de 3.000 ha ubicada en los Andes en la Región VIII, en una zona de transición entre los sistemas mediterráneo y de bosques subtropicales. Sus formas vegetales se encuentran escasamente representadas en el sistema nacional de áreas protegidas públicas (SNASPE).[123] El área también protege zonas ribereñas y varias especies endémicas, algunas con un rango muy restringido, como varias especies de felinos y el ciervo Huemul, de los cuales sólo existen 1.500. La presencia del huemul en esta área protegida es de gran importancia, ya que la población norteña ubicada en esta zona se encuentra en una situación crítica de extinción, con no más de 50 individuos. En total, esta área de transición posee un elevado grado de biodiversidad y forma parte de una de las zonas más importantes en el centro de Chile para la biodiversidad.

Protección y Carácter de las Tierras

El área pertenece a un único propietario, que inscribió la propiedad como parte de la Red de Áreas Protegidas Privadas chilena (RAPP), pero no goza de protección legal formal. Peruco forma parte de una vieja hacienda familiar que fue dividida entre los hijos, uno de los cuales decidió proteger el bosque en las partes altas de la propiedad donde el huemul acostumbraba vivir, y usar las partes bajas del bosque de forma restringida y sustentable. Actualmente, el propietario no se encuentra realizando ninguna actividad forestal, únicamente restauración del hábitat. Sólo un par de hectáreas se destinan a la actividad humana, incluida la vivienda, los árboles frutales y el espacio para algunos animales domésticos de los cuidadores.

Muchos propietarios no consideran, en principio, que sus predios sean “áreas protegidas”, pero cuando se les pide que consideren sus actividades y objetivos, reconocen que están llevando a cabo actividades

de conservación y desean que sus propiedades continúen preservadas. Este fue el caso del propietario de Peruco, y su trabajo con el CODEFF lo llevó a convertirse en miembro de la RAPP y a considerar sus tierras como área protegida.

El propietario es abogado, y con su trabajo como tal contribuye económicamente al mantenimiento del área. Los recursos se usan para actividades básicas de protección tales como el pago de los servicios de un cuidador, señalización y educación ambiental para gente que pasa a través del área. La restauración del bosque se implementó en 10 ha aproximadamente. El propietario no dispone del dinero para las actividades de protección y conservación que el área necesita, ni para el manejo y restauración del bosque.

Conclusiones

Peruco es un buen ejemplo de los propietarios interesados en la conservación de sus predios. El propietario actual protege las tierras gracias a su motivación personal, y es capaz de hacerlo así debido a los recursos de que dispone gracias a su trabajo como abogado. Sin embargo, el predio no se encuentra protegido legalmente a largo plazo, y los propietarios futuros pueden carecer de la motivación para la protección del área o de la capacidad económica para hacerlo aunque estén motivados. La mayoría de los propietarios conserva sus tierras de esta manera informal. Los sistemas de incentivos deben dirigirse a las necesidades de estos propietarios.

Actualmente, los instrumentos de protección de la tierra no incluyen ningún incentivo económico u otra ayuda para las actividades de conservación que estos propietarios están llevando a cabo. Puede resultar difícil persuadir a los propietarios para que restrinjan los usos de sus tierras sin ningún beneficio en compensación por ello. Una de las prioridades del movimiento de conservación de tierras privadas es involucrar a estos propietarios en los asuntos de conservación.

Estudio de Caso 3: El Parque Ahuenco–Togoi y la Comunidad de Conservación Ahuenco[124]

El Parque Ahuenco–Toigoi, cuyo propietario es la Comunidad de Conservación Ahuenco (CCA), está conformado por una parcela de 730 ha que protege la Bahía Ahuenco de la Isla Chiloé, en la Región X. Un grupo de científicos preocupados por la conservación inició este proyecto cuando encontró una parcela de 280 ha en venta en la Bahía Ahuenco en 1993. Este hermoso paraje contiene bosques húmedos templados y el único sitio de reproducción en la región del pingüino magallánico, junto con otras especies carismáticas como el pudu (el ciervo más pequeño del mundo) y la nutria de mar. Dado que ninguno de los científicos, en forma individual, podía adquirir la parcela, escribieron una invitación informal a sus amigos, y a los amigos de sus amigos para unirse y formar una comunidad de conservación que adquiriese la tierra.[125]

Aunque la motivación básica para la adquisición de las tierras era la conservación, cada miembro se reservó el derecho de realizar una construcción en una hectárea para uso recreativo privado; el resto de las tierras tendría el carácter de parque comunitario. Dieciséis inversores se sintieron atraídos por la propuesta –los suficientes como para formar el CCA–y se adquirieron las tierras en 1994. Tres años más tarde, la parcela adyacente, Togoi, de 450 ha se adquirió mediante un préstamo, con la parcela Ahuenco como garantía. El préstamo fue amortizado a medida que nuevos miembros se incorporaban gradualmente en una segunda invitación a invertir en el proyecto. También, la CCA espera adquirir un tercer predio para extender el área a 1.200 ha y crear un corredor biológico que los conecte con el Parque Nacional Chiloé. Desde 2002, la CCA cuenta con 42 accionistas y está dispuesta a incorporar 10 más.

Las entrevistas mantenidas con los accionistas indican que la mayoría se incorporó a la CCA tanto por razones personales, tales como tener el derecho de construir una casa en un hermoso lugar de recreo, como por motivos altruistas, por ejemplo, la conservación de una bella parte de la naturaleza y de varias especies en peligro. La comunidad de conservación Ahuenco brindó a la mayoría de los accionistas la posibilidad de "hacer algo bueno" con una inversión económica razonable.

Estructura Jurídico-Legal: El Desafío de Asegurar una Conservación Duradera

En 1994, durante las conversaciones acerca de la estructura legal que la CCA debía adoptar, un problema se tornó evidente: el derecho chileno no establece con claridad la posibilidad de creación de una parque privado o reserva privada. Si las tierras eran adquiridas por los individuos en condominio, no se podría asegurar la protección a largo plazo, debido a que cada condómino tendría el derecho de solicitar, en cualquier momento, su parte proporcional de la propiedad y retirarse de la comunidad, y de allí en adelante hacer lo que deseara con su parte de las tierras.

Así, con el objeto de asegurar la conservación en forma duradera, las tierras no fueron adquiridas por los individuos, sino por una sociedad inmobiliaria creada específicamente para ese propósito. Los estatutos de la sociedad, Inmobiliaria Ahuenco S.A., están orientados a la conservación. Cada uno de los miembros individuales adquirió una acción en la sociedad inmobiliaria en vez de una parte de las tierras. Si un miembro decide que no desea seguir formando parte de la comunidad, vende sus acciones en la sociedad, en lugar de vender una parte del predio. La única manera de modificar los estatutos de la sociedad respecto de la indivisibilidad de las tierras es mediante el voto unánime de los accionistas. El hecho de que 42 compradores motivados por objetivos ecológicos se hayan incorporado voluntariamente a un proyecto ecológico, torna el voto unánime referido anteriormente prácticamente imposible. De esta forma se obtuvo la supervivencia a largo plazo del proyecto.[126]

Evaluación de 8 años: Éxitos y Dificultades

Poco después de la adquisición de la parcela inicial de Ahuenco, con grandes expectativas se eligió entre los miembros la primera junta de directores (compuesta por Presidente, Tesorero y Secretario), para desempeñar funciones por un período de dos años. Sin embargo, desde el comienzo, la mayor parte de los miembros de la CCA estuvo conformada por profesionales que vivían en las ciudades, lejos de Chiloé, y por personas atareadas con poco tiempo para dedicar al manejo de la comunidad Ahuenco. Las tareas burocráticas diarias derivadas de la propiedad de la tierra, tales como el pago del salario del cuidador y de los impuestos a la renta, la atención de la infraestructura y el mantenimiento, etc., consumieron el tiempo y las energías limitadas de cada una de las juntas que fueron elegidas, dejando poco tiempo para planear la estrategia con miras al futuro. Cada uno de los líderes de la comunidad sufrió el desgaste mencionado, y después de cada período de dos años rechazaron de manera enfática la reelección por un nuevo período.

A medida que los miembros de la comunidad aprendían más sobre conservación, las omisiones más significativas y los temas más importantes se apreciaban con mayor claridad. No se habían realizado estudios de líneas de base, por lo tanto la evaluación del éxito en las actividades de preservación ecológica se tornaba dificultosa. No se había efectuado ningún plan de manejo global ni ninguna actividad de zonificación. Debido a ello, cada decisión sobre nueva infraestructura se adoptaba sin el beneficio de una perspectiva de largo plazo. También se tornó evidente que las áreas asignadas a los accionistas –una hectárea donde ejercían sus derechos individuales– eran las más frágiles desde el punto de vista ecológico, y cualquier desarrollo que allí se efectuara afectaría las vistas

paisajísticas. Debido a que no se habían construido casas individuales todavía, hubo tiempo para implementar los cambios necesarios, pero la junta no tuvo la energía ni el tiempo para abordar estos temas fundamentales que requerían la dedicación de muchas horas de trabajo. La motivación se perdió, las comunicaciones internas se tornaron lentas y comenzaron a dejar de pagarse las contribuciones mensuales.

En enero de 2002, ocho años después de la creación de la CCA, las dificultades eran evidentes y habían alcanzado un estado crítico. Por ello, la necesidad de contratar personal profesional resultó obvia. Se eligió una nueva junta de directores, cuya primera tarea, y la más urgente, consistió en la contratación de un administrador local de tiempo parcial que se ocupara de los detalles que requerían mayor cantidad de horas de trabajo, dejando a la junta en libertad para decidir sobre puntos estratégicos. Lentamente, el Parque Ahuenco–Toigoi ha empezado a revivir. Se está trabajando en un plan de manejo, se iniciaron conversaciones para la modificación de los derechos individuales en materia de construcción de estructuras de manera de disminuir su impacto, y el manejo diario en el sitio ha mejorado de forma significativa. La confianza depositada en el personal profesional constituyó el punto clave. El uso de personal profesional, sin embargo, no se podría haber implementado mucho antes, debido a que la comunidad necesitaba una masa crítica de accionistas que pagaran sus contribuciones para recaudar los fondos necesarios para costear el personal, hecho que no se produjo sino muchos años después de emprendida esta iniciativa.

Aun así, durante los ocho años iniciales, la CCA obtuvo varios éxitos. Estos incluyen la construcción de una cabaña para los accionistas, que no es un logro pequeño teniendo en cuenta que no hay acceso a Ahuenco, excepto mediante un bote que hace un viaje cada media hora, después de lo cual se debe caminar durante dos horas y media. Otros logros son la contratación del cuidador, cuya sola presencia produjo el notable aumento de la población de pingüinos de 250 individuos a 2.000 cada verano; la construcción de un sitio de camping para regular y concentrar el impacto de los caminantes que se dirigen al Parque Nacional Chiloé; y por supuesto, la adquisición de la parcela adyacente de Toigoi. Además, se han desarrollado varios proyectos de investigación en las tierras.

Este caso de estudio muestra que, aunque no todos los aspectos del Parque Ahuenco–Toigoi fueron ideales, los logros superaron los fracasos. Si los miembros de esta iniciativa tuvieran que iniciar este proyecto de nuevo, con los conocimientos que poseen actualmente evitarían muchos obstáculos. Las enseñanzas recogidas pueden aplicarse a otros proyectos. Las comunidades de conservación brindan soluciones creativas para la obtención de protección a largo plazo y obligatoria desde el punto de vista jurídico, dentro del vacío legal. Además, la experiencia ha enseñado que existe un gran potencial para utilizar las fuerzas del mercado para la conservación de tierras y la creación de proyectos solventados con recursos locales que resulten sustentables económicamente a través del tiempo.

VI. COSTA RICA

Socio en el país: Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales

Reseña Descriptiva por: Carlos M. Chacón.

Costa Rica es el país donde se realizaron algunos de los primeros esfuerzos formales para el establecimiento de reservas privadas en América Latina, los que constituyeron un ejemplo para los esfuerzos de conservación en toda la extensión del continente. También, Costa Rica fue el país donde en 1992 se establecieron las primeras servidumbres con propósitos de conservación en América Latina, donde continúa teniendo una posición de liderazgo en el uso de las servidumbres ecológicas, con más de 40 de ellas establecidas hasta la actualidad. Aunque las ONG han desempeñado un papel clave en el desarrollo de la conservación de tierras privadas, desde las organizaciones científicas de las décadas de 1970 y 1980 hasta las ONG como el Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (CEDARENA) en nuestros días, el gobierno también contribuyó brindando su respaldo decisivo a estos esfuerzos.

El movimiento de conservación privado sigue manteniendo una influencia importante en el país y presenta como nota distintiva un alto grado de colaboración, fenómeno por otra parte poco habitual, entre las actividades de conservación de tierras privadas y el sistema público de áreas protegidas. Uno de los aspectos en que se manifiesta lo antedicho es el papel catalítico desempeñado por los propietarios de reservas privadas, que instaron mediante su iniciativa los actos gubernamentales que crearon o extendieron las áreas protegidas públicas adyacentes a sus predios. Por su parte, el gobierno respalda los esfuerzos de conservación privada a través de la colaboración política y técnica, los pagos por servicios ambientales y el aumento de la seguridad jurídica para las tierras protegidas privadas. Esta metodología de colaboración ha resultado especialmente fértil en el país, debido a que Costa Rica posee tanto grupos de conservación privada bien constituidos como un sistema público de áreas protegidas administrado de manera eficiente.

Costa Rica presente el mejor sistema de incentivos para la conservación de tierras privadas en América Latina. Posee prácticamente el único sistema en funcionamiento de incentivos económicos, que incluyen exenciones impositivas para tierras de conservación, y un sistema único de “pagos por servicios ambientales” que comprende más de 200.000 ha y que proporciona, aproximadamente, $50 por ha a los propietarios para que preserven sus tierras en su estado natural. Además, Costa Rica suministra protección jurídica adicional para las tierras colocadas en la categoría de conservación, las que reciben asistencia prioritaria por parte del gobierno en los casos en que deban repelerse las ocupaciones ilegales y respecto de otros aspectos importantes para la seguridad de las tierras. Finalmente, los tribunales de Costa Rica han respaldado las acciones entabladas en defensa de la conservación de tierras privadas, aunque debe señalarse que ocurrir ante los tribunales puede resultar difícil y costoso.

Aun cuando mucho se ha logrado en Costa Rica en el ámbito de la conservación de tierras privadas, el marco legal dista de ser el adecuado. Ello limita el potencial de la conservación de tierras privadas para la preservación de elementos importantes del territorio nacional y para la contribución al uso racional de los recursos. Se necesitan varias reformas importantes de la normativa legal para permitir que los propietarios privados contribuyan de manera más enérgica a la conservación de tierras nacionales. Varias de las reformas que resultan necesarias, y que se incluyen en un proyecto de ley que se encuentra actualmente a consideración del Congreso, permitirían el establecimiento de servidumbres ecológicas y otros mecanismos.

A. La Interacción entre las Reservas Privadas y el Sistema Estatal de Áreas Protegidas

1. Colaboración entre los propietarios de reservas privadas y las áreas protegidas estatales

La historia de las reservas privadas de Costa Rica comenzó con los esfuerzos iniciales para el establecimiento y la protección de la Reserva Bosque Nuboso Monteverde y la Estación Biológica La Selva en la década de 1970. En ambos casos, las iniciativas privadas tendían al establecimiento de importantes áreas protegidas

privadas e instalaciones para la investigación, y a la extensión de manera significativa de las áreas protegidas estatales vecinas, la Reserva Forestal Arenal y el Parque Nacional Braulio Carrillo.

La Reserva Bosque Nuboso Monteverde tuvo sus orígenes en 1960, cuando la comunidad cuáquera de Monteverde inició la reserva forestal en la cima de la montaña para asegurar el suministro continuo de agua para sus rebaños destinados a la producción láctea. Posteriormente, el área se volvió famosa como sitio para la observación de pájaros y la investigación. En 1972, El Centro Científico Tropical realizó actividades tendientes a la creación de una reserva privada para contrarrestar la amenaza creciente de la deforestación. El CCT adquirió primero 328 ha por iniciativa de George y Harriet Powell y Wolf Guindon, y en 1975 se incorporó la reserva comunitaria de la cuenca a la reserva privada. El Centro Científico Tropical continuó con la extensión y el manejo de la Reserva, que abarca en la actualidad 10.500 ha. A partir de 1988, la Liga de Conservación Monteverde comenzó la adquisición de tierras adicionales, con fondos provenientes de las donaciones de alumnos de escuelas de todo el mundo. Este esfuerzo trajo como resultado la creación del Bosque Eterno de los Niños, en 20.000 ha vecinas, que constituye en la actualidad la mayor reserva privada de América Central.[127] En forma complementaria a la adquisición de tierras para las reservas privadas, se realizaron esfuerzos exitosos por parte de ambas ONG para la creación y extensión del Área de Conservación Arenal hasta cubrir tanto la Reserva Monteverde como, además, grandes superficies de bosques que se encuentran en dirección a las tierras bajas en la zona atlántica. El resultado de todo ello es, actualmente, la protección de un total de 45.000 ha.

La segunda de estas tempranas iniciativas fue la Estación Biológica La Selva, un área protegida privada de 1.600 ha, establecida en 1968 por la Organización para Estudios Tropicales mediante la adquisición de la finca del Dr. Leslie Holdridge. En la década de 1980, la OET comenzó a preocuparse de que la reserva perdiera su integridad biológica debido a la creciente deforestación en la región, y empezó a adquirir y proteger tierras adyacentes. Su éxito clave lo constituyó el hecho de persuadir al gobierno para que extendiera el Parque Nacional Braulio Carrillo 20 km hacia abajo por la ladera hasta unirse con la estación biológica, creando un corte transversal de altitudes que van desde los 35 m hasta los 2.906 m sobre el nivel del mar, extensión que la OET contribuyó a solventar económicamente.

Un tercer ejemplo, más reciente, de la colaboración público-privada en la creación de áreas protegidas de gran extensión lo constituye la formación del Área de Conservación Guanacaste (ACG), un estudio de caso. Los grupos de conservación privada y los científicos tuvieron un papel de liderazgo al impulsar la integración de los tres parques nacionales y varias reservas en una extensa unidad de manejo de 153.000 ha. Con ese fin, contribuyeron en la recaudación de los $31 millones que se necesitaban para la adquisición de las tierras, y en la creación de un fondo fiduciario. Una iniciativa privada llevó a la adquisición de más de 70.000 ha de tierras privadas para lograr la unificación de las áreas que se hallaban entre los parques nacionales, la titularidad de la mayor parte de las cuales recayó en ONG que actuaban como intermediarias. El objetivo final consiste en la incorporación de esas tierras dentro del parque.[128] El parque es manejado como una única unidad por parte del gobierno y de BioGuanacaste, una entidad sin fines de lucro de Costa Rica dirigida en forma conjunta por el gobierno y por miembros no-gubernamentales, y el fondo fiduciario se encuentra en manos de la Fundación de Parques Nacionales, que también es una entidad mixta público-privada. El Dr. Dan Janzen, el líder de este emprendimiento, escribió:

> "Se supuso desde sus comienzos en 1986 que, finalmente, el ACG sería en su totalidad de propiedad del gobierno –con el propósito de su supervivencia a perpetuidad– pero con un manejo de la biodiversidad tendiente a la flexibilidad, adaptado a las circunstancias y con la característica filosofía de manejo orientada por una misión que posee el sector privado, con el objeto ya mencionado de su supervivencia a perpetuidad... Una alianza realista entre los esfuerzos de conservación del sector privado, inconstantes pero fluidos, y los esfuerzos de conservación del gobierno, lentos pero innovadores, han sido la marca registrada de las tres décadas de historia de la conservación de la tierras silvestres en Costa Rica. Ello resultó esencial para la formación de la ACG como un todo integrado..."[129]

2. Áreas de Conservación Mixtas Público-Privadas Dentro del Sistema de Áreas Protegidas del Estado

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas abarca 1.303.304 ha, es decir, el 25,58 por ciento del territorio nacional. El sistema incluye áreas tales como los parques nacionales que tienden a ser de propiedad del Estado, en que unicamente 16 por ciento es tierra privada. Sin embargo, también incluye áreas donde se permite la titularidad mixta público-privada, que comprende 572.099 ha o un significativo 11 por ciento del país, del cual un 70 por ciento permanece como propiedad privada.

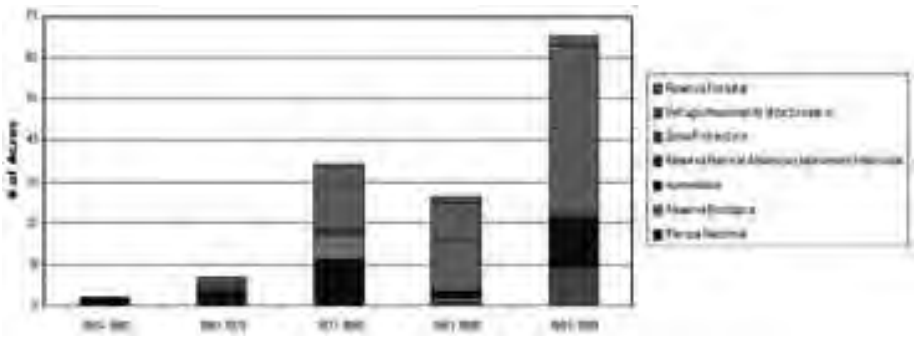
CUADRO 13. TIERRAS PROTEGIDAS DENTRO DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES POR CATEGORÍA

Categoría de manejo	Cantidad	Superficie (ha)	% del país	% tierras privadas
Parques Nacionales	25	623.771	12,2	15
Reservas Biológicas	8	21.674	0,4	49
Humedales (incluye manglares)	15	77.869	1,5	12
Monum. Nal y Estación Exper.	2	7.561	0,1	17
Reservas Nat. Absolutas	2	1.330	0,0	0,1
Subtotal – áreas públicas	**52**	**732.205**	**14,2**	**16**
Zonas Protectoras	32	155.817	3,0	76
Reservas Forestales	11	227.834	4,5	74
Refugios de Vida Silvestre	58	180.035	3,5	59
Otras áreas (fincas)	8	8.413	0,2	
Subtotal – áreas público-privadas	**109**	**572.099**	**11,2**	**70**
Total	**161**	**1.304.304**	**25,6**	**39**

Realizado por: INBio, 2002.
Fuentes: *Componente de Información, SINAC-MINAE. Set. 2001. MINAE-SINAC 1999. Tenencia de la Tierra en áreas silvestres protegidas. Versión actualizada a octubre de 1999. Mimeografiado.*

Además, la tendencia en los últimos años ha sido el aumento del uso de las formas de áreas mixtas público-privadas dentro del sistema nacional de áreas protegidas de Costa Rica, como se muestra a continuación. Ello es debido, en parte, a la desaparición de áreas prístinas donde el gobierno puede expropiar extensas superficies de tierras vacantes, y al aumento de la población y la presencia humana en áreas rurales, que torna más difícil y costosa la creación de áreas protegidas de propiedad estatal.[130]

CUADRO 14. CREACIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS EN COSTA RICA (Realizado por Decade)



Fuente: INBio, 2002

3. Corredores Biológicos que Unen Áreas Protegidas

Otra forma en que la conservación de tierras privadas complementa los esfuerzos gubernamentales es el desarrollo y la consolidación de corredores biológicos entre áreas protegidas públicas, que pueden unir las áreas dentro del país y más allá de sus fronteras. Se están desarrollando veintiocho corredores biológicos dentro de Costa Rica, y en el nivel regional, existen estrategias destinadas al desarrollo del Corredor Biológico Mesoamericano. Estas estrategias comprenden la conservación de extensas áreas que están constituidas básicamente por propiedades privadas. Si los propietarios privados no consideran la conservación de áreas naturales como una opción atractiva, viable desde el punto de vista económico, no será posible la consolidación de estos corredores ni el mantenimiento de poblaciones viables de riqueza biológica dentro del sistema nacional de áreas protegidas.

B. Métodos Voluntarios de Protección de Tierras Privadas

Aunque existen muchas iniciativas de conservación de tierras privadas en Costa Rica, el marco legal resulta insuficiente. Los diferentes mecanismos de conservación se describen más adelante, pero ningún mecanismo aislado proporciona todos los atributos necesarios. La declaración de tierras como Refugio Nacional Privado de Vida Silvestre otorga protección legal segura y proporciona el beneficio de los incentivos que brinda el gobierno, pero sólo tiene un plazo de duración de 5 a 20 años. Las servidumbres son perpetuas, pero deben crearse como servidumbres reales de conformidad con las disposiciones del código civil, debido a que no existe la legislación que permita las servidumbres ecológicas. Estos problemas se resolverían mediante el proyecto de ley que se encuentra en estudio actualmente, ya que contempla la creación a perpetuidad de reservas privadas y permite las servidumbres ecológicas independientes.

1. Refugios Nacionales Privados de Vida Silvestre

Los particulares pueden proteger sus tierras mediante la creación de un Refugio Nacional Privado de Vida Silvestre de acuerdo con la Ley de Conservación de Vida Silvestre, por períodos de 5, 10 ó 20 años.[131] Actualmente, éste es el instrumento que se usa con mayor habitualidad para la declaración de una reserva privada. El propietario debe presentar un título válido y un estudio de su propiedad. También debe desarrollar un plan de manejo en el que se describan los atributos naturales del predio y se incluyan las recomendaciones de medidas específicas tendientes a la conservación y el uso sustentable. Luego, si el Ministerio del Ambiente (MINAE) llega a la conclusión de que existen valores biológicos adecuados en la propiedad, declara las tierras como refugio. El propietario debe llevar a cabo las medidas de conservación y cumplir con las restricciones en el uso de las tierras de acuerdo con el plan de manejo aprobado; asimismo, debe abstenerse de realizar cualquier actividad que pueda cambiar el ambiente natural del área protegida y cumplir con las disposiciones de la Ley de Conservación de Vida Silvestre. Cada cinco años, el MINAE efectúa inspecciones en las tierras para evaluar el cumplimiento, después de lo cual se renueva la declaración.

Hasta la fecha, 63 refugios han sido creada con 180,035 ha, incluyendo ambos las áreas creadas por . .iniciativo privada y gubernamental. Los primeros 14 de esas áreas fueron creados por el estado, con un extensión de aproximademente 166,000 ha; casi tos los demás fueron creados por iniciativa privada, sobre tierras privada, per cubriendo unos 14,000 ha.[132] Los propietarios que crearon los refugios reciben varios incentivos, que comprenden la exención del pago de impuestos a la propiedad y el acceso expedito a la justicia para el desalojo de los ocupantes ilegales que hayan invadido las tierras.

La limitación principal de esta categoría está dada por la capacidad restringida del Estado para recibir y procesar las solicitudes, además de la supervisión de la conservación de las tierras privadas. Algunos propietarios han perdido hasta dos años en la tramitación para la creación de un refugio privado. Una segunda limitación es la naturaleza temporal de la declaración, ya que hay propietarios que desearían proteger sus tierras a perpetuidad.

2. Reservas privadas creadas de conformidad con la Ley Forestal

Los propietarios que se encuentran interesados en la protección de sus tierras por un plazo de tiempo limitado, pueden incorporarlas de manera voluntaria al sistema forestal. En virtud de ello, reciben los mismos incentivos ya mencionados para los Refugios Privados de Vida Silvestre. Se observan en este caso las mismas limitaciones que para los refugios. Además, existe siempre el riesgo de que el propietario privado retire sus tierras, en cualquier momento que desee, del régimen del sistema forestal.

3. Adquisición de tierras y propiedad por parte de ONG

Tal como sucede en otros países, algunas de las reservas privadas más importantes son de propiedad de ONG. Sin embargo, la colaboración entre los sectores público y privado en Costa Rica se encuentra tan desarrollada que la mayor parte de estas reservas poseen, en la actualidad, algún tipo de designación formal por parte del gobierno, y tienen el carácter de reservas formales. Tanto las reservas Monteverde como La Selva, mencionadas anteriormente, aunque en sus inicios fueron el resultado de esfuerzos exclusivamente privados, se encuentran actualmente localizadas dentro de extensas áreas protegidas públicas, áreas que ellas mismas contribuyeron a crear. Muchas de las reservas privadas menores, cuya actividad básica es el ecoturismo, también recibieron reconocimiento formal como Refugios Nacionales Privados de Vida Silvestre. Sin embargo, aun en el caso en que una reserva propiedad de una ONG sea totalmente informal, las leyes de Costa Rica establecen, generalmente, exenciones impositivas para las tierras de conservación de propiedad de fundaciones o de otro tipo de entidades sin fines de lucro.

4. Reservas Privadas Informales

Muchos propietarios de Costa Rica se encuentran interesados en la conservación de una parte o del total de sus propiedades de acuerdo con el régimen de áreas protegidas privadas. Dejando de lado las ONG propietarias de tierras, la mayoría de estas personas desean combinar las prácticas de conservación con actividades productivas tales como la agricultura, la cría de ganado, las actividades forestales o el ecoturismo. La Red Costarricense de Reservas Naturales Privadas reúne más de 77 miembros oficiales que son propietarios de reservas privadas, las que comprenden más de 55.000 ha sujetas a diversos regímenes de protección (tanto formales como informales).

5. Servidumbres

Debido a las limitaciones de las herramientas jurídicas disponibles para los que tienen interés en la conservación de tierras privadas, algunos propietarios han explorado la posibilidad de usar los mecanismos existentes en el código civil y aplicarlos con fines de conservación. Estas herramientas incluyen las servidumbres, el usufructo y los arrendamientos. Sin embargo, hasta ahora su uso ha sido *ad hoc*, con falta de claridad respecto de las reglas para su uso y las leyes que las rigen. Además, las tierras en las que se aplican estos instrumentos no reciben ninguno de los incentivos, económicos o de otro tipo, que se indicaron con anterioridad.

La principal herramienta utilizada ha sido la servidumbre, que presenta la ventaja de brindar protección a las tierras a perpetuidad o por extensos períodos de tiempo. La ONG costarricense CEDARENA creó la primera servidumbre con propósitos de conservación en América Latina en 1992, y hasta la fecha, ha creado 42 servidumbres ecológicas que abarcan, aproximadamente, 5.000 ha de tierras privadas. Otras entidades han creado aproximadamente 15 servidumbres que abarcan 500 ha.[133] Una de las innovaciones principales en el uso de las servidumbres en Costa Rica consiste en la expansión del concepto de servidumbre del derecho civil con el objeto de incluir el establecimiento de servidumbres entre fundos no adyacentes, pero que poseen algunas características en común. Entre los ejemplos podemos mencionar:

- Creación de una servidumbre entre fundos no adyacente que poseen el mismo tipo de aves;
- Creación de servidumbres recíprocas entre propiedades adyacentes; y
- Creación de servidumbres entre varias propiedades a lo largo de un corredor biológico.

El uso de servidumbres ecológicas en Costa Rica ha aumentado debido a la preocupación de los propietarios comprometidos con la ecología respecto del uso futuro de sus tierras una vez que se vendan o se transfieran a terceros. Estos propietarios tienen interés en realizar una contribución duradera a la sociedad, y el hecho de establecer una servidumbre sobre sus tierras les proporciona la oportunidad de hacerlo. Debido a ello, y dado que las servidumbres constituyen el único instrumento disponible que produce efectos jurídicos que obligan a los futuros propietarios de la tierra a perpetuidad, se han convertido en el método preferido para su aplicación en estos casos.

C. Incentivos para la Conservación de Tierras Privadas

1. Exención del impuesto a la propiedad

Las tierras declaradas Refugios Nacionales Privados de Vida Silvestre o Reservas Forestales, o que reciben pagos por servicios ambientales, se benefician con una exención al pago de impuestos a la propiedad. Debido a que los impuestos a la propiedad en Costa Rica son, generalmente, más elevados que en otros países, los propietarios obtienen más beneficios de esta exención que los propietarios en otros países. Además, ciertos tipos de entidades privadas sin fines de lucro, tales como las fundaciones y asociaciones declaradas "de interés público" por el gobierno se encuentran exentas del pago de impuestos sobre las tierras que son de su propiedad.

2. Contratos para el pago por servicios ambientales (PSA)

Costa Rica posee, desde 1997-2000, un sistema único de pagos por servicios ambientales que comprende 220.652 ha. En virtud de este sistema, el gobierno otorga a los propietarios pagos en efectivo equivalentes a $50 por ha destinados a la conservación o el manejo sustentable de sus tierras, en reconocimiento por los servicios ambientales generados en las tierras privadas.[134] Para los propietarios privados que cuentan con recursos económicos limitados, el pago por servicios ambientales –aunque relativamente pequeño– constituye una gran ayuda para el mantenimiento de las tierras conservadas. Sin embargo, los PSA son a corto plazo, dado que los fondos se otorgan a los propietarios sólo mediante contratos con un plazo de duración de cinco años, hecho que no proporciona seguridad a largo plazo. Además, existe más demanda de estos pagos que fondos disponibles en el gobierno. Actualmente, sólo el 25 por ciento de los propietarios interesados en la obtención de PSA los reciben. En consecuencia, el gobierno ha desarrollado un sistema de prioridades, por el cual se privilegia en primer término a las tierras privadas que se encuentran en los parques nacionales y otras áreas protegidas de categorías similares, y en segundo lugar a las tierras declaradas refugios privados de vida silvestre o con otra categoría de protección.

3. Seguridad jurídica

Costa Rica ha sido, también, más eficaz que otros países en brindar seguridad jurídica a las tierras privadas conservadas, dado que proporciona medidas gubernamentales expeditivas en el caso de ocupaciones de las tierras declaradas Refugio Nacional Privado de Vida Silvestre o Reserva Forestal. En caso de que terceros sin derechos ocuparan las tierras, los propietarios pueden recurrir a la estación de policía más cercana y exhibir la certificación del título sobre sus tierras junto con la prueba de su carácter de tierras protegidas, luego de lo cual la policía tiene un plazo de cinco días para desalojar a los ocupantes. Si la tierra no presentara este carácter, los propietarios deberían seguir el largo proceso legal tradicional para desalojar a los ocupantes.

D. Exigencia de Cumplimiento de las Disposiciones Relativas a las Reservas Privadas

En Costa Rica, la ejecución del cumplimiento de las medidas en los sistemas de conservación de tierras privadas se ha visto puesta a prueba en varias ocasiones, principalmente en la defensa de las ocupaciones ilegales de tierras declaradas como reservas privadas de bosques o vida silvestre. Dos ejemplos de intentos organizados de ocupaciones ilegales en Refugios Privados de Vida Silvestre que fueron repelidos con éxito se produjeron en el estudio de caso de la Hacienda Barú y en la propiedad Triángulo, en las cercanías del Parque Tortuguero. En ambos casos, los propietarios se vieron envueltos durante años en procedimientos judiciales para, en primer lugar, desalojar a los ocupantes, y después, defenderse contra sus reclamaciones. En el último caso mencionado, se gastaron más de $200.000 en la defensa ante los estrados judiciales, fondos que fueron provistos por una ONG danesa.

Aunque en ambos casos los tribunales de Costa Rica respaldaron a los propietarios en la defensa de sus tierras, se requirió una gran perseverancia y recursos económicos para arribar a un resultado exitoso.

No existe ningún ejemplo de propietarios que hayan declarado refugios privados de vida silvestre y que, con posterioridad, no hayan cumplido los planes de manejo. En forma habitual, los planes son flexibles y pueden modificarse. Si se violaran las disposiciones establecidas en los planes de manejo, la propiedad perdería su categoría de refugio de vida silvestre.

Finalmente, aunque más de 50 servidumbres se crearon con propósitos de conservación en Costa Rica, no hubo casos en que su cumplimiento haya sido puesto a prueba en los tribunales.

E. Conclusiones

El futuro de la conservación de tierras privadas

Aunque se han obtenido muchos logros en la conservación de tierras privadas, la continuación y el mejoramiento de estos esfuerzos se encuentra íntimamente ligado a las mejoras del marco legal nacional. Existe la necesidad del desarrollo y aplicación de las leyes que permitan la utilización de los siguientes instrumentos jurídicos:

- El uso de las servidumbres tradicionales del derecho civil con propósitos de conservación;
- Servidumbres ecológicas independientes que puedan establecerse en cabeza de terceros tales como el gobierno u ONG ambientalistas (“land trust”);
- Creación de monumentos nacionales para la conservación de determinadas especies y de los recursos naturales;
- Creación de reservas naturales privadas, a perpetuidad o por un plazo determinado;
- Sistemas de derechos de desarrollo transferibles con el objeto de crear instrumentos económicos que contribuyan a la definición de una política de uso racional de la tierra.

Hace poco tiempo, en octubre de 2002, se presentó un proyecto de ley ante la asamblea legislativa nacional que, precisamente, propone la creación de este nuevo marco legal para la conservación de tierras privadas.

Estudio de Caso 1: Hacienda Barú

1. Descripción de las tierras

La Hacienda Barú es una propiedad privada de 337 ha en la costa del Pacífico, en la provincia de Puntarenas. Comprende 315 ha de bosques, de los cuales 132 ha son, básicamente, bosques tropicales

húmedos, 1,5 km de frente de playa prístino, pequeñas áreas de plantaciones, un complejo de ecoturismo con varias cabañas y un restaurante. Una ruta pública atraviesa la propiedad en forma paralela a la costa. La reserva proporciona hábitat a numerosas especies silvestres, que incluyen 61 especies de mamíferos, 50 de reptiles y anfibios, 350 de aves y 207 de plantas, entre las que se encuentran algunas especies amenazadas o en peligro de extinción.[135] La mayor parte de la reserva forma parte del Corredor Biológico Paso de la Danta, un proyecto ambicioso de reforestación de un paso que va desde la Reserva Forestal Los Santos hasta los humedales Terraba y la Península Osa, que constituirían un corredor de vida silvestre para especies tales como la Danta ("Baird's Tapir"), que se encuentra en peligro.

2. Historia

Durante la década de 1970, la Hacienda Barú se usó para el pastoreo de más de 150 cabezas de ganado. Las fotografías aéreas de aquella época muestran la mayor parte de la propiedad desprovista de árboles. En 1972, Jack Ewing llegó a Barú con el objeto de administrar las operaciones de cría de ganado. Ewing experimentó una transformación personal y se comprometió con la conservación de la propiedad. Adquirió la Hacienda Barú en sociedad con otras personas y en 1976 prohibió la caza en la hacienda. En 1979, la cría de ganado se restringió a unas pocas zonas llanas de pastura, después de que los propietarios llegaron a la conclusión de que esa actividad en las laderas no era beneficiosa desde el punto de vista económico y que era destructiva desde el punto de vista ecológico. Durante los últimos años de la década de 1980, en sociedad con Steve Stroud, la Hacienda Barú comenzó a experimentar con las actividades de ecoturismo, que constituyen en la actualidad su fuente de ingresos principal por actividades productivas. Entre sus otros ingresos se encuentran los pagos por servicios ambientales.

En la actualidad, uno de los propietarios tiene intenciones de liquidar su parte en la Hacienda Barú, cuyo valor de mercado se estima en, aproximadamente, $5-6 millones. Esto ha llevado a que los propietarios realizaran esfuerzos por establecer protección jurídica permanente para las tierras mediante varios instrumentos adicionales, los que se describen más adelante. Se usan diferentes instrumentos, dado que ninguno en forma aislada proporciona toda la protección jurídica adecuada.

3. Mecanismos de Conservación de Tierras Privadas

Refugio Nacional de Vida Silvestre

En abril de 1994, la Hacienda Barú solicitó ante el MINAE la declaración de Refugio de Vida Silvestre. En octubre de 1995, se aprobó la solicitud y se firmó el decreto que declaró la Hacienda Barú como Refugio de Vida Silvestre, abarcando una combinación de tierras públicas y privadas (en Costa Rica, los primeros 50 m de tierra después de la playa son tierras públicas y los 150 m siguientes son tierras públicas sujetas a concesiones privadas).[136] En consecuencia, se establecieron ciertas limitaciones sobre la propiedad, que incluyen medidas para el control de incendios forestales y la prevención de la caza ilegal.

La categoría de Reserva de Vida Silvestre puede tener una duración de hasta 20 años, pero para conservar la categoría, un inspector debe evaluar el cumplimiento del plan de manejo cada cinco años. La inspección de la Hacienda Barú se llevó a cabo en 2000, la que implicó varias visitas por parte del personal del MINAE, que evaluó la propiedad y certificó el cumplimiento.

La categoría de Refugio de Vida Silvestre ha resultado importante para la Hacienda Barú por tres razones: primero, otorga a la Hacienda Barú prioridad en los pagos por servicios ambientales, que han contribuido al respaldo económico de la reserva; segundo, la hacienda está exenta del pago de impuestos a la propiedad; y tercero, le brinda una ayuda importante en la defensa jurídica contra ocupantes ilegales, tal como se describió anteriormente.

Pagos por Servicios Ambientales

La Hacienda Barú obtuvo, en forma anual, los Pagos por Servicios Ambientales por parte del gobierno nacional sobre las 250 ha de sus tierras. Los pagos de aproximadamente $50 por ha son realizados por el gobierno en virtud de un contrato de 5 años de duración con los propietarios, que acuerdan la preservación de la vegetación nativa en las tierras. Con estos fondos, Barú cubre parte de sus costos operativos, los que incluyen una donación al MINAE destinada a costear los salarios de dos guardias ubicados en sus tierras. Los guardias, aunque en la práctica reciben instrucciones y fondos de Barú, se encuentran formalmente empleados por el MINAE, hecho que les confiere la autoridad del Estado para hacer cumplir las leyes ambientales.

Creación de una Fundación que sea Propietaria de las Tierras

En la actualidad, los propietarios de la Hacienda Barú mantienen tratativas para la creación de una fundación que reciba las tierras y sea titular de la propiedad de ellas. El uso de una fundación brinda la posibilidad de obtener un *status* perpetuo, debido a que en virtud del derecho costarricense los estatutos de una fundación no pueden modificarse. Otra ventaja es la exención de impuestos a la propiedad. Para colaborar con el mantenimiento de la fundación, los propietarios contemplan la posibilidad de que la fundación reciba los ingresos derivados del arrendamiento de las instalaciones de ecoturismo a terceros. El manejo de la reserva se realizaría según los lineamientos de un plan de Límites de Cambios Aceptables, que se encuentra en elaboración por parte de un grupo de consultores de la Universidad de Colorado.

Otro grupo sin fines de lucro, la Asociación de Amigos de la Naturaleza del Pacífico Central y Sur (ASANA) también ha recibido el respaldo de los propietarios de la Hacienda Barú desde mediados de la década de 1990. La organización implementó programas de educación ambiental, conservación de aguas y actividades para la titularidad de las tierras. Ha trabajado con escuelas locales, organizaciones cívicas y granjeros. También ofrece su asistencia en la creación del corredor biológico llamado *Paso de la Danta*, para la unión de dos parques nacionales en la región. De acuerdo con el nuevo esquema de manejo previsto por Barú, ASANA llevaría adelante el monitoreo del cumplimiento de los contratos celebrados por los operadores de turismo y podría recibir de la fundación parte de los ingresos derivados del turismo.

Servidumbres

Además, los propietarios están realizando actividades con el objeto de establecer servidumbres en la propiedad a los fines de que los usos de la tierra tengan como propósito la conservación. Las servidumbres serían las tradicionales, creadas de acuerdo con el código civil costarricense. La Hacienda Barú actuaría como fundo sirviente y el fundo dominante sería un predio cercano de propiedad de una organización local para la conservación de tierras (probablemente CEDARENA). La servidumbre restringiría el uso de la mayor parte de las tierras con propósitos de investigación científica y ecoturismo, por ejemplo excursiones, campamentos y las plataformas existentes para excursiones de tipo “zip-line”(saltos de un árbol a otro usando, plataformas, cables y arneses). Las servidumbres permitirían el desarrollo limitado en ciertas áreas: un hotel de dimensiones circunscritas, una pequeña zona comercial y una propiedad donde se ubiquen las oficinas de ASANA.

La organización para la conservación de tierras asumiría la responsabilidad por el monitoreo del cumplimiento de los términos en que fue establecida la servidumbre, y actuaría en su defensa ante los tribunales de resultar ello necesario. Los propietarios solventan los costos incurridos por la creación de esta servidumbre ecológica.

4. Amenazas a la Seguridad de las Tierras y Defensa Judicial Contra los Ocupantes Ilegales

La peor amenaza para los esfuerzos de conservación tuvo lugar en julio de 1995, cuando un grupo organizado de ocupantes ilegales ingresó en la Hacienda Barú y ocupó las tierras que se encuentran a lo largo del frente de playa. Los organizadores de la ocupación ilegal vendieron 47 lotes en la playa de la Hacienda Barú a campesinos sin tierras, que posteriormente pagaron $15 por semana durante un período de dos años a los fines de hacer valer su título. Se sostuvo que la operación fue llevada a cabo por intermediarios, que fueron dirigidos y respaldados económicamente por personas adineradas de una ciudad cercana que intentaban obtener las tierras para ellos mismos en caso de que los ocupantes ilegales tuvieran éxito. Posteriormente, algunos de los intermediarios fueron enviados a la cárcel, condenados por tráfico de drogas y defraudación.

Después de que los propietarios de la Hacienda Barú realizaran ingentes esfuerzos, en enero de 1996 los ocupantes fueron desalojados de la propiedad por la policía nacional. Uno de los temas cruciales que condujo al éxito del desalojo fue que las tierras ocupadas se encontraban bajo la jurisdicción del MINAE, debido a que ellas constituían un refugio de vida silvestre. Ello implicó que los funcionarios corruptos del municipio local dejaron de tener jurisdicción sobre las tierras.

Con posterioridad, la Hacienda Barú tuvo que defenderse de numerosos juicios entablados por los intermediarios que habían organizado a los ocupantes ilegales.[137] La defensa ante los estrados judiciales, que resultó exitosa, implicó varios procesos iniciados por los ocupantes ante la Sala Cuarta (Tribunal Constitucional) contra el MINAE y Barú por desalojo impropio y denegación de derechos sobre las tierras. No obstante, en cada oportunidad el Tribunal falló en favor de Barú, dado que la titularidad de los derechos de propiedad y los derechos de concesión no presentaban ninguna duda respecto de su validez. Los ocupantes ilegales también presentaron demandas por lucro cesante en el fuero civil. Además, se presentaron ante la Defensoría de los Habitantes, denunciando que el MINAE había descuidado sus deberes de supervisión respecto del cumplimiento de las obligaciones de la Hacienda Barú emergentes de su carácter como refugio de vida silvestre. En respuesta a estas denuncias, el MINAE envió inspectores, pero no encontró incumplimiento alguno. Otras actividades de acoso incluyeron varios intentos de incendiar las instalaciones de Barú y amenazas personales a los propietarios y empleados de la hacienda, hechos que llevaron a la contratación de guardias armados con propósitos de protección.

Estudio de Caso 2: Sociedad Público-Privada para la Creación del Área de Conservación Guanacaste[138]

La formación del Área de Conservación Guanacaste (ACG), en el noroeste de Costa Rica, constituye un ejemplo excepcional de sociedad público-privada para la conservación de tierras. Esta área protegida de 110.000 ha terrestres y 43 ha marítimas abarca desde 6-18 km de mar hasta las tierras bajas costeras de bosque seco, pasando sobre los volcanes con bosques nubosos a 1.400-2000 m, y bajando hasta el bosque tropical atlántico. Comprende aproximadamente la misma cantidad de especies que se encuentran en América del Norte.[139] Aunque esta área es de propiedad del gobierno, se conformó a través de una sociedad público-privada que incluyó la adquisición por parte de una ONG de cerca de 70.000 ha de tierras privadas para la unificación de tres parques nacionales, que se encontraban bastante separados uno del otro, a los fines de constituir una única unidad de manejo. También involucró la creación de una alianza público-privada para su manejo.

Los papeles clave en este emprendimiento fueron desempeñados por en Ministerio de Recursos Naturales y Energía del gobierno nacional y por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, este último conducido eficientemente por Álvaro Umaña, René Castro, Hernán Bravo, Carlos Manuel Rodríguez,

Álvaro Ugalde, Mario Boza y Raúl Solórzano. Dos ONG tuvieron una actuación clave, el Guanacaste Dry Forest Conservation Fund, creado por Dan Janzen; y BioGuanacaste, creada por un consorcio de habitantes de la región preocupados por la ecología y por administradores de biodiversidad. También desempeñaron papeles decisivos varios Presidentes, ONG nacionales tales como la Fundación de Parques Nacionales, la Fundación Neotrópica, INBio, la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional, y el Centro Científico Tropical y sus asociados internacionales, The Nature Conservancy, WWF, Conservation International, IUCN y UNESCO.

Historia

Anteriormente, gran parte del ACG fue propiedad de Luis Somoza, presidente de Nicaragua desde 1956 hasta 1963. Allí también estuvo ubicada la pista de aterrizaje que construyó Oliver North a mediados de la década de 1980. Poco después de que los Somoza ocuparan el área de Guanacaste, Kenton Miller, en aquella época un funcionario de la Organización para la Agricultura y la Alimentación, fue invitado por el gobierno para que examinara el potencial turístico del Monumento Histórico Santa Rosa, de 1.000 ha. En lugar de proponer que el predio continuara con su carácter de monumento histórico, Miller presentó un plan para la creación y el manejo de Santa Rosa como el primer parque nacional de vida silvestre de Costa Rica. El gobierno extendió el área propuesta a 10.000 ha, abarcando desde el mar hasta la Carretera Interamericana. En 1971, Santa Rosa se convirtió en uno de los primeros parques nacionales de Costa Rica.[140] Con posterioridad, en la región se crearon áreas protegidas públicas separadas adicionales, que incluían los Parques Nacionales Guanacaste y Rincón de la Vieja, el Sector Murciélago y el Refugio de Vida Silvestre Bahía Junquillal.

Estrategia de conservación

Al llegar el año 1985, el daño producido por los incendios anuales causados por el hombre[141] (exacerbados por la introducción de variedades exóticas de césped tales como jaragua), la caza furtiva, las dimensiones reducidas del área, las guerras vecinas, la reducción de los presupuestos gubernamentales y varios otros pequeños problemas, habían conducido, de forma acelerada, a la disminución del potencial de conservación de la biodiversidad, reduciéndola a no más que una zona de pastoreo de ganado en un bosque seco raleado con fragmentos boscosos en las cañadas. En este punto, Dan Janzen, científico que realizaba investigaciones en Santa Rosa desde comienzos de la década de 1970, propuso un plan ambicioso para restaurar el ecosistema. Ello implicaba la extensión de manera significativa del área y su manejo integral, debido a que se necesitan grandes ecosistemas intactos para lograr los objetivos de conservación de, prácticamente, la totalidad de la biodiversidad original del área.[142] El objetivo se alcanzó mediante la sociedad público-privada descripta más adelante. En 1991, el área fue rebautizada como Área de Conservación Guanacaste,[143] que amalgamó tres parques nacionales, dos refugios de vida silvestre, una reserva forestal, una zona protectora y un conjunto de tierras privadas circundantes que se adquirió a los efectos de la creación del área.

En 1986, Janzen puso en marcha una iniciativa privada y una enérgica campaña de recaudación, mediante la que se obtuvieron $11, 8 millones de fondos privados para la adquisición de las tierras alrededor de Santa Rosa y para la implementación del programa de restauración del hábitat. Los fondos provinieron, esencialmente, de fundaciones internacionales y de donantes individuales, y fueron canalizadas inicialmente a través de The Nature Conservancy, y con posterioridad, a través del Guanacaste Dry Forest Conservation Fund (GDFCF), una organización sin fines de lucro que Janzen creó en los Estados Unidos de América.[144] Cerca de 300 propiedades fueron objeto de negociación y venta por parte de personas que se mostraron deseosas de hacerlo. Los precios variaron desde un simbólico valor de $1 por la adquisición de una parcela de 7.000 ha hasta $16 millones, pagados por el gobierno de Costa Rica para efectuar la expropiación de las 15.800 ha de la propiedad Santa Elena. En este último caso, el sector privado solventó varios millones de dólares en gastos y costos judiciales e invirtió tres años de esfuerzos para el aumento del valor de la propiedad (*sweat equity*), en lo que constituyó otro ejemplo de una sociedad público-privada eficaz.

El rasgo fundamental de esta sociedad público-privada es que la mayor parte de las propiedades se adquirieron por entidades no gubernamentales. Primero, la paraestatal Fundación de Parques Nacionales (FPN), y en forma reciente, la GDFCF, actuaron como intermediarios para efectuar, en última instancia, la transferencia de las tierras al gobierno. Debido a que ambas organizaciones se encuentran acreditadas como asociaciones de beneficencia pública sin fines de lucro, las leyes costarricenses les otorgan la exención del pago de impuestos sobre las tierras y el pago reducido o la exención total en los impuestos sobre la transferencia. En 1991, una vez que se habían adquirido suficientes tierras, se comenzó el retrazado de los límites del área protegida pública, que se extendieron para incluir las áreas adquiridas de forma privada. La titularidad de las propiedades comenzó a transferirse al gobierno, en un proceso que continúa hasta el presente a medida que se agregan nuevos sectores.

Una de las razones principales para la transferencia de la propiedad al gobierno está dado por el hecho de que los grandes latifundios, aun cuando se manejen con propósitos de conservación, no son aceptados en el contexto cultural de América Latina. "Al margen de las consideraciones de una lógica de manejo, una propiedad única habría sido demasiado grande. Las fuerzas sociales que caracterizan la sociedad democrática contemporánea de Costa Rica no hubieran permitido la existencia de una propiedad de enormes dimensiones en manos privadas dentro de un pequeño país."[145]

El último capítulo de este proyecto comenzó en los últimos años de la década de 1990, cuando se inició el proyecto del Rincón Rainforest, destinado a la adquisición y la conservación de 5.000 ha adicionales de bosques tropicales a lo largo del límite este del ACG.[146] Estos bosques húmedos son utilizados por muchas especies propias de bosques secos durante la estación seca, de forma tal que su conservación se torna importante para permitir la supervivencia de la biodiversidad de la totalidad del extenso ecosistema de bosque seco (especialmente debido a que el calentamiento global crea un clima más cálido y seco).

Nuevamente, ésta es una iniciativa privada que traerá como resultado la adquisición por parte de una ONG de, aproximadamente, 50 predios privados desocupados, pero con un respaldo logístico y político sustancial por parte del sector público. La conexión del proyecto con el ACG proporciona un contexto de conservación político y moral a los ojos del público local, nacional e internacional. Asimismo, el sector público provee recursos técnicos y administrativos en el proceso de identificación y adquisición de las tierras. Una vez adquiridas, el personal del ACG es el que las maneja en forma conjunta con GDFCF. La totalidad de las tierras se incorporará, finalmente, al ACG, con el gobierno como propietario pleno de las tierras. Ello se llevará a cabo una vez que los límites se hayan trazado, se establezca la infraestructura, el proceso de restauración de los bosques se encuentre en marcha, y se implemente un mecanismo que asegure que los ingresos provenientes del fondo de $500.000, constituido en forma privada, se destinen al manejo del sector.

Manejo del ACG

La totalidad del ACG se maneja como una sola unidad en una sociedad público-privada, en lo que se ha descripto como "un ejercicio de ingeniería social y biológica".[147] Ello requirió que, en 1986, los directores de las Direcciones existentes en aquella época, el Servicio de Parques Nacionales, la Dirección General Forestal, la Dirección General de Vida Silvestre, y la Fundación de Parques Nacionales, una ONG con directores designados por el gobierno, renunciaran a sus facultades y autoridad sobre el personal y las tierras, en favor de la unificación de la administración, el presupuesto y los objetivos (restauración y conservación). Este paso trascendente tomado en 1986, abrió el paso para el Sistema Nacional de Áreas de Conservación actual (SINAC), que es la conjunción de las tres reparticiones gubernamentales.[148]

La mayor parte de los fondos para el proyecto total provino de un canje de "deuda por naturaleza" en 1987, con $3,5 millones provistos por el gobierno sueco para el descuento de deuda costarricense. Sin embargo, se recolectó más deuda que la prevista y el Banco Central, en principio, se negó al rescate de más de $5-6 millones de deuda. Álvaro Umaña, quien era en aquella época el Ministro de Recursos

Naturales, junto con el sector de las ONG, actuaron como grupo de presión para convencer al Banco Central de que pagara el 75 por ciento de la deuda adquirida, generando $18 millones para el fondo fiduciario, las adquisiciones de tierras y la infraestructura. Después de usarlo para costear algunos gastos, el fondo alcanza, en la actualidad, un total de $6-7 millones[149] y se encuentra en manos del FPN.

Los ingresos provenientes del fondo fiduciario, junto con los derivados del turismo y otros aranceles, y los pagos por servicios ambientales del gobierno de Costa Rica de $50 por ha por año en el Rincón Rainforest, proporcionan un total de $1,4-1,7 millones anuales al presupuesto del ACG. Esencialmente, la totalidad del presupuesto se gasta en forma local, con el 20 por ciento, aproximadamente, destinado a llevar a cabo un programa de educación biológica en el ACG para 2.500 niños de las escuelas cercanas. Los objetivos y la realidad consisten en que la conservación del ACG no originan gastos para el erario nacional y que, en última instancia, contribuyen a la economía nacional al menos en la misma proporción en que lo harían si las tierras se hubiesen convertido, como sucede con otras tierras en la región, en un agropaisaje comercial de bajo nivel.

Conclusiones

La creación del ACG es la historia de una sociedad público-privada que resultó eficaz en grado sumo. El sector privado proporciona la mayor parte del liderazgo emprendedor en estos 15 años de esfuerzos para la restauración y la conservación del 2 por ciento del país, y llevó la delantera en la adquisición de 70.000 ha de tierras privadas con el propósito de unir las tierras públicas existentes en un ecopaisaje coherente. Además, los esfuerzos privados permitieron la recaudación de $12 millones, aproximadamente, de los $45 millones del costo total de este emprendimiento hasta la fecha, y proporcionaron la motivación que llevó al gobierno a la obtención o el suministro de los fondos restantes.

El papel del gobierno en la sociedad público-privada fue decisivo, e implicó:

- La voluntad de crear una unidad administrativa público-privada consolidada para el ACG;
- La colaboración política (especialmente crítica en el canje de “deuda por naturaleza”, la expropiación de el caso crítico de la Península Santa Elena, y la creación de la legislación necesaria);
- La legitimidad social local, nacional e internacional;
- El poder jurisdiccional gubernamental (como en el caso de la legalidad de los arrestos y el desalojo de los ocupantes ilegales), y
- El muy considerable “conocimiento clásico” de conservación de parques nacionales.

Dan Janzen describió los presupuestos clave de la sociedad público-privada de la siguiente manera:

“Se supuso desde sus comienzos en 1986 que, finalmente, el ACG sería en su totalidad de propiedad del gobierno –con el propósito de su supervivencia a perpetuidad– pero con un manejo de la biodiversidad tendiente a la flexibilidad, adaptado a las circunstancias y con la característica filosofía de manejo orientada por una misión que posee el sector privado, con el objeto ya mencionado de su supervivencia a perpetuidad...

Las negociaciones entre las ONG y el gobierno desempeñan un papel protagónico en estas transferencias, donde a ambos lados de la mesa de negociaciones se producen con frecuencia cambios en el poder, las intenciones, la capacidad y la confianza en sí mismos, pero donde hay un tema en común: la conservación de la biodiversidad de las tierras silvestres a perpetuidad. Una alianza realista entre los esfuerzos de conservación del sector privado, inconstantes pero fluidos, y los esfuerzos de conservación del gobierno, lentos pero innovadores, han sido la marca registrada de las tres décadas de historia de la conservación de la tierras silvestres en Costa Rica. Ello resultó esencial para la formación de la ACG como un todo integrado...”

VII. ECUADOR

Socio en el País: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental

Reseña Descriptiva por: Verónica Arias y Mónica Tobar.

En Ecuador ha habido gran actividad en la conservación de tierras privadas, tanto de manera formal como informal. Los propietarios pueden obtener la protección legal formal de sus tierras mediante la designación de Bosque Protector, efectuada por el gobierno. Los propietarios privados crearon de forma voluntaria 88 de estas reservas. Además, existen cientos de áreas protegidas privadas informales establecidas por sus propietarios, en muchos casos con relación a actividades de ecoturismo. También existen varios sistemas, que se dan sólo en Ecuador, de áreas protegidas creadas por ONG ambientalistas que se diseñaron cuidadosamente con el objeto de conservar áreas críticas para la biodiversidad que quedaban fuera del sistema estatal de áreas protegidas.

Además de estos métodos voluntarios de protección de las tierras, el gobierno utilizó de forma extensiva la designación de Bosque Protector para restringir los usos en las tierras privadas dentro de ciertas áreas críticas.[150] Setenta de estas áreas fueron creadas por el gobierno, a menudo para la protección de cuencas, que en la actualidad abarcan 2.237.183 ha, el 8 por ciento del país. Sin embargo, la simple designación de un área como Bosque Protector ha arrojado pocos resultados respecto de la protección de las tierras, y ésta depende en gran medida de los esfuerzos de conservación de la entidad que maneja la reserva en cada caso. Finalmente, las servidumbres ecológicas comenzaron a establecerse en Ecuador en 1999, pero éstas son las servidumbres reales tradicionales entre dos fundos adyacentes, hecho que limita de manera significativa su aplicación potencial.

A. Áreas Protegidas Gubernamentales que Cubren Tierras Privadas

1. Bosques Protectores Creados por Iniciativa del Gobierno

En Ecuador, la tierra puede protegerse de forma permanente mediante la designación de Bosques y Vegetación Protectores, de acuerdo con la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.[151] La designación de las tierras como Bosque Protector se puede efectuar de dos maneras completamente diferentes. Ello depende de que la declaración se produzca por iniciativa del gobierno o de un propietario privado. Esta sección trata sobre la declaración gubernamental de Bosque Protector en tierras frágiles desde el punto de vista ecológico, declaración mediante la que se restringen los usos de las tierras privadas dentro del área. También, los propietarios pueden obtener de forma voluntaria esta designación a los fines de crear una reserva privada formal en sus tierras, tema que se trata en la próxima sección. La categoría de Bosque Protector es idéntica en ambos casos, pero el compromiso asumido de forma voluntaria por parte del propietario en la creación de la reserva sólo se encuentra presente en el último de los casos señalados.

La Dirección Nacional Forestal, que es la autoridad responsable por los Bosques Protectores,[152] realizó un inventario de estas áreas protegidas, que se presenta más adelante en la Tabla 1. Para el año 2001, se habían declarado 161 Bosques Protectores, que abarcaban una superficie total de 2.455.287 ha, aproximadamente el 9 por ciento del territorio de Ecuador. Más del 90 por ciento de estas áreas corresponde a Bosques Protectores declarados a iniciativa del gobierno, pero 88 de estas áreas, que cubren 113.683 ha, fueron creadas por iniciativas privadas.

CUADRO 15. CANTIDAD Y SUPERFICIE DE BOSQUES PROTECTORES DE ECUADOR

	Cantidad	Porcentaje del total	Superficie aprox. (ha)	Porcentaje superficie total
Públicas	70	43,5	2.237.183	91,1
Privadas	88	54,7	113.683	4,6
Mixtas	3	1,9	104.421	4,3
TOTAL	**161**		**2.455.287**	

Base de datos: Inventario de Bosques Protectores en el nivel nacional. Ministerio del Medio Ambiente (2001).

Las formaciones vegetales, naturales o cultivadas, que se consideran para la designación de Bosque Protector deben presentar los siguientes atributos: 1) su principal función debe ser la conservación de la vida silvestre y el suelo; 2) deben estar situadas en áreas que permitan el control de fenómenos pluviales torrenciales o la preservación de cuencas hidrológicas, especialmente en zonas con escasas lluvias, que se encuentran en cimas montañosas o áreas contiguas a las fuentes, cursos o depósitos de agua; 3) constituyen cortinas rompevientos; 4) están localizadas en áreas de investigación hidrológica o forestal; 5) están localizadas en zonas estratégicas para la defensa nacional; o 6) constituyen un factor de la defensa de los recursos naturales y de obras de infraestructura de interés público.[153]

Las únicas actividades permitidas dentro de los Bosques Protectores dependen de la autorización previa que otorga la Dirección Nacional Forestal, y son las siguientes: la apertura de franjas cortafuegos, el control fitosanitario, el fomento de la fauna y la flora silvestre, las obras públicas o ecológicas prioritarias, las actividades científicas, turísticas y recreativas. Una modificación en las regulaciones del 2 de mayo de 2002 permite las actividades forestales siempre que no entren en conflicto con los criterios de preservación. Además de estas restricciones generales, se pueden imponer otras adicionales mediante el decreto que crea la reserva[154] o incluyéndolas en el plan de manejo.

La mayor parte de los Bosques Protectores creados por el gobierno está formado por extensas áreas declaradas con fines de utilidad pública mediante resoluciones ministeriales, con el objeto de proteger cuencas hídricas, ecosistemas forestales amenazados, ecosistemas de manglares, zonas verdes que circundan ciudades, o áreas de importancia para la conservación de la biodiversidad, entre otras. En estos casos, los Bosques Protectores incluyen, típicamente, muchas propiedades privadas dentro de sus límites, cuyos propietarios pueden, o no, haber consentido o participado en la decisión de creación del Bosque Protector. La declaratoria de Bosque Protector restringe de manera significativa los usos de las tierras en estas propiedades privadas, como se señaló anteriormente.

Los poderes de administración típicamente se otorgan a la entidad que solicitó la creación del Bosque Protector, por ejemplo una municipalidad, que debe establecer el plan de manejo y es responsable por el cumplimiento de las normas sobre el uso de la tierra que se establecieron en la declaración. Tradicionalmente, esta presencia administrativa ha sido débil, y en muchos casos, la designación de Bosque Protector resultó ineficaz para evitar el desmonte de las tierras privadas dentro de la reserva y la conversión a tierras destinadas a la agricultura o el pastoreo.

En la práctica, la categoría de Bosque Protector sólo ha proporcionado una protección débil para las tierras que fueron objeto de esta declaración. Los problemas relativos a los Bosques Protectores se comentan en la siguiente sección.

B. Métodos Voluntarios de Protección de Tierras Privadas

Aunque los esfuerzos voluntarios en pos de la protección de las propiedades privadas aumentaron en gran medida en los últimos años, ellos existían desde 1942, cuando se adoptaron medidas de conservación en el Rancho Primavera en la Provincia Napo. La primera reserva privada formal fue la Estación Científica Río Palenque, una reserva de 200 ha en Esmeraldas, establecida por Calaway Dodson y la Universidad de Miami en la década del 70. Otras de las primeras reservas fueron las de Janueche, Jatun Sacha y Río Guajalito, establecidas en la década del 80. Actualmente, existe una gran cantidad de áreas protegidas privadas en Ecuador, que lo convierte, junto con Costa Rica y Brasil, en uno de los países con la mayor cantidad de este tipo de áreas protegidas en América Latina.

1. La Declaratoria de Bosque Protector por Iniciativa de un Propietario Privado

Los propietarios pueden obtener la designación permanente de sus tierras como reservas privadas a través de la declaración de bosque protector. La declaratoria se efectúa mediante una resolución ministerial después de que el solicitante cumple con los requisitos establecidos en la ley y su reglamentación. Este es el único instrumento legal que permite la participación privada en la conservación de las tierras.

Los siguientes son los pasos necesarios para que el propietario obtenga la declaratoria de bosque protector para las tierras que cumplen con los requisitos:

> 1. El interesado presenta una solicitud ante el Ministerio del Ambiente o el distrito forestal, junto con la escritura pública de la propiedad, un certificado válido expedido por el Registro de la Propiedad que certifique que no pesan gravámenes sobre la propiedad, y un documento topográfico expedido por el Instituto Geográfico Militar en el que se describe la zona.
> 2. Se debe realizar una inspección de la zona para verificar que la propiedad cumple con los requisitos necesarios para la declaración de bosque protector (sobre la base de la utilidad de la conservación hidrológica del bosque sujeto a la declaración).
> 3. La declaración del área como bosque protector se efectúa mediante una resolución ministerial. Y,
> 4. La parte interesada tiene un plazo de 180 días para trazar un plan de manejo, que se debe inscribir en el registro de la propiedad.[155]

Una vez efectuada la declaración, esta tiene carácter perpetuo y no puede modificarse por los futuros propietarios. Si su creación fue impulsada por el Estado, sólo puede revocarse por razones ecológicas. Si la iniciativa fue de un propietario privado, la declaratoria sólo se revocará mediante un proceso administrativo por razones fundamentales, como la imposibilidad de lograr los objetivos de la reserva debido a cambios en la tierra. Además, lo habitual es que el propietario haya recibido exenciones del pago de los impuestos a la propiedad rural, aunque tales exenciones han sido revocadas debido a los problemas económicos del país. Sin embargo, según ciertas informaciones, no siempre las autoridades permitieron esta exención en la práctica y requirieron que los propietarios continuaran pagando los impuestos.

Las razones por las que los propietarios han solicitado la declaración de Bosque Protector presentan diferentes características, aunque un número de áreas se han creado con propósitos de conservación y son parte de la red de áreas protegidas privadas. Un ejemplo es la reserva Cerro Blanco en Guayaquil, que protege un sitio de importancia global que preserva la biodiversidad endémica del área.[156] Este Bosque Protector se creó en 1989 y después de varias ampliaciones ha llegado a abarcar 6.000 ha en la actualidad. Está manejado por una fundación sin fines de lucro que recibe una ayuda considerable de Cemento Nacional, que creó la reserva y que realiza esfuerzos constantes para proteger el área de los incendios y las ocupaciones ilegales.[157] Sin embargo, muchos propietarios que obtuvieron la declaración no realizan ninguna actividad destinada a la conservación, y sólo han buscado aumentar la seguridad de sus propiedades contra las ocupaciones.[158]

Problemas con los Bosques Protectores

En la práctica, la declaratoria de Bosque Protector sólo proporciona una protección débil para las tierras designadas para la conservación. Aunque en algunos casos ha afectado las decisiones del gobierno en materia de uso de las tierras que trajeron como resultado cierta protección legal adicional, la categoría de Bosque Protector no ha sido capaz de brindar protección a las tierras contra las ocupaciones ilegales, ni impedir la conversión del bosque para ser destinado a la agricultura o el pastoreo. Alguno de los problemas específicos se detallan a continuación.

• *Creación de Bosques Protectores que no cumplen con los requisitos legales:* Actualmente, existen Bosques Protectores que no cumplen con los requisitos establecidos en la Ley Forestal, hecho que constituye un ejemplo de la falta de control adecuado por parte de la autoridad gubernamental correspondiente. Antes de la declaración, el Ministerio del Ambiente solicita la realización de varios estudios que determinen si el área cumple con los prerrequisitos para la declaración de Bosque Protector, y emite un informe de evaluación.[159] Debido a razones administrativas y económicas, la autoridad gubernamental no cuenta con los recursos necesarios para realizar visitas, estudios adecuados y asegurar el acatamiento de los requisitos mencionados. En algunos casos, el trámite se realiza sólo con la documentación presentada por el interesado.

• *Falta de planes de manejo:* La falta de planes de manejo para la mayor parte de las áreas con la categoría de Bosque Protector representa un gran punto débil en el uso de esta herramienta. La Tabla 2 muestra que sólo el 17 por ciento de los Bosques Protectores posee planes de manejo. Más aún, el Ministerio del Ambiente, que está a cargo del asesoramiento para la elaboración de los planes, a menudo no lo hace, y los Distritos Forestales responsables no controlan el cumplimiento. La ausencia de planes de manejo es un indicador de que las actividades que se realizan en los Bosques Protectores existentes no alcanzarían los objetivos de conservación y protección.

CUADRO 16. CANTIDAD DE BOSQUES PROTECTORES CON PLAN DE MANEJO POR CATEGORÍA

	Con plan de manejo	Sin plan de manejo
Estatal/Público	19	69
Privado	6	64
Mixto	3	0
TOTAL	**28**	**133**

* Los datos se refieren a los 161 *Bosques Protectores* del Inventario de Bosques Protectores en el nivel nacional, Ministerio del Ambiente (2002).

• *Falta de ejecución de la ley contra las ocupaciones ilegales y las conversiones de la tierra:* En general, se ha visto 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. En general, la declaración de Bosques Protectores por parte del Estado ha fracasado en su propósito de proteger las áreas contra la tala de bosques y la conversión de tierras para destinarlas a la agricultura, aunque la categoría de protección puede frenar la tendencia en algunos casos. Existen algunos ejemplos en los que los Bosques Protectores han sido completamente desmontados, y ya no cumplen con los fines para los que fueron creados.

Los Bosques Protectores declarados por iniciativa privada han estado un poco mejor protegidos, en parte debido a que tienen menor superficie y que los propietarios son fundaciones sin fines de lucro, como las estaciones científicas, que cuentan con recursos adecuados para controlar y proteger las reservas contra las ocupaciones ilegales de las tierras.

• *Falta de eficacia de las exenciones impositivas de los Bosques Protectores:* Aunque las tierras declaradas Bosques Protectores se encuentran exentas del pago de impuestos a la propiedad rural, ello no crea un incentivo económico importante, dado que estos impuestos son bastante bajos en Ecuador. Además, los propietarios subvalúan sus fundos con propósitos impositivos. Estos impuestos no se tributan anualmente. Típicamente, se acumulan para que los pague el adquirente de una propiedad cuando ésta se pone a la venta. Aun así, el monto acumulado durante un período de 12 a 20 años no alcanza más que a un pequeño porcentaje del precio total de venta. Debido a ello, la exención impositiva para los Bosques Protectores no importa en la práctica ningún incentivo económico significativo para la conservación.

• *Falta de respaldo de otros organismos gubernamentales:* La designación de tierras como Bosque Protector puede traer aparejado un cambio en las políticas de los organismos gubernamentales con el objeto de proteger las tierras en las reservas, pero este efecto no es constante, y no todos los organismos parecen reconocer la categoría de protección. En un estudio de caso, la categoría de Bosque Protector implicó que las autoridades gubernamentales no expidieran permisos para la tala de árboles en las tierras, hecho que resultó en la depreciación del valor de la propiedad, la que fue posteriormente vendida a una ONG y utilizada como estación científica. Por otro lado, representantes del Instituto Nacional para el Desarrollo Agropecuario (INDA) dieron permiso para la presentación de reclamos dentro de áreas declaradas Bosques protectores, aun cuando esto, en teoría, no es legal.[160] Además, en muchos casos las autoridades fiscales continuaron exigiendo a los propietarios de tierras dentro de áreas de Bosques Protectores el pago de los impuestos a la propiedad, aunque la ley exime a los propietarios de tributar el impuesto. Esta falta de consideración por la designación de área protegida por parte de organismos gubernamentales que tienen otras funciones implica que el gobierno puede constituir la principal causa directa de la pérdida de protección dentro de un Bosque Protector. Es por ello que una política gubernamental que exhiba una mayor coordinación respecto de la protección de los Bosques Protectores aumentaría la eficacia de ésta.

2. Adquisición de Tierras y Titularidad de la Propiedad por parte de ONG

Más que en cualquier otro país, con la excepción quizás de Costa Rica, las ONG se han mostrado activas en la adquisición de tierras y en el papel de titulares de la propiedad de éstas para llevar a cabo la protección de sitios críticos para la conservación de la biodiversidad. Tal como sucede en otros países, la titularidad de la propiedad por parte de una ONG ambientalista constituida de conformidad con la ley brinda estabilidad a la protección de las tierras. Las ONG involucradas buscan de forma activa la obtención de recursos económicos para el mantenimiento de las propiedades en su estado natural.

Uno de los usos de reservas privadas –y uno de los mejores ejemplos es Ecuador– lo constituye la creación de sistemas de reservas privadas por parte de ONG ambientalistas con el propósito de proteger sitios críticos en los ecosistemas más amenazados del país. Tres organizaciones desarrollaron estas redes de reservas después de años de trabajo científico y “análisis de indefensión”, que identifican los sitios más importantes que permanecían con necesidades de protección insatisfechas para la conservación de la biodiversidad del país. Típicamente, estas reservas poseen superficies que abarcan desde 1.000 ha hasta 10.000 ha, se encuentran localizadas en los ecosistemas de bosques que ya han perdido entre el 96 y el 99 por ciento de su extensión original, con algunas partes remanentes en tierras privadas principalmente. La mayor parte de las reservas se encuentran bien protegidas, poseen un plan de manejo en el sitio y conducen un amplio espectro de investigaciones, actividades de reforestación y proyectos de extensión comunales. Los sistemas de reservas privadas son:

CUADRO 17.

Organización	creada	CANTIDAD Actuales	CANTIDAD Planif.	SUPERFICIE TOTAL (HA) Actuales	SUPERFICIE TOTAL (HA) Planif.
Fundación Jatun Sacha[161] Objetivo: Ecosistemas en peligro que no se encuentren bien representados en las áreas protegidas de Ecuador.	1988	5	6	8.500	15.000
Fundación San Francisco[162] Objetivo: Conservación de todos los hábitats representativos en el sudoeste de Ecuador	1997	3	6	8.000	24.000
Fundación Jocotoco[163] Objetivo: Conservación del hábitat de especies de aves en peligro	1998	7	10	6.000	60.000

Estas agrupaciones tienen diversas estrategias para la recaudación de fondos destinados a la ampliación y el manejo de sus tierras. Los fondos para la adquisición de tierras provienen casi en su totalidad de donantes internacionales privados, tanto individuos como fundaciones. Los fondos para el manejo de las áreas provienen tanto de donantes internacionales privados como gubernamentales, de aranceles por cursos que se imparten en las áreas o contribuciones de los voluntarios que trabajan en los sitios, y en unos pocos casos, allí donde existe infraestructura para ello, del ecoturismo y de la investigación científica. La Fundación Jatun Sacha ha logrado que alguna de estas reservas sea autosuficiente, básicamente a través de aranceles que se cobran a los participantes en los cursos y a los pasantes voluntarios.

3. Áreas Protegidas Privadas Informales

En la actualidad, muchas de las áreas protegidas privadas del Ecuador cuentan con una mera declaración informal por parte de los propietarios como una forma de poner de manifiesto la intención de conservar el patrimonio natural. Con frecuencia, estas áreas, a las que también sus propietarios llaman “reservas”, están conectadas con el negocio del ecoturismo. Las áreas varían desde unas pocas docenas de hectáreas de bosque de propiedad de una familia que recibe turistas en su casa rural para obtener ingresos adicionales, hasta Cabañas de San Isidro, de 1.170 ha, cuyos titulares son conservacionistas dedicados que adquirieron tierras adicionales para formar una zona de amortiguamiento para la Reserva Ecológica Antisana,[164] que se encuentra cerca de su predio. Estas áreas carecen de una declaración formal de área protegida que aseguraría su supervivencia en el largo plazo.

4. Servidumbres Ecológicas (o Ambientales)

A finales de la década del 90, el Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA), comenzó de forma activa la promoción del uso de servidumbres como una herramienta de conservación de las tierras privadas.[165] En julio de 1999, después de realizar esfuerzos para interesar a varias entidades en el establecimiento de una servidumbre ecológica, brindó su asistencia a la Fundación Jatun Sacha y a Health and Habit Foundation para la creación en un área de 700 ha de la primera servidumbre ecológica en América del Sur. También, CEDA contribuyó a la creación de la segunda servidumbre ambiental de Ecuador en 2001, que abarca 600 ha en Pichincha (ver estudio de caso), entre la familia Lima y la Fundación Ceiba.

Ambas son servidumbres reales tradicionales establecidas entre fundos adyacentes, que restringen los usos de la tierra con propósitos de conservación durante un plazo de duración de 25-30 años. No obstante la posibilidad del establecimiento de servidumbres a perpetuidad, en los dos casos las partes se sintieron confiadas en la fijación de un plazo determinado, debido a que las servidumbres ambientales constituyen una innovación. La exigibilidad del cumplimiento de los términos establecidos respecto de las servidumbres, para restringir el uso de la tierra con fines de conservación, no ha sido puesta a prueba en Ecuador. Existe cierta inseguridad a este respecto, debido a que los usos no son los tradicionales ni se encuentran específicamente permitidos en la ley ecuatoriana.

Actualmente, se está publicitando la posibilidad del establecimiento de servidumbres ambientales. Se está identificando a los potenciales propietarios interesados en Ecuador, con ciertas ONG, como CEDA, en un lugar de importancia. Existen oportunidades significativas para el establecimiento de servidumbres ecológicas. En la actualidad, existen seis proyectos que se encuentran en diferentes etapas de negociación, que cubren un área aproximada de 1.000 ha Sin embargo, la negociación y el establecimiento de las servidumbres ambientales lleva tiempo, en parte debido su carácter innovador y en parte por el tiempo que necesitan las partes para decidir cuál es la mejor forma contractual de servidumbre ambiental que produzca los efectos jurídicos buscados.

Muchas de las incertidumbres respecto de las servidumbres ambientales se resolverían mediante la presentación de un proyecto de ley que determine la creación de servidumbres con propósitos de conservación, y que permita que se establezcan en favor de una organización sin el requisito de la existencia de fundos dominantes y sirvientes.

5. Redes de Reservas Privadas

Con el propósito de promover un mayor grado de cooperación entre propietarios privados dedicados a la protección del resto de los bosques nativos, en 1996 se creó una red llamada Corporación Nacional de Bosques Privados de Ecuador. Esta red comprende 65 propietarios privados con 70,000 ha.[166] Los miembros deben cumplir con ciertos requisitos, que incluyen la titularidad de las tierras donde se encuentran los bosques, o el hecho de ser administradores de una propiedad que posea el remanente de un bosque nativo o de un bosque en proceso de recuperación. Otros requisitos son la presentación de una declaración donde adhieren a los objetivos de conservación de la red, el pago de una cuota de afiliación, la voluntad de adoptar programas de manejo sustentable, de educación ambiental y trabajo comunitario. Este grupo incluye propietarios que mantienen sus propiedades como reservas privadas de manera informal, ONG con propiedades protegidas, y propietarios cuyas tierras fueron declaradas formalmente como Bosques Protectores.

6. Conclusiones

En definitiva, el grado de protección que proporcionan la declaratoria de Bosques Protectores o las áreas protegidas privadas depende, principalmente, de la voluntad y los recursos del solicitante o el propietario de la reserva. Típicamente, no se pueden afrontar las dificultades de desarrollo sin esfuerzos significativos por parte del propietario de la tierra, que demanda un compromiso sostenido y una estrategia respecto de los recursos económicos. Hasta la fecha, las áreas privadas que se protegen de manera más eficaz son las pequeñas áreas de propiedad de las ONG o de propietarios conservacionistas. Su eficacia es considerablemente mayor que la designación de reserva como las declaraciones estatales de Bosque Protector, en las que un actor privado o estatal intenta imponer el cumplimiento de ciertas condiciones respecto del uso de la tierra sobre un área de grandes dimensiones y sobre los propietarios privados. Además, los emprendimientos privados realizados en zonas adyacentes a las áreas protegidas públicas contribuyen de manera significativa a asegurar el cumplimiento de la protección en las áreas públicas, y en la realización de la investigación científica y la educación en respaldo del área pública.

C. Próximos Objetivos

Las siguientes medidas son importantes para el fomento y el fortalecimiento de las herramientas jurídico-legales para la conservación de las tierras privadas en Ecuador. Esta sección, al comentar estas medidas, hace expresa referencia a las medidas incluidas en el proyecto de Ley Especial para la Conservación y el Uso Sustentable de la Biodiversidad, que fue elaborado con una importante colaboración de las agrupaciones conservacionistas y que se encuentra a consideración del congreso nacional.

1. Mejoramiento del marco legal

• *Legislación que permita las servidumbres ambientales.* Una de las mayores debilidades de las leyes de Ecuador es la falta de un facultamiento expreso para la creación de las servidumbres ambientales que restrinjan los usos de la tierra y que permita que la titularidad de las servidumbres se encuentre en cabeza de organizaciones calificadas, aun cuando ellas no sean titulares de fundos adyacentes. El proyecto de Ley Especial para la Conservación y el Uso Sustentable de la Biodiversidad implementaría estas dos recomendaciones y proporcionaría mayor seguridad para el establecimiento y la exigencia de cumplimiento de las servidumbres ambientales.

• *Legislación que permita la creación de reservas naturales privadas.* El sistema de reservas privadas de Ecuador ha obtenido algunos éxitos, pero el control y la ejecución del cumplimiento de las restricciones en las tierras privadas continúan presentando flancos débiles. El proyecto de Ley Especial permitiría la creación de "Reservas Naturales Privadas" en áreas que reúnan los requisitos apropiados. El Ministerio del Ambiente crearía estas áreas a solicitud del propietario, que debería presentar un plan de manejo adecuado. A diferencia de los Bosques Protectores, estas áreas se convertirían en parte del sistema gubernamental de áreas protegidas, posiblemente con un mejor acceso a incentivos.

• *Legislación que permita las concesiones de conservación.* Ella resulta necesaria para que las entidades conservacionistas puedan recibir tierras estatales en concesión.

2. Fortalecimiento de la normativa gubernamental respecto de las restricciones de uso de las tierras privadas que se encuentran dentro de áreas protegidas tales como los Bosques Protectores

Se necesita destinar más recursos y capacidad para la ejecución del cumplimiento de las restricciones establecidas por la designación estatal de Bosque Protector, si se desea que tengan éxito en su propósito de proteger la vegetación natural y los bosques. Ello podría lograrse destinando más recursos del Estado y mediante la asociación con el sector privado. Todos los organismos gubernamentales deberían asumir la responsabilidad por la defensa de los Bosques Protectores, y no permitir usos de la tierra que resulten incompatibles, ni otorgar títulos de las propiedades dentro de esas áreas para otros usos, ni incumplir con las normas que eximen el pago de impuestos o establecen otros incentivos dentro de las áreas.

3. Creación de incentivos

Debería realizarse una investigación experimental de sistemas de incentivos tales como el pago por servicios ambientales, fondos fiduciarios para el pago de actividades de conservación de las tierras privadas, y otros incentivos para las servidumbres ambientales o las reservas privadas. Se debería dar prioridad a las propiedades que se encuentran dentro de áreas designadas prioritarias tales como los Bosques Protectores y otras áreas protegidas estatales. El nuevo proyecto de ley crearía incentivos tales como el pago por servicios ambientales.

4. Fortalecimiento institucional

Se necesitan más recursos y capacidad tanto en el gobierno como en las ONG ambientalistas para dar respaldo a la implementación de las herramientas de conservación de tierras privadas. El gobierno necesita llevar a cabo una revisión de la categoría de Bosque Protector, la creación de planes de manejo para aquellos que cumplen con los requisitos establecidos respecto de los objetivos, el fortalecimiento de la administración de los Bosques Protectores, la supervisión de los usos de las tierras dentro de los Bosques Protectores, y la toma de medidas de protección cuando resulten necesarias. Las ONG ambientalistas como CEDA han desempeñado un papel de liderazgo en el desarrollo y la implementación de las herramientas de conservación de las tierras privadas como las servidumbres y las reservas privadas, pero dependen en gran medida del respaldo externo para seguir desempeñando este importante papel.

Estudio de Caso 1: Bosque Protector y Reservas Privadas en la Cuenca del Río San Francisco

Este estudio de caso describe un extenso Bosque Protector establecido en 1970, que abarca tierras privadas en la cuenca del Río San Francisco, en el estado de Loja. Posteriormente, se crearon dos reservas privadas de menores dimensiones en el área por iniciativa de dos fundaciones sin fines de lucro: la Fundación Científica San Francisco, de 1.000 ha y la Fundación Arco Iris, de 6 ha. Este estudio reseña la historia y analiza la eficacia de estas diferentes formas de reservas privadas.

Ubicada a lo largo del límite norte del Parque Nacional Podocarpus, a 25 km. de la ciudad de Loja por la ruta que lleva a Zamora, esta área se halla en la cuenca del Amazonas y se la considera como un área de transición a la región andina. Posee una red hidrológica importante que afluye en el Río San Francisco. El área está conformada, principalmente, por bosques de niebla (bosque mesófilo de montaña) con una notable cantidad de árboles podocarpus, y presenta una topografía escarpada con frecuentes deslizamientos de tierras. Aunque las tierras en la parte baja de la reserva bosque protector fueron desmontadas para ser destinadas a la agricultura y la cría de ganado, todavía existen considerables extensiones de vegetación en buenas condiciones, especialmente en las partes más altas a medida que la zona se acerca a los límites con el Parque.[167]

1. Bosque Protector San Francisco

Este Bosque Protector se creó mediante un decreto ministerial a pedido de la Empresa Eléctrica Regional del Sur en 1970 a fines de proteger la cuenca del Río San Francisco.[168] La designación crea la categoría de área protegida, pero no requiere la expropiación de las tierras de propiedad privada. Su efecto principal reside en la restricción de los usos de las tierras privadas que se encuentran dentro de los límites de la reserva. La protección de la cuenca resultó importante a los fines del suministro de agua para la unidad hidroeléctrica que la empresa construyó ese año, la primera en suministrar electricidad a la región. Posteriormente, una gran parte del Bosque Protector se incorporó al Parque Nacional Podocarpus en 1982, dejando sólo la parte norte a lo largo de la ruta Loja-Zamora fuera del Bosque Protector.

Al año 2001, la mayor parte de las tierras en el Bosque Protector habían sido desmontadas para destinarlas a la cría de ganado y la agricultura. Las actividades de desmonte continúan su marcha, trepando las laderas en dirección al Parque. Dos áreas de propiedad de ONG ambientalistas constituyen la excepción (se comentan más adelante), además del área de bosques de propiedad de la Universidad Técnica Particular De Loja, y el área de 600 ha conservadas de forma voluntaria por un propietario estadounidense. Gran parte del resto del bosque fue desmontado para proporcionar pastura al ganado.

El solicitante del área de Bosque Protector es responsable de asegurar el cumplimiento de la protección, en este caso la empresa eléctrica. Hay quienes opinan que la empresa nunca cumplió de manera adecuada con las funciones de protección de las tierras. La empresa sólo contrató un cuidador que viviera en el área del Bosque Protector, y esta persona no fue capacitada para el uso de las herramientas jurídico-legales que impidieran los usos inapropiados de las tierras dentro del área, ni se le confirió autoridad para ejecutar las leyes. No se informó a las comunidades que se encuentran circundando el área sobre la importancia del Bosque Protector o sus valores.

En suma, la categoría de Bosque Protector no demostró gran eficacia en la protección de la vegetación natural. Sin embargo, desde un punto de vista positivo, la categoría de Bosque Protector implica que el organismo forestal gubernamental no otorgó permisos a los propietarios para la tala de árboles dentro del área, contribuyendo a la protección de los bosques. Aun así, la categoría de Bosque Protector no resultó eficaz para evitar el desmonte espontáneo realizado con el propósito de usar las tierras para la agricultura y la cría de ganado, especialmente en las áreas cercanas a la ruta. Ningún organismo gubernamental se propuso hacer cumplir las restricciones impuestas en el Bosque Protector respecto de estos pequeños productores rurales y los esfuerzos realizados en este sentido por la empresa hidroeléctrica fueron endebles.

2. Fundación Reserva San Francisco

En 1997, la Fundación Reserva San Francisco adquirió 1.000 acres de tierras de un propietario privado dentro del Bosque Protector con el objeto de crear una estación de investigación científica. El costo de las tierras era bajo, aproximadamente $20.000, debido a que el propietario no había podido obtener permiso del gobierno para la tala de árboles en el fundo, que era su intención original. Posteriormente no fue capaz de hallar un comprador comercial y vendió el predio a la Fundación para fines científicos. La fundación construyó una estación de investigación de grandes proporciones, en colaboración con un consorcio de universidades alemanas y con el respaldo de donaciones privadas de uno de los fundadores de la fundación San Francisco. Actualmente, el consorcio de 12 universidades alemanas lleva a cabo programas de investigación extensivos en esta estación, valuados en, aproximadamente, $1 millón por año, hecho que convirtió a la estación en uno de los principales centros de investigación de los bosques tropicales.

La Fundación San Francisco fue creada como una organización sin fines de lucro en 1997, como resultado de la colaboración entre un empresario de San Diego, un investigador científico alemán y conservacionistas de Loja. La Fundación cobra contribuciones modestas para el uso de esta estación de investigación, que costean los costos de operación de la estación y la conservación del área, así como una mínima cantidad de personal de la Fundación en Loja. En la actualidad, la Fundación ha ampliado su misión, desde su foco inicial en la estación de investigación a la creación y conservación de reservas protegidas privadas en ecosistemas representativos a través del estado de Loja (Ver la Tabla 3 precedente).

3. Reserva Arco Iris

En diciembre de 1995, se firmó un acuerdo de cooperación entre la Fundación Arco Iris y el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y de Vida Silvestre (INEFAN) para la administración y manejo del Parque Podocarpus. El acuerdo contempla una participación más directa de Arco Iris en el manejo de este sector para el Parque, que incluye el desarrollo de infraestructura, el suministro de equipamiento y personal, el patrullaje de los límites y la asistencia en las actividades de conservación y desarrollo.

En 1996, como parte de las actividades destinadas a la protección del Parque, la Fundación Arco Iris adquirió una pequeña propiedad de 6 ha dentro de esta región del Parque, conocida como San Francisco, directamente a lo largo de la ruta Loja-Zamora. El propósito inicial era la donación de las tierras a INEFAN para proporcionar un sitio para un puesto de guardia, pero INEFAN no contó con los recursos para la construcción y el mantenimiento de este puesto. Posteriormente, Arco Iris mantuvo las tierras bajo un acuerdo con INEFAN, y gracias a fondos provistos por USAID construyó una casa que sirve como centro educativo, puesto de guardia y alojamiento para visitantes.

Un motivo básico para la creación de la reserva privada Arco Iris fue la protección del lado norte del Parque, que carece de una estación de guardia. La reserva privada resultó exitosa respecto de este objetivo. Se han reducido la tala y caza ilegales y los incendios. Por ejemplo, no se han producido incendios forestales en esta área desde la creación de la reserva siete años atrás. Con anterioridad se habían producido anualmente.[169] Los incendios fueron provocados por los criadores de ganado vecinos para obtener el crecimiento de pasturas en sus tierras cercanas al parque. Otro motivo importante fue la creación del centro de educación interpretativo. Actualmente, el centro recibe con regularidad la visita de grupos escolares. Las actividades educativas están a cargo, casi en su totalidad, de ONG como Arco Iris y de escuelas, dado que el Servicio de Parques no cuenta con presupuesto para estas actividades.

Una característica importante de las reservas de la Fundación Arco Iris y la Fundación San Francisco es que brindan una seguridad considerable respecto de la protección a perpetuidad de las tierras, debido a que las fundaciones son titulares de la propiedad y son, además, organizaciones sin fines de lucro constituidas de acuerdo con la normativa legal. Estas organizaciones deben continuar con sus objetivos de conservación sin fines de lucro. Aun en caso de que dejaran de existir, las leyes de Ecuador exigen que sus activos se transfieran a otra organización sin fines de lucro. Además, su carácter no lucrativo permite que estas agrupaciones obtengan fondos de fuentes gubernamentales, privadas, y de fundaciones, haciendo posible el respaldo necesario para las actividades de conservación de las tierras.

Estudio de Caso 2: Servidumbre Ambiental "El Pahuma", Pichincha

La reserva El Pahuma protege 600 ha de bosque de niebla de propiedad de la familia Lima-Acosta, que se encuentra a lo largo de la ruta Quito-Mindo. La reserva forma un área natural continua de bosque húmedo montañoso y bosque de niebla primario y secundario, que constituyen el hábitat para una gran diversidad de plantas y animales, con valores ecológicos, culturales, científicos, educativos y estéticos. Hasta la fecha, el área no ha sido objeto de deforestaciones, explotación o desarrollo. Los inventarios preliminares indican que la reserva posee 131 especies de aves y 187 especies de orquídeas.[170]

Se planificó el establecimiento de una servidumbre para la protección de este fundo con la asistencia del Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA), que se inscribió en el Registro de la Propiedad en 2000. Esta servidumbre es una servidumbre real tradicional, donde la propiedad Lima-Acosta actúa como fundo sirviente, que beneficia al fundo dominante adyacente, cuya titularidad pertenece a la Fundación Ceiba, una fundación sin fines de lucro.

La servidumbre se estableció con fines de conservación con un plazo de duración de 25 años. Se prohibe cualquier uso que disminuya o perjudique los propósitos y objetivos de la servidumbre. Se prohiben expresamente: la comercialización de madera; la tala de árboles para destinar las tierras a la agricultura, la construcción de rutas, edificios o senderos; la modificación, remoción, tala de árboles o desplante de otra vegetación; la caza o matanza de animales silvestres; el secuestro de animales o plantas silvestres (vivos o muertos), el secuestro de cualquier recurso cultural; el mantenimiento de ganado u otros animales de granja; la exploración y extracción minera; la contaminación del suelo, el aire y el agua. Parte del contrato de servidumbre incluye actividades de supervisión, que permite una inspección anual y visitas no programadas por parte del titular de la servidumbre, la Fundación Ceiba, además de inspecciones anuales por parte de CEDA.

La motivación de la familia Lima-Acosta para establecer la servidumbre fue la conservación de las especies existentes en este peculiar hábitat con énfasis en las orquídeas. Otro punto atinente fue la decisión de usar las tierras para la actividad tradicional de la ganadería, sino iniciar actividades de ecoturismo. Parte del acuerdo consistió en que la Fundación Ceiba respaldaría el ecoturismo, el desarrollo de la infraestructura necesaria para ello y la capacitación.

El contrato de servidumbre también establece varios derechos y obligaciones para la Fundación Ceiba. Las obligaciones incluyen: la obtención de fondos para el desarrollo del ecoturismo; la entrega de copias de los documentos elaborados mediante la investigación científica; la elaboración de estados contables anuales que reflejen los gastos y contribuciones efectuados en la reserva. Los derechos son: la protección y preservación del fundo sirviente y sus recursos naturales y culturales; el ingreso en el fundo sirviente para realizar tareas de supervisión; evitar que se produzca cualquier actividad que se encuentre en conflicto con los propósitos por los que se estableció la servidumbre; la elaboración de un plan de manejo de común acuerdo y la supervisión de la propiedad de acuerdo con el plan de manejo.

Los derechos y obligaciones de los titulares del fundo sirviente son: no efectuar la venta, transferencia o arriendo de la propiedad; el mantenimiento de las mejoras; la elaboración de un plan de manejo en forma conjunta; la recepción de una copia de datos de supervisión obtenidos por terceros; solicitar al fundo dominante la ejecución de actividades restringidas sujetas a notificación previa; y no ser tenido por responsable de las violaciones en que puedan incurrir terceros. Existe la obligación de realizar el pago de impuestos y el mantenimiento y la protección del fundo sirviente.

Conclusiones

La negociación y el establecimiento de las servidumbres de conservación llevan tiempo, en parte debido su carácter innovador y en parte por el tiempo que necesitan las partes para decidir cuál es la mejor forma contractual de servidumbre ambiental que produzca los efectos jurídicos deseados. Respecto del plazo de duración, las partes han manifestado sus inquietudes respecto de la celebración de un contrato cuyos efectos se producen a perpetuidad. La posibilidad de ejecución del cumplimiento de las servidumbres no ha sido puesta a prueba en Ecuador. Uno de los objetivos del establecimiento de las servidumbres ambientales es la posibilidad de aplicar nuevamente estas servidumbres con vecinos del área, y de esa forma extender el área de conservación. En los dos casos de servidumbres ambientales en Ecuador, los vecinos han mostrado su interés en el establecimiento de las servidumbres.

VIII. GUATEMALA

Reseña Descriptiva por: Federico Fahsen y Ximena de la Macorra.[171]

Varias herramientas de conservación de tierras privadas se están implementando en Guatemala, incluidas reservas privadas formales, áreas protegidas informales y, en forma más reciente, el uso de instrumentos del derecho civil tales como el usufructo y la servidumbre ambiental o ecológica. Aunque en Guatemala no existen las concesiones para la conservación ambiental como tales, hay muchas concesiones forestales comunitarias e industriales mediante las cuales los productos maderables y no maderables se obtienen de acuerdo a principios de sustentabilidad. Asimismo, algunos de los Parques Nacionales están administrados en forma conjunta con diversas ONG. Existe la Asociación de Reservas Naturales Privadas de Guatemala (ARNPG), que ha actuado de manera eficaz promoviendo el uso de mecanismos de conservación de tierras privadas y su aplicación en áreas de importancia para la conservación.

En total, 68.755 ha se han protegido a través de las herramientas de conservación de tierras privadas, además de otras 153.100 ha resguardadas en Biotopos Protegidos, cuya titularidad pertenece a las universidades nacionales.

CUADRO 18. LA CONSERVACIÓN DE TIERRAS PRIVADAS EN GUATEMALA

Conservación de tierras privadas	Número	Área (ha.)
Biotopos Protegidos Universitarios	8	153.100
Tierras de propiedad de ONG	29	37.370
Reservas Naturales Privadas Formales	51	21.697
Servidumbres ambientales o ecológicas	4	7.233
Usufructos	2	2.455
Total	94	221.855

Fuente: Asociación de Reservas Naturales Privadas de Guatemala (2003)

A. Reservas Naturales Privadas

La Ley de Áreas Protegidas de Guatemala incluye la categoría de Reservas Naturales Privadas (RNP), que se encuentran dentro del Sistema de Áreas Protegidas Nacionales.[172] Estas reservas son propiedades reconocidas por el Estado, cuyos propietarios, en forma voluntaria, se obligan a conservar el hábitat y las especies de flora y fauna por un período indeterminado de tiempo.

Desde diciembre de 2002, existen 51 RNP inscritas oficialmente que protegen 21.637 ha. Las reservas representan nueve de los doce ecosistemas del SIGAP (Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas), dos de los cuales, monte espinosa y ciertos bosques premontanos, están protegidos sólo en las Reservas Naturales Privadas.

La mayoría de estas reservas de propiedad privada se encuentran ubicadas en las áreas núcleo o en las zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas nacionales, complementando la cobertura de éstas. Se encuentran concentradas en la Zona de Uso Múltiple Protegida del Lago Atitlán, donde crean corredores biológicos para las cuencas de Madre Vieja y Nahualate, en los bosques de niebla (bosque mesófilo de montaña, a veces también llamado bosque nuboso) de la Reserva de la Biosfera Sierra de las Minas, y en el Biotopo Protegido de Quetzal en las áreas de Izabal y Petén. En el nivel internacional, las reservas

privadas forman parte de proyectos regionales, tales como el Corredor Biológico Mesoamericano y la iniciativa del Área Protegida Binacional Calakmul-Petén. La ubicación estratégica de las reservas se debe en parte al papel activo que desempeña la Asociación de Reservas Naturales Privadas de Guatemala (ARNPG), que ha promovido la creación de reservas alrededor de áreas protegidas y en corredores biológicos relevantes. La ARNPG ha recibido ayuda económica por parte de USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) y The Nature Conservancy (TNC) con el fin de respaldar la conservación de tierras privadas.

Además de la reserva existente, 23 propiedades se encuentran en el proceso de inscripción, que en el futuro protegerían 34.370 ha en la Reserva de Biosfera Sierra de las Minas y la Reserva de la Biosfera Maya (ambas áreas administradas en forma conjunta por la Fundación Defensores de la Naturaleza y el CONAP).

Existe una serie de limitaciones para la creación de reservas privadas mediante un procedimiento formal: la falta de incentivos, la falta de interés y conciencia por parte de los propietarios de las tierras, y problemas en la identificación de los lindes de los predios y respecto de la tenencia y la propiedad de la tierra. Además, algunos propietarios temen declarar reservas formales debido a la percepción de que ello permitiría a un gobierno populista confiscar sus propiedades reputándolas tierras ociosas o regularlas como una reserva dependiente del gobierno.

B. Reservas de Biotopo de Propiedad de las Universidades

Las reservas de biotopo constituyen una clase de reserva formal. Las universidades son sus propietarias y administradoras. La Universidad de San Carlos tiene siete de estas reservas que comprenden un total de 152.198 ha: Laguna del Tigre, Naachtun-dos Lagunas, Cerro Cahuí, El Zotz, Chocón Machacas, Quetzal (Mario Dary) y Monte Rico. La Universidad del Valle tiene una reserva de 900 ha cerca del Volcán Atitlán directamente lindante con las RNP Los Andes y El Vesubio. En esta área hay una red de 11 RNP que cubren las 4.577 ha que han sido inscritas hasta ahora, las que conservan especies en peligro tales como el guan cornudo y el quetzal.

C. Tierras de Propiedad de las ONG

Las ONG ambientalistas en Guatemala alcanzan en total a ser titulares de la propiedad de 43.033 ha de bosques tropicales de niebla, bosques tropicales húmedos y monte espinosa. La Fundación Defensores de la Naturaleza es la mayor propietaria, con 20.370 ha en la Reserva de Biosfera Sierra de Las Minas y con 9.000 ha en el Parque Nacional Lacandón. Actualmente, se encuentra en el proceso de declarar sus propiedades como reservas privadas. En varias propiedades de FUNDASELVA, Amigos del Bosque y Fundación Bidas, inscritas como Reservas Naturales Privadas, se protegen los bosques de niebla de las montañas del Yalijux.

La creación de la Reserva de la Biosfera Sierra de Las Minas constituye un buen ejemplo del papel potencial que puede desempeñar la conservación de tierras privadas. La Fundación Defensores de la Naturaleza dio el primer paso en la creación de esta área cuando adquirió las 4.000 ha iniciales dentro del área núcleo con el apoyo económico de la ONG World Parks. Esta fue la primera adquisición significativa de tierras que realizó Defensores y, posteriormente, The Nature Conservancy la designó como socio en el país y contribuyó con inversiones para el fortalecimiento institucional y ayuda en la recaudación de fondos. Defensores continuó con la adquisición de más tierras e instó al gobierno a crear la Reserva de Biosfera que, actualmente, abarca 263.300 ha. En el presente, Defensores administra esta enorme área protegida en forma conjunta con el gobierno.

D. Servidumbres Ambientales o Ecológicas y los Instrumentos del Código Civil

En forma similar a otros países de América Latina, Guatemala carece de una norma jurídica específica para las servidumbres ambientales o ecológicas, pero las servidumbres reales se han usado con propósitos conservacionistas. Cuatro de ellas se establecieron en el área protegida de Cerro San Gil en Izbal, cubriendo una superficie de 7.233 ha, y se encuentran a cargo de la Fundación Para el Ecodesarrollo y la Conservación (que también administra el área protegida en forma conjunta con el CONAP). Defensores de la Naturaleza también está considerando establecer servidumbres sobre las propiedades como una medida adicional destinada al aseguramiento de su conservación a perpetuidad.

Otro instrumento del código civil se ha utilizado en los últimos tiempos: un derecho de usufructo sobre 2.455 ha de bosque de niebla en la Reserva de la Biosfera Maya fue otorgado a Defensores de la Naturaleza con propósitos conservacionistas.

E. Concesiones

En Guatemala, el Estado no tiene facultades para otorgar una concesión sobre tierras públicas con propósitos de conservación del medio ambiente, pero en la Zona de Uso Múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya, el Estado otorgó 14 concesiones forestales comunitarias y 2 industriales sobre 561.402 ha de tierras estatales. En ellas, el CONAP debe aprobar planes de manejo sustentables y supervisar la apropiada certificación de la madera. Estas concesiones han demostrado ser más protectoras de los bosques que los usos alternativos de la tierra para la agricultura de subsistencia o la explotación ganadera, dado que las tierras deben permanecer forestadas y no ha habido prácticamente incendios forestales registrados dentro de las áreas concesionadas.

F. Áreas Protegidas Informales

No hay información exacta sobre el número o ubicación de áreas protegidas informales en el país. Los propietarios de las tierras no tienen conocimiento de la posibilidad de establecer una RNP, o no están interesados o se hallan temerosos de la intervención del gobierno en caso de que establezcan una RNP. Es importante promover la inscripción de estas áreas, ya que representan un potencial creciente para el movimiento de conservación de tierras privadas.

G. Colaboración entre los Ámbitos Público y Privado

En el presente existe una relación de colaboración entre el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), los propietarios de predios privados y las ONG locales e internacionales interesadas en la conservación de tierras. Uno de los ejemplos principales de ello es el manejo en forma conjunta de áreas protegidas: la Fundación Defensores de la Naturaleza participa en la administración de la Reserva de la Biosfera Sierra de Las Minas, el Parque Nacional Lacandón, el Refugio de Vida Silvestre de Bocas del Polochic y el Parque Nacional Naciones Unidas. La Fundación Para el Ecodesarrollo y la Conservación es coadministradora en el área protegida del Cerro San Gil y es la primera ONG guatemalteca que creó una servidumbre ambiental o ecológica.

También existe la colaboración en el desarrollo de reservas privadas en los predios que rodean áreas protegidas públicas. En la Zona Protegida de Uso Múltiple del Lago Atitlán, 11 reservas privadas resguardan 3.677 ha. En el área protegida Yaxhá-Nakúm-Naranjo en Petén, se declaró una RNP[173] y los propietarios de las tierras que circundan la parte sur de la laguna se encuentran en el proceso de inscripción de las reservas, que agregarán, aproximadamente, 3.600 ha al área protegida. La reserva privada existente

y sus vecinos están organizados y han contratado seis guardaparques y un supervisor para asistirlos en el patrullaje de las propiedades y el parque y en el desarrollo de infraestructura básica. Como se mencionó anteriormente, también hubo una amplia colaboración público-privada en la creación de la Reserva de la Biosfera Sierra de Las Minas.

H. Incentivos

Originariamente, la Ley de Áreas Protegidas contemplaba incentivos para reducir los impuestos sobre los bienes y hasta un 50 por ciento del impuesto a la renta sobre cualquier producción proveniente de las RNP.[174] Desafortunadamente, ellos fueron revocados y no hay incentivos actualmente para las RNP. El único incentivo existente está destinado a la protección de las cuencas, promoviendo la necesaria reforestación de las tierras, y está implementado por el Instituto Nacional de Bosques.[175]

I. Redes

En Guatemala, se puede observar la importancia que tiene una red de coordinación para las reservas privadas provista de recursos económicos adecuados y con un funcionamiento eficiente. En 1998, se creó la Asociación de Reservas Naturales Privadas de Guatemala (ARNPG), con la ayuda de la alianza estratégica con TNC y USAID para el fortalecimiento institucional. Antes de su fundación, sólo se habían creado 11 reservas privadas. Pero desde 1998, se declararon 40 reservas adicionales y la ARNPG ha trabajado estrechamente con los propietarios de las tierras para promover reservas naturales privadas en áreas importantes para la conservación a través de todo el país. Esfuerzos particulares se realizaron en el trabajo conjunto con los propietarios para la creación de reservas privadas en Atitlán y con la Fundación Nacional de Pesca y Vida Silvestre y la Asociación Nacional del Café (ANACAFE), destinados a la promoción de las reservas naturales y de una agricultura protectora del medio ambiente entre los productores de café. Actualmente, la ARNPG se encuentra trabajando en la elaboración de una estrategia nacional de conservación de tierras privadas junto con TNC, WWF, el CONAP, el Fideicomiso para la Conservación en Guatemala, el Instituto de Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable y otras instituciones gubernamentales y ONG.

J. Problemas que Afectan la Conservación de Tierras Privadas

Los siguientes problemas afectan la conservación de tierras privadas:

- Los agricultores campesinos, los grupos indígenas y ciertos grupos de interés y formadores de políticas creen que las tierras boscosas son ociosas y representan “tierras vacantes”, por ello sujetas a ocupaciones ilegales y a prácticas de agricultura de subsistencia a menudo no sustentables. El gobierno no ha sido capaz de confrontar de manera exitosa esta visión de corto plazo.
- Los propietarios temen declarar reservas formales en sus tierras debido ha una potencial intervención del gobierno, es decir, que un gobierno populista considere las tierras sujetas a un régimen de conservación ambiental como tierras “ociosas” e imponga al propietario penalidades o lo someta a la confiscación de sus propiedades.
- Los servicios de protección ambiental proporcionados por las tierras sujetas a un régimen de conservación ambiental no se han identificado, medido o cuantificado con seriedad.
- Falta de respeto de parte del gobierno y productores rurales con relación a las leyes que reconocen la propiedad privada y falta de ejecución de las órdenes emanadas de los tribunales cuando éstos aplican la ley.
- Falta de incentivos o de respaldo institucional para la conservación de tierras privadas.

K. Conclusiones

Las necesidades futuras relevantes respecto de la conservación de tierras privadas en Guatemala incluyen:

- Reformas de las leyes de tenencia y propiedad de la tierra para autorizar los usos con fines de conservación ambiental;
- La actualización de las leyes ambientales para establecer nuevas herramientas jurídicas de conservación que incluyan servidumbres ambientales o ecológicas que puedan ser ejercidas por los organismos gubernamentales apropiados o por las ONG;
- La identificación y cuantificación de los servicios ambientales provistos por las tierras sujetas a un régimen de conservación con el objeto de mejorar la comprensión pública y ayudar a proveer incentivos;
- El mejoramiento de la ejecución de la aplicación de la ley, especialmente sobre propiedades privadas sujetas a un régimen de conservación del medio ambiente;
- El aumento de la capacidad institucional para la conservación de tierras privadas y del apoyo internacional;
- El apoyo a la colaboración entre los ámbitos público y privado en la administración y conservación de áreas protegidas; y
- El establecimiento de incentivos económicos y de otro tipo para la conservación de tierras privadas.

IX. MÉXICO

Socio en el País: Pronatura, A.C.

Reseña Descriptiva por: Martín Gutiérrez.

A. Introducción

Se considera que México es uno de los países con megadiversidad biológica en el mundo, debido a que contiene el 10 por ciento de las especies del planeta en el 1 por ciento de su territorio. Se encuentra en el primer puesto respecto del número de reptiles y anfibios, segundo en mamíferos y cuarto en plantas vasculares. Un elevado 30 por ciento de todas las especies son endémicas del país.[176]

La conservación de tierras privadas es un elemento de extrema importancia en la estrategia de conservación ambiental de México, quizás en mayor medida que en cualquier otro país. Aproximadamente el 88 por ciento de la tierra es propiedad privada, parcialmente como resultado de la redistribución de tierras a pequeños propietarios y grupos comunitarios después de la Revolución Mexicana. Asimismo, aunque el sistema de áreas protegidas públicas incluye 138 áreas y abarca más de 5 millones de ha, cerca del 70 por ciento de estas tierras son privadas. La protección de tierras privadas es importante dentro de las áreas protegidas públicas mencionadas, ya que la política general del gobierno mexicano no persigue la expropiación de los fundos privados que se encuentran dentro de ellas sino la permanencia de la propiedad privada sujeta a una regulación limitada. Es por ello que la mayoría de las áreas naturales importantes de México requieren de la acción combinada de los sectores público y privado para lograr una protección adecuada.

1. Derechos de Propiedad Privada en México

México muestra características únicas respecto de los derechos de propiedad sobre la tierra que hacen hincapié en la propiedad privada y, particularmente, la propiedad social o comunitaria. Estas leyes derivan en parte de la Revolución Mexicana de 1910-17 que dio como resultado la división de grandes latifundios y la distribución de tierras a grupos comunitarios como los ejidos. En consecuencia, la propiedad en México constituye un mosaico de formas de tenencia y propiedad que incluye a los ejidos, las comunidades, pequeños propietarios (individuales), títulos colonia, y tierras estaduales y federales.[177]

En total, la propiedad privada abarca el 88,5 por ciento de los 197,70 millones de ha del país. El 36 por ciento corresponde a 1.400.000 pequeños propietarios individuales y el 52 por ciento a propiedades sociales o comunitarias distribuidas entre 3 millones y medio de personas organizadas en ejidos o en comunidades. Los datos sobre la propiedad de las tierras indican que sólo 5 millones de personas, el 5 por ciento de la población, es propietaria del 88 por ciento de todo el territorio nacional.

CUADRO 19. PROPIEDAD DE LA TIERRA EN MÉXICO

Tipo de propiedad	Extensión	%	Número de propietarios	%
Privada	71.679.818	36	1.410.74	1,4
Ejido y comunitaria	103.290.090	52	3.523.636	3,5
Total	197.700.000	100	100.349.766	100

Fuente: VII Censo Agrícola-Ganadero y Ejidal, INEGI, 1994 y Programa de Titulación y Certificación de Parcelas y Solares (PROCEDE).

2. Limitaciones de los Derechos de Propiedad Privada en México

Limitaciones respecto de la extensión de tierras de las que una persona o entidad puede ser titular

La ley mexicana limita de manera estricta la extensión de propiedad de la que una persona privada, ya sea un individuo o una organización, puede ser titular. Esta limitación está en función de la naturaleza productiva de la tierra y varía desde un límite de 800 ha en las tierras dedicadas a la agricultura hasta un máximo constituido por la extensión necesaria de tierras para asegurar el pastoreo de 500 cabezas de ganado o para la forestación. Esta última magnitud varía de acuerdo con la fertilidad del suelo, desde 500 ha (1 ha por cabeza de ganado vacuno) en zonas fértiles hasta más de 20.000 ha (40 ha por cabeza) en zonas desérticas.[178] Aunque esta ley puede evadirse mediante la titularidad de tierras en diferentes estados o a través de la interposición del nombre de amigos o entidades legales, el propósito de la ley es restringir la propiedad sobre la tierra de una persona en la totalidad del territorio mexicano con sujeción a las cantidades mencionadas.

Requisitos para la función social de la propiedad

Al igual que en otros países de América Latina, la Constitución[179] mexicana reconoce los derechos de propiedad privada de las personas sólo cuando se cumple con una función social. En los últimos años, sin embargo, los requisitos para el cumplimiento de la función social han cambiado. Aunque los fines sociales por los cuales se pueden ejercer los derechos de propiedad siguen teniendo relevancia respecto de la forma en la que se ejercen tales derechos y en la cantidad de propiedad de la que se puede ser titular, la ley mexicana ha dejado de amenazar con la expropiación de tierras si no se realiza un "uso social" adecuado de ellas. Afortunadamente esta ley, llamada ley de tierras vacantes, fue derogada en 1992. En el presente, la conservación ambiental y el uso racional de los recursos naturales se consideran temas de seguridad nacional, y en consecuencia se pone mayor énfasis en la necesidad de proveer incentivos para que los propietarios lleven a cabo una administración sustentable y provean a la conservación de sus tierras.

B. Tierras Privadas Dentro de Áreas protegidas públicas

En México, el papel que desempeña la conservación de tierras privadas dentro de las áreas protegidas públicas es especialmente significativo, dado que una muy elevada proporción (70 por ciento) de las tierras dentro de las áreas protegidas consiste en propiedad privada.[180] Las tierras federales en México se localizan principalmente en las tierras altas sobre los 1.500 metros y en las fronteras a lo largo de los cursos hídricos. A diferencia de otros países del hemisferio, el gobierno mexicano generalmente no lleva a cabo la expropiación y adquisición de tierras para incorporarlas al sistema de áreas protegidas aunque, recientemente, la CONANP (Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas) manifestó su intención de adquirir 500.000 ha de áreas núcleo dentro del sistema de parques.[181] Si bien el organismo gubernamental de parques tiene facultades para realizar la adquisición de tierras dentro de las áreas protegidas decretadas como tales, el Estado generalmente carece de recursos presupuestarios para hacerlo y el gobierno favorece el modelo de áreas mixtas público-privadas sujetas a restricciones respecto de los usos de las tierras privadas.

Por lo general, la CONANP, el organismo gubernamental de parques, actúa con el fin de implementar las restricciones en las tierras privadas y administrar las tierras públicas existentes que tienen el carácter de área protegida pública. Esta filosofía es la que inspira el Artículo 47 de la Ley de Equilibrio Ecológico: "En el establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas a que se refiere el artículo anterior, la Secretaría promoverá la participación de sus habitantes, propietarios o poseedores, gobiernos locales, pueblos indígenas, y demás organizaciones sociales, públicas y privadas, con el objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad."

Por ello, las áreas protegidas públicas tienden a consistir en un área dentro de un límite trazado alrededor de un área ecológica importante, dentro de la cual las propiedades privadas se encuentran sujetas a un número especial de restricciones sobre su uso.[182] Aunque otros países del hemisferio tienden a tener una o más categorías de áreas protegidas públicas que contemplan una combinación de tierras públicas y privadas, en México el método mencionado se aplica a la mayor parte de las áreas protegidas públicas, aun en el caso de los parques nacionales.

Lo que confiere especial importancia a la protección de las tierras privadas que se encuentran dentro de áreas públicas declaradas protegidas es el hecho de que las regulaciones aplicables al uso de las tierras dentro del área limitan sólo ciertos derechos de explotación[183] y, típicamente, no son adecuados para requerir a los propietarios un manejo de conservación de las tierras. Mientras que por una parte prohiben la industria y la explotación de las tierras, por otra permiten el pastoreo permanente, la agricultura y muchas otras prácticas y, de esta forma, no se establece un régimen de conservación ambiental para el área que mejore sus valores naturales. Por ello, se necesitan programas adicionales de conservación de tierras privadas para sitios dentro de las áreas nacionales protegidas, con el objeto de establecer un verdadero régimen de conservación para ellas.

C. Instrumentos Jurídicos para la Conservación de Tierras Privadas

1. Introducción

México está organizado como un estado federal; por lo tanto, la protección de tierras privadas se puede establecer respecto de ciertos fines en el nivel federal pero, principalmente, debe establecerse en cada una de las 33 jurisdicciones que conforman la nación, es decir, los 32 estados y el distrito federal. Ello crea una situación compleja, ya que cada una de las jurisdicciones tiene sus leyes y procedimientos legislativos propios, que incluyen los códigos civiles, leyes estaduales sobre el medio ambiente y registros públicos. Sin embargo, la mayor parte de estos códigos civiles son similares, debido a que todos ellos derivan del Código Civil de 1824 y tienen disposiciones análogas respecto de los derechos reales.

La mayor parte de las actividades realizadas con relación a la protección de tierras privadas ha tenido lugar en el nivel estadual, que se ha concentrado en la creación de contratos civiles tales como las servidumbres y otras formas de derechos subjetivos sobre inmuebles propios del derecho civil. En los estados, las agrupaciones ambientalistas tales como Pronatura han utilizado la legislación civil para establecer derechos contractuales que se han mostrado duraderos y eficaces contra terceros, entre los cuales podemos mencionar:

- Servidumbres voluntarias creadas con fines de conservación;
- Los derechos de comodato y usufructo;
- Donaciones y legados sujetos a condición;
- Adquisición de contratos para la tala de árboles o para el uso de otros recursos;
- Fideicomisos;
- Arrendamientos; y
- Titularidad de las tierras en cabeza de ONG y entidades comerciales.

Las reservas privadas formales no han sido usadas aún en México, aunque, desde 1996, en el nivel federal existen facultades legislativas para declarar una reserva privada como “Área Productiva Dedicada al Interés Público”.

Es importante destacar que cada uno de los instrumentos jurídicos usados para la conservación privada de tierras aumenta su eficacia si se aprueba o reconoce su carácter de utilidad pública por parte de un organismo gubernamental. Este procedimiento garantiza que la acción de protección de la tierra satisface

la función social de la propiedad que se establece en el Artículo 27 de la Constitución. También puede producir efectos jurídicos importantes, ya que aumenta la capacidad de los propietarios para oponerse a futuras expropiaciones u otros actos por parte del gobierno que podrían degradar el valor ambiental del sitio. También permite recibir cualquier incentivo que ofrezca el gobierno y ayuda gubernamental tal como la provista por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), organismo gubernamental para la defensa de la legalidad, con el objeto de salvaguardar el título de propiedad frente a terceros. Estos factores demuestran que los mecanismos de protección de tierras privadas en México tienen una naturaleza compartida entre los ámbitos público y privado en mayor grado que el observado en países del *common law* como Estados Unidos o Canadá.

La iniciativa legislativa más importante para la conservación de tierras privadas se produjo a fines de la década de 1990, cuando los estados de Veracruz y Nuevo León incorporaron en su legislación ambiental un capítulo destinado a instrumentos para la conservación privada, reconociendo las servidumbres ambientales o ecológicas, las Reservas Privadas y los contratos de conservación ambiental. Estas disposiciones legales requieren la aprobación estadual tanto en el establecimiento de servidumbres como en la creación de reservas privadas. Este acto de aprobación de parte del estado también produce el efecto de integrar la propiedad como parte del sistema de áreas protegidas de ese estado. Ello otorga una considerable protección adicional contra los actos de otros estados, tales como expropiaciones o la imposición de derechos de paso estatales.

2. Reservas Privadas

Legislación federal para Reservas Privadas

En el nivel federal, el Artículo 59 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece que los propietarios y las comunidades que destinen sus tierras a la conservación deben obtener un certificado de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Las regulaciones para Áreas Naturales Protegidas denominan a estas áreas "Áreas Productivas Dedicadas al Interés Público" y designan al servicio gubernamental de parques, la CONANP, como la entidad a cargo de su creación y control.

Para establecer de manera formal una de estas áreas, el propietario debe presentar ante la Secretaría una propuesta en la que se manifieste el interés en asignar voluntariamente las tierras a la conservación por un período no menor a los 10 años, se describa la importancia de los recursos naturales del área y la necesidad de su preservación, y el régimen propuesto de manejo del área. Una vez presentada la propuesta, la Secretaría debe realizar una visita al fundo dentro de los 60 días y emitir un certificado dentro de los 90 días siguientes a la presentación de la propuesta.[184] Si estos plazos transcurren sin que la Secretaría realice ninguna actuación, se considera que la propuesta ha sido rechazada. El certificado puede ser anulado si las tierras dejan de albergar los ecosistemas nativos originales o si han sido total o irreversiblemente dañados por actividades productivas.

El certificado se puede renovar por el término de 10 años adicionales, y también se lo puede rescindir por parte del propietario o si se ha tornado imposible cumplir con las obligaciones contempladas al expedirlo.

En teoría, los titulares de las propiedades certificadas pueden recibir los beneficios que representan los incentivos económicos y la asistencia técnica del gobierno, pero no se han establecido incentivos hasta la fecha. Las tierras certificadas también se benefician de una disposición que permite que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente efectúe el monitoreo y la inspección de las tierras. La Procuraduría puede prestar su asistencia si deben incoarse procedimientos administrativos en caso de una ocupación ilegal u otros actos perjudiciales realizados por terceros.

Hasta la fecha, sólo se ha creado una reserva desde que la opción legal fue habilitada en 1966. Nos referimos a la reserva Chamela-Cuixmala, que abarca 13.500 ha de bosque tropical caducifolio, también llamado bosque seco, en Jalisco.

Reservas Privadas en el nivel estadual

La figura de la reserva privada debe ser creada a través de la legislación. Por ello, los únicos estados con la posibilidad de crear reservas privadas son Chiapas y Baja California, debido a su legislación sobre tierras privadas, de reciente creación. La legislación mencionada faculta el establecimiento de reservas privadas en tierras con recursos biológicos significativos, así como también reservas campesinas en tierras comunitarias de ejidos y comunidades, y jardines de conservación para la protección de germen plasma. No obstante, ninguno de estos tipos de reservas se han creado hasta el presente.

3. Servidumbres Tradicionales Utilizadas con fines de Conservación

La mayor parte de las actividades llevadas a cabo respecto de la conservación de tierras privadas en México hasta el presente se han efectuado mediante el uso de las tradicionales servidumbres reales creadas por los códigos civiles de cada estado. Las servidumbres se establecen mediante acuerdos voluntariamente pactados entre dos o más propietarios, en los cuales al menos uno de los propietarios restringe el tipo o la intensidad del uso sobre la tierra con el objeto de preservar sus atributos naturales, los valores paisajísticos, o aspectos culturales, arqueológicos, arquitectónicos o históricos. Estas servidumbres se formalizan ante Notario Público y se inscriben en el registro público de la propiedad y comercio, en la segunda mitad del libro.

Por su naturaleza, las servidumbres constituyen instrumentos duraderos que pueden otorgarse por un plazo indeterminado o por un número determinado de años. No obstante, no se puede emplear el término "perpetuo" debido a que en el derecho mexicano los derechos perpetuos no existen. En particular, las servidumbres están sujetas a una serie de causas naturales que determinan su extinción, aunque si éstas no se producen, las servidumbres seguirán operando continuamente, protegiendo la tierra contra actos de terceros y obligando a futuros propietarios del fundo de conformidad con los términos de la servidumbre. Existe una gran flexibilidad en el uso de las servidumbres, dado que pueden adaptarse a las circunstancias y necesidades de cada propietario.

Aproximadamente diez servidumbres se han establecido con propósitos de conservación del medio ambiente desde 1998, todas ellas por la ONG ambientalista Pronatura. Pronatura ha empleado una cantidad de estrategias innovadoras para evitar las limitaciones de las servidumbres reales creadas por el código civil:

Servidumbres recíprocas entre dos propiedades privadas

La primera servidumbre que se estableció en México con propósitos de conservación ambiental se describe en el estudio de caso 1. Consistió en una servidumbre recíproca que pesaba sobre dos propietarios de fundos adyacentes. El uso de servidumbres recíprocas evitó la necesidad de que Pronatura fuera propietaria de un fundo dominante, aunque Pronatura conserva facultades de monitoreo debido a que ha sido designada para que lleve a cabo el control del cumplimiento de los términos de la servidumbre en el contrato respectivo.

Servidumbres en favor de un Área Natural Protegida

En el "Rancho el Paval", dentro de la Reserva de la Biosfera El Triunfo, en Chiapas, se estableció una servidumbre ambiental o ecológica en la que el fundo dominante abarca la totalidad de la reserva. Esta servidumbre también autoriza a un tercero (Pronatura) a hacer cumplir los términos establecidos respecto de la servidumbre en forma conjunta con el administrador de la reserva.

Servidumbres en favor de una Comunidad Indígena.

Se estableció una servidumbre ambiental o ecológica para "Las Berenjenas", propiedad de la organización sin fines de lucro Bosque Antiguo A.C., en Jalisco, en la que el fundo dominante es la tierra de la vecina comunidad indígena Huichol. Mediante ella se conservan 800 ha de bosque maduro de pino. En el mismo instrumento se integran factores culturales y ambientales.

Servidumbre internacional.

Pronatura estableció una servidumbre ambiental o ecológica entre un fundo en Tecate, Baja California, que se encuentra en México, y un fundo adyacente que se encuentra en los Estados Unidos.

4. Contratos de Conservación Ambiental (Servidumbres Personales o "In gross")

Creada por ley

La reciente legislación de los estados de Nuevo León y Veracruz faculta la celebración de *contratos de conservación de servidumbre ecológica*, que consisten en acuerdos pactados de forma voluntaria mediante los que se crea un derecho real que limita los usos de la propiedad privada o comunal, con el objeto de conservar, proteger o restaurar atributos naturales o ecológicos, derecho que puede ser ejercido por terceros. Se crea un derecho similar al de la "easement in gross" de los Estados Unidos, que permite otorgar una servidumbre ambiental o ecológica a terceros tales como organizaciones sin fines de lucro o entidades gubernamentales. Ello implica una expansión significativa de las facultades para crear un derecho parcial protectorio respecto de la tierra, dado que las servidumbres reales tradicionales creadas de conformidad con el Código Civil sólo pueden ser ejercidas por los propietarios de fundos adyacentes.

Aunque estos contratos se pueden celebrar entre particulares, la legislación establece que el Estado también debe certificar el contracto. Esta aprobación del Estado contribuye a asegurar el uso de la tierra sujeta al contrato de conservación ya que se considera que si se obtiene esta aprobación se da cumplimiento a la obligación de que la tierra se use con una función social.

El caso especial de Quintana Roo

En el estado de Quintana Roo, el Código Civil establece un derecho real llamado "derecho de superficie" que no se encuentra en los códigos civiles de otros estados. Mediante este derecho se crean los elementos básicos que se necesitan para la conservación privada de la tierra. Este derecho real permite que su titular siembre, plante o construya en la tierra de otro y, mediante la imposición de suficientes restricciones, se puede emplear con fines de conservación.

Asimismo, el artículo 2215 del código de Quintana Roo establece la posibilidad de crear nuevos derechos reales, lo que lo diferencia de otros códigos y sus reglamentaciones, que los limitan mediante la teoría general que prohibe la creación de otros derechos que no estén enumerados taxativamente en la ley. El 25 de julio de 2001, mediante el uso de esta disposición, Pronatura constituyó en América Latina la primera "easement in gross" (servidumbre personal o independiente) sin fundo dominante o vecino, en la localidad de Rancho Carmelita.

5. Fideicomisos de Tierras

El derecho mexicano faculta la creación de fideicomisos de conformidad con la Ley de Instituciones de Crédito, con el objeto de aplicarlos a propiedades dedicadas a largo plazo a la conservación ambiental.[185]

Este mecanismo puede resultar muy eficaz, debido a que varias entidades monitorean el cumplimiento de los términos que se establecen en el contrato referidos a la conservación, entre las que se incluyen un comité técnico y el banco fiduciario. La ventaja particular de estos fideicomisos radica en que la tierra sujeta a ellos no se computa respecto del total de tierras de las que una sola persona o entidad puede ser titular en México. Estos fideicomisos no se consideran como una nueva persona o entidad jurídica. Por ello, la tierra de propiedad fiduciaria no se incluye como parte de la propiedad privada, permitiendo la posibilidad de establecer un fundo de grandes proporciones sujeto a una unidad de administración.

Los fideicomisos son instrumentos poderosos. Una vez que se los constituye ante escribano público y se inscriben en el registro público, crean derechos oponibles frente a terceros. Una desventaja es el alto costo que los bancos cobran por administrarlos, que está constituido por una tasa de aproximadamente el 4 por ciento del valor de la propiedad sujeta al fideicomiso. Sin embargo, una excepción a este límite lo constituye el hecho de que los fideicomisos establecidos para el funcionamiento de museos pueden tener el carácter de perpetuos. Esto permite la posibilidad de crear un fideicomiso perpetuo para la conservación ambiental de las tierras, consideradas un museo de historia natural viviente, como sucedió en el caso del Museo Maderas de Carmen, que protege 12.000 ha de tierras privadas en el norte de Coahuila.

6. Propiedad de la Tierra por parte de Organizaciones Sin Fines de Lucro y de Organizaciones de Otro Tipo

La titularidad de los derechos de propiedad sobre la tierra de las organizaciones sin fines de lucro presenta problemas especiales en México, debido al límite respecto de la cantidad de tierra de la que una persona o entidad privada puede ser titular, tal como se ha explicado anteriormente. Sin embargo, las agrupaciones sin fines de lucro pueden evitar esta limitación respecto de los emprendimientos realizados con fines de conservación ambiental en tierras importantes mediante la creación de una nueva organización o un fideicomiso a través del que se ejerza la titularidad de las tierras y que sea distinta de la organización madre. Esta nueva entidad debe tener por objeto la administración, conservación y restauración de las tierras que forman su patrimonio.

En el caso de los ejidos y comunidades, se puede crear una organización especial de conformidad con el artículo 75 de la ley agraria con el objeto de que las tierras constituyan una propiedad social de la comunidad, con inclusión de las tierras forestales.[186] Una vez creada, este tipo de entidad puede ser titular de derechos de propiedad sobre una cantidad de tierra un 25 por ciento mayor que el límite normal para la propiedad privada. Ello permite la posibilidad de llevar a cabo la conservación de grandes extensiones de tierra.

Ha habido un pequeño número de proyectos de adquisición en México, aunque esta herramienta no es de uso tan frecuente como en otros países, en parte debido a las leyes mexicanas restrictivas de la propiedad. Pronatura ha adquirido tierras importantes en el Área Protegida de Cuatro Ciénegas, gracias a que controla una ONG local que recibe ayuda económica provista por The Nature Conservancy y CEMEX, la monumental empresa mexicana de concreto. Con propósitos de conservación ambiental, CEMEX también ha adquirido 33.000 de 55.000 ha dentro de la Reserva de Protección Natural Maderas del Carmen en el norte de Coahuila.[187] Otro proyecto reciente importante lo constituye el emprendimiento de varias agrupaciones dedicadas a la conservación ambiental y fundaciones de los Estados Unidos para recaudar $ 3,3 millones con el fin de adquirir todas las tierras de la Isla Espíritu Santo, de 9.500 ha, en el Mar de Cortés. Ello es especialmente significativo dado que implica una “expropiación amistosa” de tierras ejidales, el único método posible para realizar la adquisición de este tipo de tierras asignadas al uso comunitario. Estas tierras fueron transferidas luego al organismo gubernamental de parques mexicano para que lo administrara con fines de conservación ambiental.[188]

7. Acuerdos Comunitarios

Debido al predominio de la propiedad social de la tierra en México por parte de ejidos y comunidades, adquiere relevancia el empleo de acuerdos comunitarios celebrados con el objeto de proteger las tierras. Aunque la forma de estos acuerdos varía, se han alcanzado acuerdos de conservación con comunidades que tienen la propiedad de tierras significativas desde el punto de vista de la conservación. Algunos de estos acuerdos se han formalizado mediante su aprobación por parte de los cuerpos deliberativos de los ejidos y comunidades. Estos acuerdos incluyen la protección de las zonas de invierno de la mariposa monarca en los bosques de higos de Michoacán, cuya propiedad pertenece a ocho ejidos y que incluyen una reserva de biosfera gubernamental,[189] actividades con los ejidos que rodean la gran reserva de la Biosfera Calakmul,[190] y actividades por parte de Bosque Antiguo para celebrar una acuerdo comunitario con la comunidad indígena Huichol, que tiene la propiedad de una gran parte del área El Carricito en Jalisco.

8. Incentivos Económicos y Fiscales para la Conservación de Tierras Privadas

La creación de incentivos económicos y fiscales para la conservación de tierras privadas puede promover cambios en la conducta y la toma de decisiones de los actores económicos tendientes al uso de la biodiversidad. México ha adoptado una Política Nacional de Biodiversidad sobre la base de la Convención sobre la Biodiversidad, acuerdo internacional que promueve el establecimiento de un sistema de incentivos para la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad.[191] Aunque la política adoptada y la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente[192] determina que tanto los incentivos económicos como los fiscales deberían establecerse con el fin de promover la conservación de tierras privadas, ninguno de ellos ha sido implementado hasta la fecha.

Los impuestos a la propiedad se encuentran bajo la jurisdicción de las municipalidades locales en México. Por ello, las exenciones o deducciones que se efectúen respecto de esos impuestos deben ser autorizadas por las legislaturas municipales. En la práctica, Pronatura ha negociado exenciones individuales para los impuestos a la propiedad sobre ciertas tierras privadas que han implementado medidas de conservación ecológica, como en el caso de la reducción de un 70 por ciento en el impuesto a la propiedad que tributaba el Rancho Longoria en Tamaulipas. Por otro lado, a diferencia de otros países, las donaciones o legados de tierras con fines de conservación no se encuentran exentos del pago del impuesto a la renta o a la transferencia de bienes.

D. Necesidades Futuras

1) El desarrollo de leyes estaduales que establezcan el derecho de llevar a cabo la creación de reservas privadas, el reconocimiento de los derechos a establecer servidumbres ambientales o ecológicas, y que faculten la creación de servidumbres independientes o personales (“easements in gross”) en los diferentes estados, además de los de Nuevo León y Veracruz.

2) El desarrollo de una ley general federal que promueva la conservación de tierras privadas y que establezca una base legal nacional para el establecimiento tanto de servidumbres reales como personales con fines de conservación, derechos de desarrollo transferibles y un proceso renovado para las reservas privadas, que evite la necesidad de modificar las leyes sobre medio ambiente de los 32 estados.

3) El reconocimiento en el nivel federal del beneficio público que entrañan las medidas de conservación de tierras privadas, con el objeto de establecer que el uso de la tierra cumple con su fin socio-económico de conformidad con la Constitución. También es necesaria la implementación de un Registro Nacional para los sitios aprobados.

4) La creación de una comisión para el estudio de las reformas que necesitan realizarse en las leyes relativas a las áreas protegidas públicas para una mejor integración con las prácticas de conservación de las tierras privadas; además, facultar las prácticas de conservación tanto de tierras privadas como públicas dentro de esas áreas. Los obstáculos que presentan las regulaciones de la tierra en México respecto de la conservación de tierras privadas deberían ser objeto de evaluación y, asimismo, debería considerarse la posibilidad de eliminar el límite respecto de la extensión de tierra que puede ser propiedad de una organización privada de conservación sin fines de lucro dentro de áreas protegidas públicas designadas.

5) El desarrollo de mejores leyes para asegurar el cumplimiento de las medidas destinadas a la conservación de tierras privadas.

6) El establecimiento de mejores incentivos en los niveles estadual y federal destinados a los propietarios de tierras que deseen protegerlas. Los incentivos federales deberían crearse mediante leyes fiscales federales e incluir deducciones al impuesto federal a la renta y un mecanismo federal para el pago de servicios ambientales tales como el secuestro de carbono. Las leyes estaduales deben contemplar una exención del impuesto a la propiedad para las propiedades donde se hayan implementado mecanismos de conservación de tierras privadas.

Estudio de Caso 1: Cuatro Ciénegas, Coahuila, México

1. Descripción del Área

Cuatro Ciénegas es un ecosistema acuático de pozas en el desierto de Coahuila que posee una extraordinaria diversidad de peces, moluscos, escorpiones y reptiles.[193] Aunque los cientos de pozas se encuentran en una estrecha proximidad, algunas de ellas han permanecido aisladas del resto durante miles de años, creando una fauna de características únicas en cada una de ellas. El ecosistema de Cuatro Ciénegas se considera uno de los más importantes humedales de México y tiene relevancia internacional respecto de su endemismo y del estudio de su evolución.

En 1994, el gobierno federal declaró 84.347 ha con carácter de Área de Protección de Fauna y Flora bajo jurisdicción federal, con el objeto de proteger la mayor parte del valle de Cuatro Ciénegas. Los objetivos del decreto consisten en la preservación de los hábitats y de los frágiles ecosistemas, la protección de la biodiversidad, especialmente las especies endémicas, y el estudio científico. En el establecimiento de esta área federal protegida se prohíben las siguientes actividades y usos de la tierra:

- La modificación de las condiciones naturales de los acuíferos, los valles estrechos, las corrientes hídricas naturales, los manantiales y los arroyos; el derrame de sustancias contaminantes en el suelo, el subsuelo, las corrientes y pozas;
- La caza, la pesca, la recolección o uso de la fauna y la flora nativa sin permiso de la SEMARNAT;
- Las actividades de construcción u otras similares, sin el permiso de SEMARNAT;
- Nuevos asentamientos humanos;
- Las actividades recreativas en áreas sin licencia otorgada que las habilite para ese fin;
- La producción de ruido, vibraciones o energía eléctrica que pueda causar alteraciones en la flora y la fauna;
- El uso de aguas residuales no tratadas destinadas a la irrigación de cultivos;
- La alteración o la destrucción de sitios de reproducción de la vida silvestre, o la introducción de cualquier especie exótica;
- La realización de actividades de minería sin un permiso pertinente, o de estudios del medio ambiente.

Sin embargo, estas regulaciones en materia de parques no son suficientes para efectuar el control o la prevención adecuados sobre muchas actividades perjudiciales, entre las que se incluyen el pastoreo, la explotación minera de yeso, el turismo no supervisado, la extracción de agua de las pozas, o aun la conversión de algunas pozas a la acuacultura.

El servicio federal a cargo de los parques (CONANP) administra el área e implementa las regulaciones mencionadas. La actividad del estado federal en el parque tiene como propósito la preservación de los recursos naturales únicos del valle de Cuatro Ciénegas mediante la cooperación entre instituciones, la participación social, la educación relativa al medio ambiente y la promoción del uso sustentable de los recursos naturales. Asimismo, trabaja en el fortalecimiento de las relaciones entre las diferentes organizaciones que están involucradas en el área, entre las que se incluyen los tres niveles de gobierno, el sector privado, los habitantes de la región, las universidades y los institutos de investigación, y las ONG. Debido a las políticas mexicanas de propiedad de la tierra, las autoridades federales no se han propuesto la adquisición de tierras en las áreas protegidas.

Valores biológicos y del ecosistema

El aislamiento de las pozas ha dado como resultado la existencia de una gran cantidad de especies acuáticas endémicas que no pueden hallarse en ningún otro lugar del planeta. Ello ha creado una oportunidad inusual para realizar el estudio de la evolución. En este sentido, se ha equiparado a Cuatro Ciénegas con las Islas Galápagos. El área también alberga formaciones de arenas de yeso puras que sólo se dan en México, que a su vez albergan especies endémicas.

CUADRO 20. ESPECIES ENDÉMICAS DE LA RESERVA DE CUATRO CIÉNEGAS.

	Total de especies	Especies endémicas
plantas vasculares	623	18
escorpiones	19	5
reptiles	60	9
peces	17	10
crustáceos	27	6
moluscos	28	13
anfibios	8	–
aves	154	–
mamíferos	60	–
Total	996	61

Uso actual de la tierra

En cuanto al uso actual de la tierra, ésta se encuentra destinada, en su mayor parte, al pastoreo de ganado vacuno y caballar en tierras yermas. También existe una escasa cantidad de agricultura en pequeña escala en las tierras de los ejidos, así como el uso con fines recreativos (natación) en algunas de las pozas más grandes (especialmente durante Semana Santa). La propiedad de la tierra dentro del área se distribuye en un 60 por ciento para los ejidos y un 40 por ciento de propiedad privada. Sin embargo, los derechos de aguas se han otorgado en concesión, en un 90 por ciento, a los ejidos conforme a los acuerdos celebrados hace varias décadas, cuando las tierras eran propiedad de una única gran hacienda que fue dividida en pequeños fundos. Finalmente, dos o tres empresas mineras son propietarias de tierras dentro del área, sobre las cuales tienen derechos para la extracción de yeso, aunque la actividad minera ha sido escasa en los últimos años.

Las amenazas a la conservación en el área incluyen:

- El *consumo de agua* extraída de pozos o manantiales y destinado al cultivo de alfalfa. Estos pozos o manantiales están localizados, principalmente, en las áreas y valles circundantes y se desconocen las consecuencias que puede producir en el ecosistema acuático de Cuatro Ciénegas. También se produce alguna apropiación directa de agua desde las pozas para irrigación local, que incluye cuatro de las pozas en la propiedad de Pozas Azules.
- El *pastoreo continuo* dentro de la reserva. Debido a la fragilidad de las tierras desérticas, cualquier actividad de pastoreo puede constituir un uso no sustentable del recurso y llevar a su deterioro en forma gradual. Un elemento positivo está dado por la tendencia de los propietarios a cercar las pozas para evitar que sus animales caigan dentro de ellas.
- La *introducción de nuevas especies*, entre las más significativas de las cuales se encuentra el exótico y agresivo pez Joya, que fue hallado en cuatro pozas, incluida una de las pozas del centro de visitas. El personal de SEMARNAT ha llevado a cabo actividades con gran determinación para controlar este pez, pero resulta extremadamente difícil erradicarlo completamente.
- *Actividad minera en las dunas de yeso* (calcium sulfite) efectuadas por dos o tres empresas mineras que son titulares de derechos y de la propiedad de las tierras. La minería no constituye en la actualidad un peligro para el área, dado que ha habido un cese en las actividades en los últimos años.
- *Acuacultura*. Un propietario presentó una solicitud para obtener un permiso –y nos resulta sorprendente que haya sido aprobada– que lo autoriza a realizar la cría de especies de camarón de agua salada (*Artemia franciscana*) en algunas pozas. Esta autorización permite la introducción de especies exóticas.

Actividades de conservación ambiental llevadas a cabo para proteger tierras privadas

Inicialmente, esta área protegida abarcaba en su totalidad tierras privadas. El gobierno federal no es propietario de tierras y hasta el momento no ha mostrado la intención de adquirirlas para convertirlas en propiedad federal, hecho que es típico del sistema de parques públicos de México. Sin embargo, algunas organizaciones conservacionistas sin fines de lucro adquirieron tres propiedades dentro del área para proteger sus valores ambientales.

• *Centro de interpretación.* Las primeras tierras adquiridas con fines de conservación del medio ambiente estaban constituidas por un predio de 200 ha localizado en el centro y próximo a la ruta principal, que actualmente alberga un pequeño centro de interpretación. Este predio fue adquirido por una grupo ambientalista local denominado Desuvalle, A.C., que contó con ayuda económica provista por The Nature Conservancy, con el objeto de contrarrestar la amenaza de que se desarrollara un área residencial. Esta ONG está formada por 10 líderes locales, incluido el máximo directivo de la asociación de ganaderos locales, el director de la reserva y el titular del municipio. El personal consiste en una sola persona cuyo trabajo es costeado con las contribuciones de los miembros. Además de las adquisiciones de tierras, el grupo también se ocupa de conseguir que, la mayoría de los días, un voluntario se encuentre presente en la estación de visita.

• *Dunas de yeso*. Desuvalle A.C. también adquirió una segunda propiedad, que constituye la duna de yeso más importante con una extensión de 800 ha, que produjo el cese de la extracción de yeso que realizaba la empresa minera Proyeso. Desuvalle A.C. se encuentra en el proceso de compra de la propiedad, cuya vendedora es el ejido Seis de Enero, con fondos donados por PEMEX, la empresa petrolera mexicana. Esta adquisición de tierra es una transacción complicada, debido a que en primer término, el ejido debe decidir mediante una asamblea la forma de dividir sus tierras en áreas comunitarias y áreas que pueden ser transferidas para convertirse en propiedad privada. Una vez hecho esto, se debe efectuar la venta de estas últimas de conformidad con la nueva autoridad establecida en la Ley de Reforma Agraria de 1994. La transacción se viene llevando a cabo desde 2002, aunque el contrato para la compraventa de la tierra ya ha sido firmado.

• Pronatura Noreste, A.C., afiliada de Pronatura, A.C., adquirió la propiedad de *Pozas Azules* en 2001, debido a que su propietario la había puesto en venta en noviembre de 2000. Esta propiedad de 2.721 ha contiene 146 de las pozas más importantes. The Nature Conservancy contribuyó con la mayor parte de los fondos y la operación de compraventa del fundo comprendió a tres partes diferentes: The Nature Conservancy en carácter de donante, Pronatura Noreste como propietario y administrador de la tierra, y Pronatura como encargado de controlar el cumplimiento de los términos en que se pactó el acuerdo. Como parte del proceso, se estableció un aporte periódico para el mantenimiento de la propiedad, una restricción mediante escritura para la conservación ambiental en Pozas Azules y una servidumbre que abarca 82 ha de una propiedad adyacente con propósitos de conservación y para controlar la cantidad de cabezas de ganado.

En el presente, Pronatura Noreste administra la tierra con fines de conservación, investigación y educación. Contrata los servicios de tiempo completo de un ranchero que trabaja en el fundo y de un biólogo con carácter de líder del sitio con base en Cuatro Ciénegas. Se está construyendo un pequeño centro de investigación y educación, se eliminó el pastoreo de ganado y caballos en esta tierra, y se están llevando a cabo más investigaciones científicas respecto de la dinámica del ecosistema acuático y de sus especies endémicas.

2. Conclusión

Este estudio muestra la importancia de desarrollar medidas adicionales para la conservación de tierras privadas en las áreas protegidas de México para lograr la consecución de los objetivos de conservación de tierras frágiles. Las áreas protegidas tales como los parques nacionales tienden a adoptar la forma de

áreas circundando tierras privadas, que incluyen tanto propietarios individuales como grupos comunitarios como los ejidos. El uso del mecanismo consistente en la adquisición de tierras por parte de las ONG y otras herramientas de conservación de tierras privadas exhiben una capacidad potencial de incrementar en forma significativa la conservación de esas áreas protegidas públicas. Sin embargo, las tareas de conservación se tornan más difíciles debido al límite en la extensión de tierras de las que una ONG ambientalista puede ser propietaria y por la falta de legislación sobre servidumbres ambientales o ecológicas y reservas privadas.

Estudio de Caso 2: Las Cañadas, Veracruz, México[194]

1. Descripción del área y usos de la tierra en la actualidad

Las Cañadas es un rancho de propiedad privada que abarca 600 ha que se encuentran en la región central de Veracruz. Su actual propietario, Ricardo Romero, ha dedicado el rancho al ecoturismo y la producción de leche orgánica y productos agrícolas, que se venden en el pueblo cercano de Huatusco. Romero cambió de forma radical el sistema de aprovechamiento de la tierra que, previamente, había sido usada para la cría de ganado en forma extensiva, cuando junto con su hermano heredó el rancho en 1995. La nueva administración de Las Cañadas se inspiró en la preservación y restauración del remanente del bosque de niebla (bosque mesófilo de montaña) que se hallaba en el rancho y en la búsqueda de un equilibrio entre las actividades productivas y la conservación de la naturaleza.

Las actividades productivas se planificaron para producir un impacto mínimo: el ecoturismo se restringe a unos pocos invitados cada fin de semana por medio cuando las actividades de agricultura orgánica se llevan a cabo, y se limita a sólo 3 ha. La energía que se necesita para las actividades productivas proviene, principalmente, de paneles solares. El agua para las instalaciones destinadas al ecoturismo se purifica mediante sistemas de drenaje biótico y un sistema de procesamiento de abono se emplea para el tratamiento de desechos orgánicos sólidos y secos antes de su utilización como fertilizante. Además, Las Cañadas ofrece talleres de educación ambiental en forma gratuita para campesinos del lugar y para alumnos de las escuelas sobre temas referidos a la agricultura orgánica y el medio ambiente.

2. Valores biológicos y del ecosistema

Uno de los objetivos biológicos importantes de Las Cañadas es la preservación y regeneración del bosque de niebla, un ecosistema en vías de extinción de un enorme valor por su biodiversidad. Los bosques de niebla solían cubrir las laderas de elevación media de Veracruz, pero a pesar de su importancia como fuente de agua fresca y por su biodiversidad, fueron talados de forma sistemática a lo largo de las últimas décadas con el propósito de abrir claros para el cultivo del café y la cría de ganado. Sólo unas pocas áreas de bosque de niebla permanecen en toda la región, principalmente en zonas con una extensión no mayor de 200 ha, que se encuentran en manos de propietarios privados, muchos de los cuales ignoran su importancia ecológica. En verdad, un vecino de Las Cañadas taló, hace poco tiempo, el remanente de un bosque de niebla que se hallaba en su rancho de 1.000 ha para plantar café en 2000.

Los propietarios de Las Cañadas tienen la expectativa de poder crear un modelo para la conservación de este raro ecosistema y de educar a los propietarios vecinos y las comunidades acerca de su importancia. En el rancho se encuentran una 40 ha originales de bosque de niebla casi primario, junto con otras 60 ha de bosque secundario. El propietario se dedica a la preservación de estos bosques y tiene el propósito de reforestar otras 176 ha mediante la replantación y la regeneración natural con el objeto de extender el bosque hasta un total de 276 ha, casi la mitad de toda la superficie del rancho.

3. Establecimiento y defensa de la primera servidumbre ambiental o ecológica de México

Hacia fines de 1997, los propietarios de Las Cañadas y Pronatura advirtieron que tenían objetivos comunes respecto de la conservación de tierras privadas. Pronatura procedió a desarrollar la primera servidumbre ambiental o ecológica de México para proteger Las Cañadas en 1998. Un beneficio importante señalado por el propietario del predio es la seguridad psicológica que deriva de esta sociedad con Pronatura y su equipo jurídico, ya que puede contar con asistencia jurídica en la protección del bosque de niebla.

En ese momento, Las Cañadas se dividió en dos partes, la titularidad de ellas para cada uno de los hermanos en forma separada. Debido a que el código civil exige que las servidumbres se establezcan sobre predios adyacentes, se crearon dos servidumbres recíprocas, de tal forma que cada hermano ejerce una servidumbre que restringe los derechos del otro, mientras Pronatura controla el cumplimiento de los términos en que fueron establecidas las servidumbres. Posteriormente, las dos propiedades se unieron bajo la titularidad única de Ricardo Romero, extinguiéndose de esa forma las servidumbres, pero se creó una nueva servidumbre recíproca en agosto de 2002 entre Las Cañadas y una propiedad adyacente de 1 ha llamada Tania de Alba. Los objetivos de la servidumbre consisten en la creación a perpetuidad de una reserva natural destinada a la protección de las especies nativas de flora y fauna, el aseguramiento de la conservación de los recursos naturales, la preservación de los valores paisajísticos y los hábitats existentes, el respaldo a la implementación del ecoturismo y los proyectos de educación ambiental y la protección de fuentes de agua que se encuentran dentro del área de protección.

Para la consecución de estos objetivos, la servidumbre definió claramente las áreas de uso de la tierra: cría de ganado, recuperación y conservación del bosque. Dentro de estas áreas diferenciadas, que se indican en el mapa que se anexa, la servidumbre estableció limitaciones específicas respecto del uso. Un área de 25 ha con pocas pendientes fue asignada al pastoreo con un límite de 50 cabezas de ganado que pacen en forma rotativa. Otra área se estableció para la restauración con las siguientes limitaciones estrictas:

- Prohibición de tala de árboles o desplantaciones;
- Prohibición de la caza, pesca o matanza de animales, excepto en el caso de animales no nativos (ratas, insectos, etc.) o para propósitos científicos o educacionales, a condición de que tales propósitos no pongan en peligro las especies de flora y fauna de la reserva;
- Prohibición de realizar cualquier tipo de construcción, excepto pasos y plataformas de observación;
- Prohibición de cualquier actividad que cause contaminación de las aguas, el suelo, el aire, la vegetación y, en particular, la quema de pasto, la utilización de agroquímicos no naturales y la minería;
- Prohibición de introducir cualquier especie de flora y fauna no nativa; y
- El compromiso de continuar con la introducción de especies de flora nativa.

Quizás el área más importante especificada en la servidumbre es la que se refiere al bosque de niebla, que se encuentra sujeto a las restricciones mencionadas y a las siguientes regulaciones adicionales:

- Prohibición de extracción de más del 50 por ciento de las semillas por año;
- Prohibición de acampar;
- Prohibición del uso de vehículos, incluidos vehículos sin motor;
- Permiso para la investigación y las actividades de educación ambiental, en tanto que no pongan en peligro a ninguna especie y que se realicen de acuerdo a un plan de la manejo; y
- Permiso para crear pasos sólo cuando no afecten en forma sustancial el medio ambiente natural.

La servidumbre asigna a Pronatura varias tareas, que incluyen el monitoreo del cumplimiento de los términos en que fue establecida la servidumbre, la producción de informes anuales sobre el estado del sitio, y el diseño de un programa de restauración en caso de que se produzca un daño ambiental no previsto. En los casos en que se produce un incumplimiento, Pronatura informará al propietario del

fundo sirviente con el objeto de asegurar que se tomen las medidas necesarias para remediar el incumplimiento. En caso de que no se revierta la situación en un plazo de 15 días, Pronatura notificará formalmente a las partes para celebrar una reunión de conciliación. Si las partes no acuerdan las medidas para remediar la situación, Pronatura puede iniciar acciones judiciales para lograr la reparación del daño ambiental y el cobro de una indemnización, si resultara apropiado.

Poco tiempo después de que se estableciera la primera servidumbre, ésta fue severamente amenazada por el proyecto de construcción de una ruta por parte del gobierno. En 1999, un equipo contratado por el gobierno al que se le había encargado realizar un estudio de factibilidad, sin comunicarlo al propietario, taló o desplantó 7 ha de vegetación con el objeto de evaluar el paso para la construcción de una carretera que debía unir dos ciudades importantes de Veracruz. La carretera debía pasar a través del bosque primario protegido por la servidumbre ecológica. Pronatura y el propietario objetaron enérgicamente el proyecto de construcción de la ruta a través de Las Cañadas, enviando gacetillas a los periódicos locales e iniciando acciones judiciales para la defensa de la servidumbre ecológica.

Una carta firmada por el Gobernador de Veracruz en 1998 resultó esencial para la defensa de la servidumbre ante los tribunales. En ella se declaraba que la servidumbre era de utilidad pública, cumplía con una función social y era beneficiosa para el desarrollo económico. El tribunal tuvo en cuenta la carta y resolvió que las tierras protegidas eran, en virtud de este carácter, para beneficio público y que el departamento de vialidad iba a tener que pasar por más procesos antes de dañarlas.

En un éxito de mayores proporciones para la conservación ambiental, los contratistas fueron obligados a salir de la propiedad y el proyecto de construcción de la carretera fue retirado, aunque las razones para el retiro del proyecto incluyeron la falta de presupuesto para la construcción por parte del gobierno estatal. Ello representa la primera defensa de una servidumbre ecológica en América Latina.

Se debe señalar que el artículo 94 de la nueva Ley de Protección Ambiental de Veracruz dispone un procedimiento específico para la aprobación por parte del estado de las servidumbres ecológicas, que incorpora al área en el sistema de áreas protegidas estaduales. Esta ley, como también la defensa de este caso, muestra cómo una servidumbre en América Latina puede resultar más eficaz en algunos aspectos que las servidumbres del *common law*, dado que la aprobación estatal le otorga un carácter público a la tierra que puede evitar que otros actos del gobierno la degraden.

X. PARAGUAY

Reseña Descriptiva.[195]

La protección de tierras privadas reviste la mayor importancia en la estrategia de conservación del medio ambiente de Paraguay, donde casi la totalidad de las tierras (más del 96 por ciento) está constituida por propiedad privada. Recientemente se han logrado progresos en la protección de tierras privadas mediante la adquisición de tierras por parte de ONG, la creación de áreas protegidas privadas y la utilización por primera vez de derechos sobre la tierras tales como las servidumbres reales, el comodato y el usufructo. USAID y la Fundación Moisés Bertoni[196] han publicado recientemente una reseña de estas actividades de conservación.

Algunos de los ecosistemas naturales de Paraguay han experimentado un gran deterioro debido a la falta de protección de las tierras privadas. El más importante de ellos es Alto Paraná /Bosque Atlántico, que anteriormente abarcaba más de 8 millones de ha en el este de Paraguay, es decir casi el 25 por ciento del territorio del país, pero que en la actualidad cubre menos de 1 millón de ha En parte, la deforestación fue llevada a cabo por los propietarios, que se percataban de la necesidad de abrir claros en sus tierras para demostrar su uso socioeconómico y para impedir las ocupaciones ilegales. Afortunadamente, las reformas a la Ley Agraria aprobadas en 2001 disponen que los bosques y los humedales son una forma del uso socioeconómico legítimo de la tierra.

A. Disposiciones Obligatorias que Afectan la Conservación de Tierras Privadas

1. Reservas administrativas en tierras privadas creadas por ley

Al igual que otros países de América Latina, la Ley Forestal del Paraguay N.° 43 impone requisitos de conservación significativos sobre todas las tierras rurales. Se exige que los propietarios protejan la vegetación en las pendientes pronunciadas y en 100 metros a lo largo de los cursos hídricos. También, en todas las tierras rurales de más de 50 ha no se pueden modificar o usar los bosques sin un plan de manejo forestal de conformidad con los requisitos exigidos por el Estado. Otro requisito importante, similar al que se impone en Brasil, es que en todas las tierras rurales se debe conservar cerca de un 25 por ciento de su extensión con carácter de santuario natural. Sin embargo, raramente se exige el cumplimiento de estas obligaciones.

2. Áreas protegidas públicas destinadas a incluir y regular propiedades privadas

Una categoría de área protegida incluida en el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SINASP) es la Reserva de Recursos Administrados, que tiene por objeto incluir tierras privadas. La ley permite la continuación de las actividades productivas en las tierras, pero de acuerdo con el plan de manejo de áreas protegidas. Sólo en forma reciente, se ha implementado la utilización de esta categoría en las áreas de San Rafael y Yvyturuzu. Hace poco tiempo, San Rafael cambió su carácter de Parque Nacional para ser incluido en esta categoría, debido, precisamente, a que estaba constituido en su totalidad por tierras privadas y no existía ninguna expectativa de que el gobierno pudiera afrontar el costo de la expropiación de las tierras para convertirlas en propiedad estatal.

3. Áreas designadas para su inclusión potencial en el Sistema de Áreas Protegidas de Paraguay

Una gran parte de las tierras privadas importantes para la conservación se encuentran sujetas a restricciones sobre su uso debido a que han sido identificadas como áreas potenciales para su inclusión en el sistema

de áreas protegidas del país. La Ley de Áreas Silvestres Protegidas de Paraguay establece que toda la tierra designada como Posible Área Silvestre Protegida, ya sea pública o privada, se encuentra sujeta a restricciones significativas respecto de su uso.[197] El plan maestro del Sistema de Parques, publicado en 1993, designó millones de hectáreas como áreas protegidas potenciales, principalmente en tierras privadas. Al año 2000, 2.662.000 ha permanecían bajo esta designación, sobre las cuales, teóricamente, se aplican las restricciones sobre el uso de la tierra. Esta superficie representa el 6 por ciento del país y es mayor que las 1.710.075 ha que, en la actualidad, se encuentran incluidas en el sistema de áreas protegidas de Paraguay.[198] Sin embargo, no se exige el cumplimiento de esta ley ni existe una voluntad política manifiesta de llevarlo a cabo.

B. Reservas Privadas Creadas de Conformidad con la Ley de Áreas Protegidas

La Ley de Áreas Silvestres Protegidas de Paraguay de 1994 contempla la creación de reservas privadas. Las regulaciones que las implementan se aprobaron, finalmente, en el año 2000.[199] Los propietarios se someten voluntariamente a este régimen, las áreas se declaran a través de un decreto o una ley y se inscriben en el registro público. El procedimiento para la declaración de un área como reserva privada comprende un informe técnico que justifique la importancia del área y una prueba de la validez del título y de los lindes del área. La autoridad gubernamental tiene un plazo de 60 días para la aprobación de la designación, y una vez que ésta se otorga, el propietario tiene un plazo de seis meses para desarrollar el plan de manejo de la propiedad. La designación sólo se puede revocar mediante un decreto o ley similar y la revocación no se puede efectuar durante un plazo de cinco años desde la declaración.[200]

Las reservas privadas que se crean mediante la aplicación de estas disposiciones se consideran parte de la SINASP[201] nacional. Sin embargo, un problema técnico en la redacción de esta ley trajo como consecuencia que, de acuerdo con ciertas informaciones, los propietarios se mostraran renuentes a la utilización de estos mecanismos de creación de reservas privadas. La ley define a las tierras privadas dentro de áreas declaradas públicamente como pasibles de expropiaciones futuras en áreas protegidas por el Estado (artículos 10 y 24 b). Aunque las reservas privadas no se identifican en la ley con el carácter de Áreas Reservadas, algunos propietarios creen que el artículo referido se puede aplicar a las reservas privadas, haciéndolas pasibles de potenciales expropiaciones.

En la actualidad, existen en Paraguay cuatro áreas protegidas administradas en forma privada que alcanzan un total de 103.464 ha. Entre las más de 25 propiedades candidatas en 1994 para ser declaradas reservas naturales protegidas, varias fueron retiradas por los propietarios, que se sintieron amenazados por los artículos mencionados. En el presente, sólo dos de las propiedades permanecen integradas al sistema. Ellas son Arroyo Blanco (5.714 ha) y Morombí (25.000 ha). Se las reconoció legalmente en 2002, después de nueve procedimientos burocráticos. Junto con la reserva de Yacyretá, administrada por la empresa hidroeléctrica (8.345 ha) y la Reserva Mbaracayú, constituyen las únicas reservas formales que se crearon de acuerdo con esta ley hasta la fecha.[202]

La mayor reserva privada es la Reserva Natural del Bosque Mbaracayú (64.405 ha), creada en 1991 con fondos que recaudó The Nature Conservancy. La reserva se estableció de conformidad con un acuerdo de cooperación celebrado entre la Fundación Moisés Bertoni, TNC, las Naciones Unidas y el gobierno de Paraguay. Se estableció el área como una reserva privada de propiedad de la Fundación Mbaracayú y administrada por la ONG Fundación Moisés Bertoni, pero se la reconoció oficialmente como un área protegida mediante una norma especial, la Ley 112 de 1991. Posteriormente se la denominó la primera Reserva de la Biosfera UNESCO del Paraguay.[203]

C. Reservas Privadas de Propiedad de Empresas Hidroeléctricas

La Ley de Áreas Protegidas reconoce, específicamente, un subgrupo de reservas privadas que son propiedad de la Entidad Hidroeléctrica Binacional Itaipú, una entidad paraestatal. Estas reservas se establecieron como una medida destinada a mitigar los efectos que sufre el área forestada que se inunda por causa de la represa de Itaipú, una de las más grandes del mundo. En la actualidad hay cinco reservas, llamadas Reservas o Refugios Biológicos: Itabo, Limoy, Tati Yupi y Mbaracayú que abarcan un total de 36.360 ha; y la quinta, la reserva privada de Yacyretá (8.345 ha), creada recientemente y administrada por el Ente Hidroeléctrico Binacional Yacyretá con propósitos similares.[204] Según se informa, las reservas se encuentran muy bien administradas debido a que disponen de ingresos provenientes de las actividades hidroeléctricas, aunque la mayoría de los empleados trabaja sólo los días de semana, lo que permite que se produzca la caza ilegal durante los fines de semana.

D. Adquisición de Tierras para la Conservación por parte de ONG

En Paraguay, las ONG adquirieron tierras importantes desde el punto de vista de la conservación. En 1991, la Fundación Moisés Bertoni adquirió la Reserva Natural del Bosque Mbaracayú, que abarcó originariamente 57.000 ha y cuenta en la actualidad con una extensión de 64.605 ha, mediante fondos recaudados por The Nature Conservancy. En 2002, Guyrá Paraguay le compró al Banco Sudameris, con fondos provistos en su mayor parte por la Garfield Foundation, 2.270 ha con el fin de crear la primera reserva privada en la Reserva de Recursos Administrados de San Rafael.

En San Rafael, desde el año 2000, un consorcio de ONG ha estado trabajando en la conservación de tierras privadas que conforman la totalidad de la reserva, que constituye una de las áreas de máxima prioridad para la conservación del Bosque Atlántico. En un marco de colaboración público-privada, las ONG del consorcio persuadieron al Banco Nacional de Desarrollo de que entregara al servicio gubernamental de parques una propiedad en San Rafael de la que el banco era titular. Las ONG están dedicadas a implementar adquisiciones de tierras, servidumbres ambientales y otros mecanismos para la protección de tierras privadas que se encuentran dentro de la reserva.

E. Utilización de Servidumbres Reales

En Paraguay comenzó, en el año 2000, la utilización de servidumbres con el propósito de proteger tierras privadas. Ello condujo a la creación de la ONG Natural Land Trust con el objeto de utilizar y promover este método de conservación. Hasta el presente, NLT ha establecido, aproximadamente, 10 servidumbres, varias de las cuales se encuentran en el área de San Rafael. Sin embargo, al igual que en otros países, existen algunas desventajas tradicionales en el uso de las servidumbres. En primer término, el derecho de Paraguay sólo permite el uso de las servidumbres reales tradicionales, las que, en consecuencia, sólo se pueden establecer entre predios adyacentes. En segundo lugar, debido a que las servidumbres se pueden usar únicamente en tierras con un título válido, no se puede establecer servidumbres en muchas tierras rurales con un alto valor de conservación, ya que éstas están ocupadas por campesinos o pequeños productores rurales que sólo tienen derechos posesorios sin un título formal. Además de las servidumbres reales, las ONG ambientalistas han utilizado de forma limitada otros instrumentos del derecho civil como el comodato y el usufructo.

Las primeras servidumbres que se establecieron en Paraguay con propósitos de conservación eran servidumbres recíprocas, creadas por la ONG ambientalista Natural Land Trust en el año 2000, entre dos fundos adyacentes, la Estancia San Pedro-mi y la Estancia San Isidro en la Reserva de Recursos Administrados San Rafael. San Rafael es un área protegida pública de 70.000 ha en la que todas las tierras son propiedad privada. El gobierno carece de los fondos necesarios para expropiar estas tierras. En consecuencia, un consorcio de ONG formó la Alianza para la Conservación de San Rafael con el fin de adquirir predios de gran importancia y llevar a cabo la implementación de medidas de conservación de tierras privadas tales como las servidumbres. Ambas servidumbres abarcan áreas de, respectivamente, 1.032 ha y

1.507 ha –aproximadamente la mitad de la superficie de cada estancia– y establecen zonas para la protección del hábitat y la utilización de los recursos naturales.[205] Las servidumbres otorgan al Natural Land Trust el derecho a revisar y aprobar cualquier actividad que pueda contravenir las cláusulas del contrato de servidumbre antes de que se dé inicio a las actividades. También le otorga legitimación para presentarse y actuar ante los estrados judiciales en defensa de la tierra, aunque no está claro si los tribunales reconocerán este derecho.

F. Áreas protegidas privadas Informales

Desde 1989, la Fundación Moisés Bertoni, con el respaldo de The Nature Conservancy, ha promovido activamente el sistema de áreas protegidas privadas informales en Paraguay, con áreas seleccionadas sobre la base de una prioridad de conservación. De acuerdo con este programa, los propietarios suscriben un "contrato de conservación" con la Fundación y se obligan a desarrollar e implementar un plan de manejo. Treinta y cuatro propiedades que abarcan un total de 664.480 ha se encuentran identificadas en el programa, pero sólo 12 completaron el proceso e implementaron áreas de reserva privada voluntaria, tal como se muestra en el cuadro que aparece a continuación. Una reseña del programa señala que, debido en parte a la "constante inseguridad jurídica y la falta de respuestas institucionales a las ocupaciones ilegales de tierras, muchas de las reservas identificadas permanecen en la etapa de propuesta".[206]

CUADRO 21. ÁREAS PROTEGIDAS PRIVADAS VOLUNTARIAS EN PARAGUAY INCLUIDAS EN EL PROGRAMA DE LA FUNDACIÓN MOISÉS BERTONI

Propiedad	Área total (ha)	Área de la Reserva (ha)
RNB Mbaracayú	64.405	64.405
RNP Morombi	55.000	25.000
RNP Taypta	12.311	4.085
RNP Yacyretá	8.345	8.345
RNP Ypeti	24.077	10.000
Estancia Campo María	9.155	4.000
Estancia Fortín Patria	60.000	60.000
Estancia Laguna Salada	2.500	2.500
Estancia San Isidro*	3.233	1.507
Estancia San Pedro-mi*	3.621	1.032
Estancia Santa Asunción	5.950	3.334
Estancia Sombrero	28.143	18.000
Total	276.740	200.952

Fuente: Fundación Moisés Bertoni & United States Agency for International Development USAID-Paraguay, *Programa de Apoyo a Iniciativas Privadas de Conservación – Una Revisión de 10 años de Experiencias* (Asunción, Paraguay, 2000)
* Área de reserva de estas dos propiedades que se encuentra afectada a servidumbres recíprocas.

G. Incentivos

De acuerdo con la ley de áreas protegidas, las áreas designadas como reservas privadas de conformidad con la ley se benefician con una exención de los impuestos rurales. Sin embargo, los impuestos sobre las tierras son tan bajos y se pagan con tan poca frecuencia que esta exención tributaria, según se ha informado, ofrece más problemas a los propietarios que incentivos. Ello se debe a que los propietarios están obligados a ponerse al día con el pago de sus impuestos sobre los bienes antes de registrar la Reserva Natural Privada o la servidumbre, mientras que, normalmente, los impuestos no se pagan hasta que se realiza la venta de la propiedad, y en esa oportunidad los paga el adquirente.

La Ley de Áreas Silvestres Protegidas también dispone que las reservas privadas designadas formalmente no pueden ser expropiadas mientras tengan este carácter, disposición que parece ser la única en su tipo en el derecho latinoamericano.[207]

XI. PERÚ

Socio en el País: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Reseña Descriptiva por: Pedro Solano.

A. Introducción y perspectiva general

El Perú presenta características únicas en América Latina, debido a que, aproximadamente, el 80 por ciento de su territorio está constituido por tierras públicas. En consecuencia, el campo de acción y el impacto potenciales de las iniciativas de conservación de tierras privadas tienen un alcance limitado. Con el objeto de adaptarse al predominio de las tierras públicas en el Perú, las iniciativas privadas de conservación ambiental se han concentrado en la administración privada de áreas públicas, mediante mecanismos tales como las concesiones de conservación o los contratos de administración que las nuevas regulaciones autorizan y que se describen más adelante. Sin embargo, la utilización de los mecanismos tradicionales de protección de tierras privadas como las reservas privadas reviste importancia en partes del país con una larga historia de asentamientos humanos. Las áreas importantes para la conservación de tierras privadas incluyen los ecosistemas de bosque seco tumbesino y del Marañón en el noroeste del Perú y en los hábitats naturales remanentes a lo largo de la costa del Pacífico.

Las oportunidades para la implementación de la protección de tierras privadas en el Perú aumentaron en forma significativa en junio de 2001, cuando el gobierno promulgó el nuevo reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, que autoriza por primera vez la creación formal de reservas privadas y las concesiones para conservación. Recientemente, se han declarado las dos primeras áreas de acuerdo con el régimen establecido por esta ley y se han constituido en casos de estudio. Una de ellas es el Área de Conservación Privada, de 34.000 h., declarada por la comunidad campesina de Chongoyape, que protege los ecosistemas en peligro del bosque tumbesino. La otra es la concesión para la conservación de la cuenca Los Amigos, de 132.832 ha, en el Amazonas peruano. La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, entidad sin fines de lucro, contribuyó de forma significativa con asistencia jurídica en la redacción de las nuevas reglamentaciones y de los instrumentos jurídicos destinados a las dos áreas.

B. Tierras Privadas Afectadas por las Designaciones de Área protegida pública

El sistema de áreas protegidas del Perú no posee una categoría similar a la que presentan otros países, que tiene por objeto incluir y regular las tierras privadas en lugar de que ellas sean principalmente tierras públicas. Debido a la gran extensión de tierras públicas en el Perú, casi toda la tierra dentro de las áreas protegidas públicas es propiedad del gobierno. Sin embargo, la Ley de Áreas Protegidas de 1997 establece que no todas las tierras privadas que se encuentren dentro de áreas protegidas públicas quedarán sujetas a expropiación, sino que pueden continuar siendo propiedades privadas sujetas a una regulación apropiada.[208] Además, la ley exige que se delimiten zonas de amortiguamiento circundantes a todas las áreas protegidas públicas y que las tierras privadas que se hallen en ellas se obliguen a no realizar ninguna actividad que pueda "poner en riesgo la consecución de los objetivos establecidos para el Área Natural Protegida".[209]

C. Mecanismos para la Conservación de Tierras Privadas

Recientemente, el Perú creó dos métodos formales de conservación de tierras privadas: el Área de Conservación Privada y las concesiones para la conservación ambiental. Además, se ha establecido un número reducido pero creciente de reservas privadas informales, ubicadas principalmente en las áreas silvestres de la cuenca del Amazonas, en el sudeste del Perú, relacionadas en muchos casos con operaciones

de ecoturismo. Muchas de estas agrupaciones se proponen la utilización de nuevos instrumentos jurídicos para adquirir el carácter de reservas privadas o para obtener concesiones de conservación o de ecoturismo alrededor de sus tierras.

1. Áreas de Conservación Privada

El Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas promulgada en junio de 2001[210] estableció las facultades para crear reservas privadas. El Capítulo IX faculta a los individuos o comunidades que son propietarios de tierras para la creación de Áreas de Conservación Privadas que formen parte del SINANPE (Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas) y complementen el sistema de conservación ambiental del país. Estas áreas de conservación se circunscriben a áreas que presentan recursos biológicos significativos y que, en la práctica, reciben un tratamiento que permite considerarlos como "miniparques". El propietario está obligado a adoptar un plan de manejo y a informar al gobierno anualmente.

A fin de establecer las áreas protegidas privadas, el propietario debe presentar una solicitud ante el Instituto de Recursos Naturales (INRENA) para obtener el reconocimiento oficial y suministrar una descripción técnica del área. Se da prioridad en el proceso de aprobación a las áreas ubicadas en las zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas públicas. En caso de que el INRENA determine que un área propuesta posee las características biológicas apropiadas, la declara Área de Conservación Privada mediante una resolución ministerial. Este carácter le permite al propietario el acceso a cualquier tipo de asistencia técnica y otros incentivos que ofrezca el gobierno. Luego de la declaración, el propietario debe presentar un plan de manejo en el plazo de 90 días, actualizarlo al menos cada cinco años y presentar un informe anual de actividades ante las autoridades gubernamentales. El propietario está obligado a la conservación de la biodiversidad y los valores naturales del área por el plazo de duración de la declaración. Este período no puede ser menor a 10 años y es renovable. INRENA puede revocar la designación si el propietario no cumple con estas obligaciones.

En diciembre de 2001 se declaró la primera área de conservación privada, el Área de Conservación Privada de Chaparrí. Ella comprende 34.000 ha en el bosque seco al pie de los Andes en Lambayeque, provincia del noroeste del país, y su creación fue solicitada por la comunidad campesina de Chongoyape para que fuera establecida en sus tierras. Se la describe con más detalle en el estudio de caso que aparece más adelante.

En la actualidad, existen otras iniciativas, tanto de particulares como de grupos comunitarios, con el fin de crear Áreas de Conservación Privada, especialmente en tierras destinadas al ecoturismo. Sin embargo, se ha informado que algunos propietarios se muestran renuentes a solicitar la designación por temor de que ello permita que el gobierno regule de forma estricta sus actividades, de manera similar a las estrictas regulaciones que se aplican a las actividades de ecoturismo privadas y a los albergues dentro de los parques nacionales. Este temor puede ser legítimo o puede desvanecerse una vez que las designaciones se comiencen a utilizar con más frecuencia. Sin embargo, el gobierno deberá encontrar un equilibrio adecuado entre la necesidad de asegurar que los objetivos establecidos en las designaciones se cumplan y los procedimientos burocráticos excesivamente restrictivos que desalientan las iniciativas de conservación privadas.

2. Concesiones para la Conservación Ambiental

El Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre también creó la figura jurídica de la concesión de conservación en tierras forestales públicas.[211] En general, la ley faculta el otorgamiento de dos tipos de concesiones en tierras forestales públicas: las concesiones forestales con fines maderables, que permiten una explotación maderera ecológicamente sustentable, y las concesiones forestales con fines no maderables, para la utilización de otros recursos de estas tierras. Dentro de esta última categoría se encuentran las concesiones para otros productos del bosque (raíces, gomas, resinas, frutos, semillas, hojas, etc.), las concesiones para ecoturismo, conservación y los servicios ambientales.

La posibilidad de otorgar concesiones para conservación permite una significativa expansión para la administración de conservación privada de tierras en el Perú. En las concesiones para conservación, INRENA otorga a una entidad privada el derecho exclusivo de administrar un área específica por un plazo de hasta 40 años, plazo que puede ser renovado por el concesionario. Las regulaciones contemplan una preferencia para el otorgamiento de concesiones en áreas boscosas que poseen un suelo que se clasifica como improductivo o "suelos de protección", que incluyen la mayor parte de la cuenca amazónica peruana. La concesión no paga canon.[212] El concesionario se obliga a realizar actividades destinadas a la protección, la investigación y la utilización sustentable de los recursos naturales de forma que asegure la protección de la biodiversidad. Otras restricciones y obligaciones con mayor grado de especificidad se pueden incluir en el plan de manejo.

3. Áreas protegidas privadas Informales

Se han establecido relativamente pocas reservas privadas en el Perú. Ello se debe, parcialmente, al predominio de tierras públicas en la mayor parte del territorio del país. La mayoría de ellas se establecieron con relación a los, aproximadamente, 60 albergues de ecoturismo comercial que se encuentran en la zona del Amazonas, en el sudeste del Perú. El área posee los parques naturales más importantes y es conocida internacionalmente por presentar la mayor diversidad del planeta respecto de aves, mariposas y ciertas familias de insectos.[213] Alguna de estas empresas se dedican sólo al ejercicio de sus derechos como propietarias y a la protección de las tierras que las circundan. Pero el gobierno ha otorgado a unas pocas de ellas el carácter de custodias de las áreas protegidas oficiales adyacentes. Estas reservas combinan el concepto de reserva privada con las primeras formas de concesiones para conservación. En esta sección se ofrece una reseña de ellas.

Las primeras reservas protegidas que fueron administradas de forma privada en el Perú estaban constituidas por empresas de ecoturismo a las que se otorgaba una pequeña parcela para construir un albergue destinado al ecoturismo, y la custodia de áreas protegidas declaradas por el gobierno que circundaban los albergues. Entre ellas se incluyen el emprendimiento de los propietarios del albergue del Cuzco Amazónico en la región del Río Madre de Dios, donde el gobierno declaró una reserva privada en 1976,[214] y la entidad Explorer's Inn, designada con carácter de custodio oficial de las 5.500 ha iniciales de la Zona Reservada de Tambopata, establecida en 1977.[215] Posteriormente, en 1992, se declaró una reserva privada de 1.362 ha alrededor del Albergue del Bosque de Niebla del Manu, que se encarga del manejo de la reserva.[216] A partir de finales de la década de 1980, entidades sin fines de lucro adquirieron en forma directa otras tierras en esta región y se dedicaron a su protección. Varias entidades se han encargado de la conservación de tierras en el Valle Quosnipata, que protege el límite sur del Parque Nacional del Manu. Entre ellas se encuentran la Asociación para la Conservación de la Selva Sur,[217] la Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica, y ProNaturaleza.

Ha habido relaciones particularmente sólidas entre estas reservas privadas comerciales con iniciativas de conservación e investigación científica en la región. La vasta Zona Reservada de Tambopata-Candamo de 1.478.943 ha, establecida en 1990, tuvo su origen en la Zona Reservada de Tambopata, inicialmente con 5.500 ha, administrada en forma privada y establecida alrededor del Explorer's Inn. La investigación científica en estas tierras y en las áreas circundantes, que fue promovida por los propietarios del albergue y llevada a cabo por científicos visitantes del Smithsonian y de otras muchas instituciones, dio como resultado el apoyo decisivo que recibió la iniciativa ambiental destinada al establecimiento de un área de mayores dimensiones.[218]

Otro aspecto de la sociedad público-privada es la asociación Ecotur Manu, formada por empresas de ecoturismo y propietarios de reservas privadas que operan en la Zona Reservada del Manu adyacente al Parque Nacional del Manu. Esta asociación actúa para asegurar la calidad del turismo y limitar la entrada en áreas sensibles. Las tarifas que pagan a INRENA superan el presupuesto de la administración del parque. Los operadores también cobran una tarifa por persona a los clientes, la que se asigna directamente a las operaciones del parque y provee un importante apoyo adicional para el manejo del parque.

Aunque no se deben exagerar las contribuciones de estos emprendimientos comerciales, no hay duda de que ellos fueron los primeros actores más importantes en el movimiento de conservación ambiental que, en la actualidad, resguarda más de 2 millones de ha en esta región y continúa brindando un fuerte apuntalamiento en términos de respaldo político para la conservación en la región.

La organización sin fines de lucro Tropical Nature promueve de manera explícita la relación entre el ecoturismo y la conservación. La organización coordina una red de seis albergues en la selva amazónica peruana. En estos sitios, Tropical Nature desarrolla programas de ecoturismo basados en las comunidades. Ellos están concebidos para trabajar junto con las comunidades en la salvaguardia de los ecosistemas que se hallan amenazados por la actividad maderera, la minera y la explotación del petróleo, y al mismo tiempo, brinda a las comunidades un medio de vida sustentable. Si bien algunos proyectos incluyen los albergues adyacentes a las reservas nacionales, la mayoría comprende tierras de propiedad de las comunidades (ver más adelante).

4. Acuerdos Comunitarios para la Protección de Tierras Privadas

La organización Tropical Nature trabaja con las comunidades locales con el fin de desarrollar el ecoturismo específico para cada sitio y la planificación del manejo en varias áreas. Usualmente, Tropical Nature aporta el capital inicial y sus conocimientos sobre la industria del turismo. Como contrapartida, la comunidad acuerda proteger sus bosques y no realizar una utilización no sustentable de los recursos, como la tala de árboles, el exceso de caza, o la caza de especies en peligro. En algunos casos, se establecen áreas de bosque que las comunidades deben dejar intactas. Los beneficios que se obtienen de estos proyectos se comparten entre las comunidades y las organizaciones ambientalistas de manera equitativa y se emplean en la protección del medio ambiente local. Tropical Nature estima que el programa comprende más de 75.000 ha de bosques protegidos por comunidades en el Perú, y ha extendido el sistema que, en la actualidad, incluye al menos un albergue en Brasil, Ecuador y Bolivia respectivamente.[219]

D. Próximos Objetivos

1. Aumentar la capacidad gubernamental para respaldar la conservación de tierras privadas

El nuevo Reglamento de la Ley Forestal aprobado en 2001 creó varias herramientas jurídicas destinadas a la conservación de tierras privadas. Con el fin de que estas herramientas se empleen de manera exitosa, el gobierno necesita desarrollar una capacidad adecuada y procedimientos para el otorgamiento y la supervisión de concesiones para la conservación ambiental y para las reservas privadas. Estos procedimientos deben tener un grado suficiente de especificidad que permita una supervisión eficaz, pero su trámite no debe resultar penoso al extremo de desalentar las iniciativas privadas, que son la base de los esfuerzos de conservación de las tierras privadas.

2. Crear una ley que autorice el establecimiento de servidumbres ambientales (o ecológicas)

El Perú todavía carece de una ley o reglamento que autorice el establecimiento de servidumbres ambientales, ya sea a través de la aplicación del derecho civil o de nuevas formas de servidumbres “in gross” o personales que puedan ser ejercidas por las organizaciones, sin la necesidad de la existencia de un fundo dominante.

3. Crear incentivos para la conservación de tierras privadas

Se podría promover la conservación de tierras privadas mediante incentivos. Éstos pueden adoptar la forma de medidas de gobierno destinadas a aumentar la seguridad jurídica de las tierras de conservación privada, o consistir en beneficios económicos y tributarios en caso de que las áreas de conservación se establezcan en áreas prioritarias.

Estudio de Caso 1: Concesión para Conservación en Río Los Amigos

La concesión para conservación en la cuenca del Río Los Amigos constituye la primera concesión para conservación otorgada en el Perú de acuerdo con la nueva reglamentación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre,[220] y es una de las primeras concesiones otorgada con fines de conservación del medio ambiente en toda América Latina.[221] Anteriormente, el derecho peruano sólo había autorizado las concesiones en tierras públicas para la explotación maderera. En la actualidad, se pueden otorgar concesiones con fines de conservación del medio ambiente, ecoturismo y la utilización de productos no maderables (otros productos del bosque).

1. Extensión del Área

La concesión se estableció con el fin de proteger la cuenca del río de la región amazónica en su estado natural. Se ubica en la cuenca del Río Los Amigos en el Departamento de Madre de Dios, en las tierras bajas amazónicas del sudeste del Perú y abarca un área de 132.832 ha. El área se caracteriza por sus terrazas y montes, y comprende 10 ecosistemas diferentes que sustentan una gran diversidad de fauna y flora. La región presenta uno de los mayores niveles de biodiversidad del planeta y se estima que la cuenca albergaría entre 2.000 y 2.500 especies de plantas. El área posee una extensión suficiente para la conservación de especies con un rango de hogar (o área de acción) extenso, como en el caso de los mamíferos y las aves más grandes.

Los beneficios que se obtienen de la conservación de la cuenca incluyen la preservación de un hábitat importante para la biodiversidad, la oportunidad de realizar investigaciones científicas en un ecosistema saludable y la posibilidad de controlar el acceso a las tierras de comunidades indígenas con las que no se tiene contacto, que viven en áreas remotas más allá de la cuenca de Los Amigos.

El contrato de concesión se celebró entre el Estado peruano y la ONG Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica (ACCA).[222] La concesión se otorgó formalmente con fines de conservación del medio ambiente mediante una Resolución Jefatural (resolución departamental) de agosto de 2001, con un plazo de duración de 40 años renovable a solicitud de ACCA. Aunque en la concesión no se fija el pago de un canon, como habitualmente exigen las leyes, en el contrato de concesión mencionado, ACCA se obliga a realizar una inversión inicial de $ 5 millones durante los primeros cinco años y a reinvertir todo ingreso adicional proveniente de la investigación y las actividades de construcción.

2. Conclusiones

El otorgamiento de la primera conservación para conservación en el Perú amplía de manera significativa el concepto de concesión de tierras estatales que, anteriormente, sólo podía otorgarse para la explotación comercial maderera. Ello permite que la utilización de la tierra con fines de conservación a largo plazo compita con las explotaciones comerciales a corto plazo, y que encabece el movimiento tendiente al desarrollo de las actividades de conservación en tierras que presentan características biológicas valiosas.

Estudio de Caso 2 : El Área de Conservación Privada Chaparrí

El Área de Conservación Privada Chaparrí constituye la primera área de conservación privada establecida de acuerdo con la nueva reglamentación de la Ley de Áreas Naturales Protegidas. La reserva de 34.000 ha se estableció en diciembre de 2001 con un plazo de duración de 20 años,[223] a propuesta de la Comunidad Campesina de Santa Catalina de Chongoyape, una comunidad compuesta de 1.500 personas que es titular de 40.000 ha de tierra en el Departamento de Lambayeque en el norte del Perú.

1. Importancia ecológica

El área de conservación privada de Chaparrí protege las tierras altas con sus bosques, que pertenecen a la eco-región tumbesina de bosque seco costero. El ecosistema se encuentra en peligro en un grado crítico, después de haber perdido más del 90 por ciento de su extensión original. El área de Chaparrí brinda sustento a un número significativo de especies en peligro circunscriptas a este ecosistema, incluyendo el oso de anteojos[224] (también llamado oso frontino, oso gargantillo u oso andino) y la pava aliblanca (Penélope albipennis),[225] con características endémicas respecto de los bosques secos de esta parte del Perú.

2. Historia

La idea de una reserva privada en esta área fue introducida y propugnada por Heinz Plenge, un renombrado fotógrafo de la naturaleza, cuya familia proviene de esta área. En oportunidad de su regreso al área en 1998, Plenge sugirió a la comunidad local que consumara un proyecto de conservación para mejorar la calidad de vida de sus miembros. Plenge dejó su carrera para ayudar a la comunidad a establecer una reserva privada en una parte de sus tierras con el fin de preservar su belleza y, también, para beneficio de la comunidad local.

Durante tres años, Plenge se reunió en repetidas ocasiones con la comunidad para persuadir a sus miembros de los beneficios de establecer una reserva privada. Algunos se mostraron renuentes, debido a que no existía una tradición de manejo de las actividades de la tierra que no fueran la cría extensiva de ganado y la agricultura. Otros sospecharon que el verdadero interés de Plenge era la promoción de la minería u otras actividades económicas en las tierras. Finalmente, la comunidad se convenció de los beneficios que brindaba el establecimiento de una reserva. En diciembre de 1999, la comunidad tomó la decisión de presentar una solicitud para su aprobación y la propuesta de un plan de manejo ante el INRENA, con el fin de establecer una reserva privada de 34.412 ha (el 85 por ciento de las tierras de la comunidad). En diciembre de 2001, INRENA aceptó la propuesta y declaró la reserva.

3. La propuesta de utilización de la tierra y los beneficios para la comunidad

Una de las razones que contribuyó a que la comunidad decidiera el establecimiento de la reserva privada fue el resultado de un estudio realizado por la comunidad relativo a la utilización potencial de sus 40.000 ha de tierras. El estudio determinó que la comunidad sólo estaba haciendo uso de 650 ha para agricultura intensiva. Esta área y el agregado de otras tierras para permitir la expansión de la agricultura se excluyeron de la reserva. También, el estudio concluyó que la comunidad recibía pocos beneficios del resto de las tierras, que se utilizaba para la cría de ganado de forma extensiva. Los ingresos provenientes de la cría de ganado no sólo resultaban bajos, sino que, además, la mayor parte del ganado no era de propiedad de ninguno de los miembros de la comunidad. También, terceros hacían uso de las tierras para la caza, sin beneficio alguno para la comunidad. Algunos años atrás, las tierras se habían destinado a la explotación maderera destinada a la fabricación de cajas, actividad que también produjo magros resultados económicos y que fue abandonada.

El plan de manejo de la reserva promueve la conservación del hábitat y la restauración de las especies. El plan contempla dos usos económicos principales: el ecoturismo en una de las mitades de la reserva y la caza limitada en la otra. Se dedicó un área de 17.000 ha al ecoturismo, y se construyó en ella una pequeña casa con tres cuartos dobles destinado a visitantes. Los planes proyectados incluyen un albergue en tierras de una comunidad cercana que tienen un fácil acceso desde la ruta. Los árboles y la vegetación nativa se encuentran protegidos con el fin de restaurar el hábitat y las especies, lo que permite la regeneración de los árboles que fueron talados para la construcción de cajones para frutas. La regeneración tarda 50 años en producirse en los bosques secos. Los proyectos actuales también incluyen la reintroducción de especies de fauna en peligro de extinción, como la pava aliblanca y el guanaco.

La otra mitad de la superficie de la reserva (17.000 ha) se dedica a un coto de caza para el venado de cola blanca y constituye el tercer coto de caza de los únicos tres que existen en el Perú.[226] El marco legal de la reserva privada ayuda en la regulación de la caza, que anteriormente se realizaba sin control. Los miembros de la comunidad y los cazadores locales que usaban tradicionalmente el lugar tendrán permiso para entrar en el área sin costo alguno. Los cazadores visitantes deberán pagar una tarifa.

Los principales motivos por los que la comunidad estableció la reserva fueron el deseo de mejorar su situación económica y el fortalecimiento de sus derechos sobre las tierras. Las primeras prioridades de la comunidad son los puestos de trabajo y el ingreso, que provienen en su mayor parte del turismo, de su trabajo como guardaparques y guías, de la provisión de alojamiento y comida, y las tarifas del coto de caza. Muy probablemente, estas actividades producirán más puestos de trabajo y mayores ingresos que los que provenían de los usos anteriores de la tierra, que en su mayor parte era la cría extensiva de ganado.

La comunidad también percibió que la designación de la reserva "hizo que la tierra fuera más importante" y contribuyó a brindar una mayor protección contra ocupaciones de terceros y reclamos para realizar actividades de minería (existen actualmente 24 reclamos para realizar actividades mineras en las tierras de la comunidad). Uno de los resultados interesantes e inmediatos del establecimiento de la reserva fue la devolución voluntaria de 3.000 ha por parte de una empresa minera internacional para que se agregaran a la reserva. Estas tierras habían sido compradas a la comunidad como un posible sitio de explotación minera. Finalmente, la designación de la reserva junto con las restricciones de acceso permiten una mayor regulación de la caza, lo cual redunda en beneficio de la comunidad.

4. Conclusiones

Con el fin de que un área de conservación resulte atractiva a una comunidad, ella debe brindar beneficios concretos en términos de puestos de trabajo o mayores ingresos. Existen oportunidades significativas con beneficios para todas las partes cuando se reconvierten tierras para su utilización sustentable, donde las actividades habituales proporcionan pobres resultados económicos. Tanto el ecoturismo como los permisos de caza y los usos extractivos pueden ayudar a la obtención de beneficios económicos sustentables dentro de un manejo de conservación ambiental.

Asimismo, el estudio muestra la típica necesidad de un "defensor" o "propulsor" de la causa para el establecimiento de un área protegida privada. La presencia de una persona con voluntad de comprometerse de manera significativa puede resultar necesaria para superar todos los obstáculos prácticos y administrativos que se presentan para el establecimiento de una reserva privada. También muestra que la capacidad del gobierno para procesar y respaldar los métodos de conservación privada son relevantes, especialmente al momento de aprobar las solicitudes para la creación de reservas privadas, que se alcanza luego de varios trámites burocráticos.

XII. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Socio en el País: Environmental Law Institute

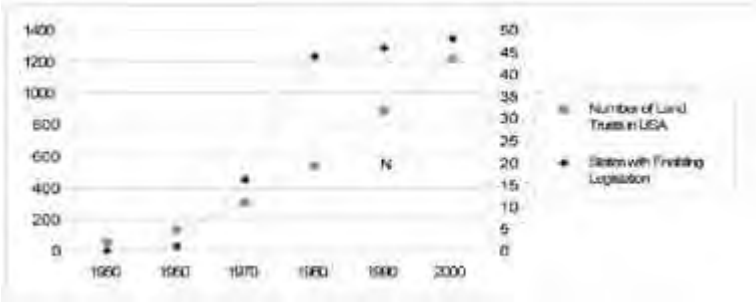
Reseña Descriptiva por: Byron Swift y Susan Bass.[227]

La conservación de tierras privadas en los Estados Unidos de América se remonta a fines del siglo diecinueve, cuando Charles Eliot propuso la creación de una "asociación con personería jurídica [que] estaría facultada por el Estado para ser titular de pequeñas y bien distribuidas parcelas de tierras libres de impuestos, del mismo modo que una biblioteca posee libros y un museo posee cuadros, es decir, para el uso y goce de la comunidad". Se llegó así en 1892[228] a la creación de *The Trustees of Reservations* en el Estado de Massachusetts, que fue el primer organización para la conservación de tierras ("land trust") de los Estados Unidos. El término "land trust" se utiliza para designar a aquellas organizaciones no gubernamentales que tienen por objeto la adquisición y ser titulares del derecho de propiedad sobre tierras o servidumbres con fines de conservación.

Hacia 1960 se habían formado otras 130 organizaciones de este tipo, que se dedicaban especialmente a la compra y conservación de terrenos. A fines de la década del sesenta, se despertó el interés por el concepto de servidumbre, y comenzaron a utilizarse servidumbres reales destinadas a fines de conservación. A lo largo de toda la década del setenta, *The Nature Conservancy* y otras agrupaciones trabajaron en pos de la aprobación, dentro de cada estado, de legislación que permitiera el uso de servidumbres personales con fines de conservación, y para 1980 se habían dictado leyes en este sentido en la mayoría de los estados. Ese mismo año se aprobó una ley por la cual se autorizaba una deducción del impuesto federal a la renta en el caso de determinadas donaciones de servidumbres con fines de conservación. En 1982 se constituyó la *Land Trust Alliance*, con el propósito de contribuir al establecimiento de la estructura institucional y económica de las organizaciones para la conservación de tierras locales, la defensa de las leyes y políticas federales en materia de conservación de tierras, y la introducción de prácticas y herramientas comunes para compartir información y conocimientos técnicos. Todos estos acontecimientos marcaron, en su conjunto, lo que se conoce como el "movimiento de las organizaciones para la conservación de tierras", organizaciones éstas que en 1980 llegaban a casi cuatrocientos y de los que actualmente hay más de mil doscientos.

La experiencia de los Estados Unidos es que el uso de herramientas de conservación de tierras privadas como la servidumbre ambiental no alcanzó difusión hasta que se dictó la normativa necesaria para proveer a aquellas de una sólida base jurídica en sustento de su utilización. En 1960, sólo un estado contaba con una ley regulatoria de las servidumbres ambientales, que se han convertido hoy en día en el instrumento fundamental para la conservación de tierras en los Estados Unidos. Pero para 1980, ya se habían aprobado leyes en este sentido en cuarenta y cuatro de los cincuenta estados, y para 2002, esta cifra se había elevado a cuarenta y ocho.[229] El gráfico que presentamos a continuación ilustra la manera en que el desarrollo de un marco jurídico para la conservación de tierras privadas entre 1960 y 1980 se tradujo en un extraordinario crecimiento en materia de conservación de tierras privadas y de utilización de la capacidad organizacional.

CUADRO 22. APROBACIÓN DE LEYES REGULATORIAS DE SERVIDUMBRES AMBIENTALES Y CRECIMIENTO EN EL NÚMERO DE ORGANIZACIONES PARA LA CONSERVACIÓN DE TIERRAS EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (1950-2000)



▪ Número de Organizaciones para la conservación de tierras en los EE.UU.
◆ Estados con Leyes Regulatorias

A. Inexistencia de Ciertas Herramientas Jurídicas Utilizadas en Latinoamérica

Si bien se desarrolla en el país una intensa actividad en el área de conservación de tierras privadas, Estados Unidos carece de una serie de instrumentos jurídicos que para ello se utilizan habitualmente en Latinoamérica:

• En términos generales, no existen en los EE.UU. las restricciones obligatorias sobre el uso de la tierra que se imponen –aunque rara vez se exija su cumplimiento– a lo largo de manantiales, en vertientes y en empinadas laderas en países latinoamericanos. Algunos estados y jurisdicciones locales han adoptado medidas de esta naturaleza, como es el caso de las regulaciones del Estado de Maryland que restringen las actividades de desarrollo a lo largo de la Bahía de Chesapeake;

• Tampoco existen áreas protegidas público-privadas en las que, además de incluirse a tierras privadas, se impongan restricciones respecto del uso de la tierra, en lugar de que estas tierras privadas sean adquiridas por el gobierno y pasen así a ser del dominio público. Las únicas áreas de los EE.UU. que más o menos se ajustan a este modelo son ciertas áreas especialmente identificadas por el estado en las cuales existen restricciones para el uso de la tierra, como es el caso del *Adirondacks State Park* en Nueva York;[230]

• En los EE.UU., no existen declaraciones aprobadas por los estados en el sentido de que determinadas áreas tienen el carácter de reservas privadas. Los únicos procesos que presentan cierta semejanza con aquellas son los destinados a incluir propiedades con valor histórico en un registro nacional o estatal. La declaración registral de valor histórico en el ámbito federal no conlleva una restricción sobre el uso privado de la tierra o de la propiedad, pero sí algunos incentivos económicos de alcance limitado.[231] Sin embargo, algunos estados y municipalidades restringen el uso de aquellas tierras privadas que se encuentran inscritas con fines de conservación.

Las figuras jurídicas esbozadas son demostrativas del rol tradicionalmente más activo que tiene la regulación gubernamental en los países latinoamericanos con sistemas jurídicos de extracción romanista.

La aprobación por parte del estado de las herramientas de conservación de tierras privadas, como en el caso de las reservas privadas, también ilustra la necesidad que ha habido en Latinoamérica de contar con la homologación del gobierno, ya que los propietarios privados deben demostrar la utilidad socio-económica de su propiedad. Este requisito no existe en el ámbito de los derechos reales en los Estados Unidos.

B. Servidumbres Ambientales

En los Estados Unidos, las servidumbres ambientales han sido el instrumento utilizado por una amplia gama de propietarios privados con fines de conservación de la tierra. Fue William Whyte quien, en 1968, popularizó el uso de las servidumbres en su libro *The Last Landscape*; a partir de entonces, las servidumbres reales comenzaron a ser objeto de aplicación con fines de conservación de tierras por parte de organizaciones tales como el *Open Space Institute* y *The Nature Conservancy (TNC)*, con el propósito de que su empleo abaratara y facilitara las actividades de conservación. Posteriormente, gracias a la intensa promoción desplegada por diversas ONG, los estados comenzaron a aprobar normas legales en las que expresamente se autorizaba la constitución de servidumbres ambientales que podían ser otorgadas directamente por propietarios privados a determinados organismos gubernamentales y ONGs.

Frente a la diversidad de leyes en el ámbito estadual, la Conferencia Nacional de Comisionados para la Uniformidad de Leyes Estatales elaboró en 1981 la "Ley Uniforme de Servidumbres Ambientales",[232] que ha dado impulso y ha servido de base para gran parte de la moderna legislación vigente en los estados. Esta ley se ocupaba de seis aspectos fundamentales de las servidumbres ambientales: definición, personas habilitadas para ser titulares de ellas, aceptación, duración, modificación y exigencia de cumplimiento. La ley define a la servidumbre ambiental como "el derecho que el titular posee sobre un inmueble, sin ejercer la posesión sobre éste, por el cual se imponen limitaciones u obligaciones de hacer [con el fin de] preservar los valores naturales, escénicos, o propios de los espacios abiertos del inmueble en cuestión...."[233] Asimismo, la ley establece que las personas que pueden ser titulares de esta clase de servidumbres son organismos gubernamentales y entidades sin fines de lucro cuyo objeto se vincula con la conservación, y que las servidumbres se crean a perpetuidad, salvo disposición en contrario.[234] Permite, además, que ciertos terceros distintos del titular de la servidumbre y que reúnen determinados requisitos acepten derechos enderezados a hacer respetar la servidumbre.

En general, la utilización de servidumbres ambientales por parte de las organizaciones para la conservación de tierras ha resultado una herramienta eficaz en los Estados Unidos. *The Nature Conservancy* y algunas organizaciones locales para la conservación de tierras fueron pioneros en la difusión de estas servidumbres. Como se indicó, en 1982, se creó el *Land Trust Alliance* con el fin de incrementar el grado de eficacia de las organizaciones para la conservación de tierras locales y regionales. Desde su constitución, esta organización puso de relieve la importancia de un uso eficaz y responsable de las servidumbres ambientales. En la actualidad, los más de mil doscientos organizaciones para la conservación de tierras que existen en el ámbito local, regional y nacional son titulares de decenas de miles de servidumbres ambientales.

Los organismos gubernamentales estatales y federales también son titulares de servidumbres ambientales que pesan sobre tierras de propiedad privada. El más importante de éstos es el Servicio Federal de Pesca y Vida Silvestre de los Estados Unidos, que posee más de 21.000 servidumbres constituidas sobre hábitats en una superficie que supera los 3,5 millones de acres.[235] La mayor parte de estas tierras corresponden a servidumbres constituidas sobre 2 millones de acres de humedales en los estados de la región centro-norte del país. La servidumbre es una herramienta de especial utilidad para la conservación de esas tierras, ya que asegura la continuidad de la explotación productiva de la tierra al tiempo que se traduce en la celebración de acuerdos con los agricultores destinados a preservar los humedales o áreas anegadas que son importantes como hábitats para el anidamiento de patos.[236]

Si bien la utilización de servidumbres ambientales ha sido un éxito en los Estados Unidos y el grado de cumplimiento y respeto por ellas es bastante alto, la posibilidad de confiar en la ejecución de sus términos por la vía judicial ha sido también un factor significativo. Además, hoy se reconoce sin discusión que la

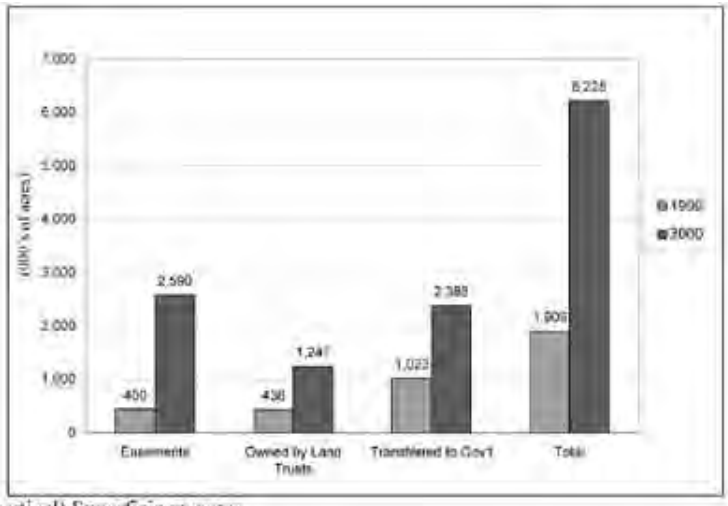
aceptación de una servidumbre entraña para su titular la obligación perpetua de controlar las tierras y hacer cumplir las disposiciones de la servidumbre, y que, en el largo plazo, el costo que esto implica puede ser igual al costo de adquisición pura y simple de un terreno destinado a fines de conservación. De allí que, hoy en día, un número cada vez mayor de organizaciones para la conservación de tierras sólo acepten servidumbres en la medida de que también puedan obtener fondos de dotación en cantidad suficiente como para absorber los costos de control y ejecutabilidad.

C. Compra y Titularidad de Dominio sobre Áreas Privadas Protegidas por Parte de ONG.

Otra herramienta de importancia para la conservación de tierras privadas en los Estados Unidos es la compra de tierras destinadas a fines de conservación por parte de organizaciones no gubernamentales. Antes del advenimiento de la servidumbre ambiental, éste era prácticamente el único mecanismo que existía para proveer a tales fines. Lo habitual es que las organizaciones para la conservación de tierras y otras organizaciones similares adquieran propiedades y que ellos mismos las manejen o bien las donen o vendan a una entidad gubernamental con fines de conservación.

Como se mencionó, al mes de diciembre de 2000, había más de mil doscientos organizaciones para la conservación de tierras en el plano local y regional en los Estados Unidos, encargados de la protección de más de 6 millones de acres (2,4 millones de hectáreas) de tierras de propiedad privada. De esta superficie, 2,5 millones de acres se encuentran protegidos por más de 10.000 servidumbres ambientales; 1,2 millones de acres son propiedad de organizaciones para la conservación de tierras, y 2,4 millones de acres han sido adquiridos y luego transferidos al dominio público. Esta actividad no se desarrolla en forma uniforme en todo el territorio del país; la región noreste es la que cuenta con el mayor número de organizaciones para la conservación de tierras, que han brindado protección a casi 3 millones de acres. También la actividad es intensa en California. Por su parte, las organizaciones para la conservación de tierras locales sólo han dado protección a casi medio millón de acres tanto en el sudeste como en la región del medio oeste del país, donde la mayoría de las organizaciones para la conservación de tierras se han establecido en los últimos años.[237]

CUADRO 23. ACTIVIDADES DE CONSERVACIÓN Y ACTOS DE DISPOSICIÓN POR PARTE DE ORGANIZACIONES PARA LA CONSERVACIÓN DE TIERRAS LOCALES EN LOS ESTADOS UNIDOS (1990 Y 2000)[238]



(Eje vertical) Superficie en acres

(Eje horizontal) Servidumbres – De Propiedad de Organizaciones para la conservación de tierras – Transferidas al Gobierno – Total

Además de las actividades desarrolladas por estas organizaciones locales, *The Nature Conservancy* es hoy la organización para la conservación de tierras más importante en el nivel nacional, y ha contribuido a la preservación de 14 millones de acres en los EE.UU. y otros 80 millones de acres en todo el mundo. Aunque gran parte de las tierras protegidas en los EE.UU. son objeto de transferencia a organismos gubernamentales, TNC conserva el manejo de 7,3 millones de acres en los EE.UU.; de ellos, la entidad posee 2,3 millones como propietaria, y maneja los restantes 5 millones a través de servidumbres ambientales, acuerdos de manejo y arrendamientos.[239]

En la tabla que presentamos a continuación se hace una comparación entre las tierras de propiedad privada y la superficie en acres de propiedad de organismos federales con fines conservacionistas. Adviértase que las tierras pueden destinarse a fines diversos: las organizaciones para la conservación de tierras locales enfatizan los valores naturales y propios de los espacios abiertos; *The Nature Conservancy* pone el énfasis en la biodiversidad; el Servicio Federal de Pesca y Vida Silvestre se concentra en el hábitat de la vida silvestre, especialmente los humedales; y el Servicio de Parques lo hace en los valores escénicos y recreativos.

CUADRO 24. COMPARACIÓN ENTRE LA SUPERFICIE DE TIERRAS DESTINADAS A FINES DE CONSERVACIÓN SUJETAS AL DERECHO DE DOMINIO Y LAS SUJETAS A SERVIDUMBRES (EN MILLONES DE ACRES)[240]

	Tierras sujetas al derecho de dominio	Tierras sujetas a servidumbres o arrendamientos
Organizaciones para la conservación de tierras Locales y Regionales	1,2	2,6
The Nature Conservancy	2,3	5
Servicio Federal de Pesca y Vida Silvestre de los EE.UU.	91,8	3,5
Servicio de Parques Nacionales de los EE.UU.	84,5	2,6

D. Incentivos para la Conservación de Tierras Privadas

Existen importantes incentivos económicos para la conservación de tierras privadas en los Estados Unidos, tales como deducciones del impuesto a la herencia y del impuesto a la renta en el orden federal, reducciones en el impuesto inmobiliario en el ámbito municipal, y deducciones del impuesto a la renta y el impuesto inmobiliario en el ámbito estadual. Asimismo, existen organizaciones federales y estatales para la compra y conservación de tierras que representan varios miles de millones de dólares al año.

1. Deducción del Impuesto a la Renta

Las donaciones de tierras a una ONG o a un organismo de gobierno son deducibles del impuesto a la renta en el orden federal –y habitualmente también en el estadual– respecto de la valuación total del inmueble. La deducción combinada del impuesto a la renta puede representar hasta un 49% del valor de la tierra, según la categoría tributaria de cada contribuyente.[241] Esta deducción hizo que muchas de las primeras donaciones de tierras especialmente significativas llegaran a manos de las organizaciones para la conservación de tierras , y aún hoy reviste gran importancia.

Hubo un hito en el desarrollo del movimiento por la conservación de tierras privadas en el año 1980, cuando se aprobó la normativa por la cual se dispuso el carácter permanente de la deducción del impuesto

federal a las renta por donaciones de servidumbres ambientales, siempre que éstas fueran perpetuas, se entregaran en donación a una entidad habilitada y cumplieran con otros requisitos.[242] *The Nature Conservancy* fue el principal promotor de esta nueva ley, pero luego de su sanción *Land Trust Alliance* y varias organizaciones para la conservación de tierras locales contribuyeron a garantizar el dictado de una reglamentación adecuada. Muchos estados también permiten deducciones de impuestos a las renta en el orden estadual por donaciones reconocidas a ese efecto en el orden federal, de modo tal que las donaciones de tierras o servidumbres pueden beneficiarse con la deducción del impuesto a las renta tanto federal como estatal.

2. Reducción del impuesto inmobiliario

Uno de los incentivos económicos principales para la donación de servidumbres es que la donación reduce la valuación fiscal del inmueble protegido, lo cual trae aparejado que la carga tributaria en concepto de impuesto inmobiliario sea menor. La mayoría de las municipalidades de los Estados Unidos bajan la valuación fiscal del inmueble luego de efectuada la donación de una servidumbre; algunos estados conceden beneficios adicionales, como por ejemplo Maryland, que otorga una exención impositiva por un lapso de diez años en el caso de donaciones de servidumbres a un organismo público estadual. En los Estados Unidos, esta reducción del impuesto inmobiliario puede ser un incentivo tributario muy significativo, especialmente en áreas rurales expuestas a un rápido desarrollo urbano.

3. Deducción del impuesto federal a la herencia

El impuesto federal a la herencia contempla ahora una importante deducción adicional en el caso de tierras protegidas por una servidumbre ambiental. La Ley de Protección de Establecimientos Rurales de 1997 permite una deducción del 40 por ciento del valor del terreno (hasta US$ 500.000) a los fines del impuesto federal a la herencia si la propiedad se encuentra protegida por una servidumbre ambiental.[243]

E. Iniciativas para un Desarrollo Inmobiliario Limitado

Varias ONG han emprendido iniciativas tendientes a una limitación del desarrollo inmobiliario mediante las cuales se compran tierras, se destina una gran parte de éstas a fines de conservación, y una pequeña parte se utiliza o se vende con fines de desarrollo inmobiliario o de explotación de recursos. Entre estas organizaciones, que típicamente participan de importantes iniciativas en el ámbito paisajístico y de espacios abiertos, podemos mencionar a *The Trust for Public Land*, *Conservation Fund*, *Open Space Institute* y grupos regionales. En conjunto, han brindado protección a varios millones de acres de terreno, la mayoría de los cuales han sido transferidos a organismos gubernamentales para su manejo por éstos.[244]

F. Vínculos entre el Sector Público y el Sector Privado

1. Compra de Tierras por una ONG para su Reventa o Transferencia al Gobierno

Las ONG cumplen una función muy importante al aprovechar su capacidad para moverse con mayor rapidez y flexibilidad que los organismos de gobierno en la compra de tierras que se encuentran o se encontrarán dentro de los límites de adquisición de áreas públicas protegidas, para luego revenderlas o transferirlas a organismos públicos. Como puede apreciarse en la gráfica anterior, es mayor la cantidad de tierras que las ONG ambientalistas locales compran para su posterior transferencia al gobierno que las que las ONG conservan y manejan por sí mismas.

2. Participación del Sector Público en la Conservación de Tierras Privadas

En los Estados Unidos, los organismos públicos participan activamente en la conservación de tierras privadas. Muchos organismos ambientales en el orden estatal actúan prácticamente como organizaciones para la conservación de tierras al adquirir y ostentar la titularidad de servidumbres sobre terrenos privados; en algunos estados, como Maryland y Virginia, se han constituido entes cuasi-estatales específicamente con este objetivo. Los organismos federales también son titulares de servidumbres: el Servicio de Pesca y Vida Silvestre de los EE.UU. posee servidumbres sobre 3,5 millones de acres (1,4 millones de hectáreas) que, en su mayoría, corresponden a humedales que sirven como terreno para el anidamiento de patos; por su parte, el Servicio de Parques Nacionales posee servidumbres en un total de 2,6 millones de acres.[245]

Vienen en ayuda de estas actividades gubernamentales una serie de importantes programas de financiamiento público destinados a la adquisición tanto de tierras como de servidumbres. Lo recaudado con la venta de estampillas de patos (la licencia federal de caza de aves migratorias) y el producido de un impuesto que grava las compras de municiones ingresan en un Fondo de Conservación de Aves Migratorias que ha favorecido la adquisición por parte del gobierno de servidumbres constituidas sobre 2 millones de acres desde 1934.[246] Los ingresos por concesiones federales gasíferas y petrolíferas submarinas se destinan al Fondo para la Conservación de la Tierra y el Agua con el fin de adquirir espacios abiertos, y normalmente representan varios cientos de millones de dólares al año.[247] Asimismo, los estados y las jurisdicciones locales han dispuesto emisiones especiales de bonos y han establecido tributos con miras a la preservación de espacios abiertos; según estimaciones de *The Nature Conservancy*, en 2002 se aprobaron emisiones de estos bonos por un valor de 7.000 millones de dólares. Existen otros mecanismos de financiamiento en el nivel municipal, como por ejemplo en Nantucket, Massachusetts, donde se gravan con una alícuota del 2% todas las ventas de propiedades con el fin de financiar la compra y conservación de espacios abiertos.

3. Colaboración entre el Sector Público y el Sector Privado

Hay muchos casos concretos de colaboración entre ambos sectores, en particular en el ámbito local, con el objeto de proveer a la preservación de espacios abiertos, paisajes, y tierras rurales. Entre los mecanismos más populares se encuentran las ordenanzas de conservación de tierras, las leyes impositivas, las emisiones estatales de bonos, la condonación del impuesto inmobiliario, y otras iniciativas en materia de bonos. Una iniciativa público-privada especialmente importante consiste en salvar el bosque boreal que se extiende desde Maine hasta el norte del estado de Nueva York. Las compañías madereras están vendiendo muchas de sus tenencias forestales en esta región, lo cual ha inducido a los organismos del estado y a las ONG ambientalistas a trabajar en forma conjunta para financiar la constitución de servidumbres y adquirir tierras con fines de conservación cuya titularidad de dominio estaría en cabeza de ONG y de organismos estatales.

APÉNDICE SOBRE MODELOS DE LEYES

PROPUESTA DE NORMA LEGAL PARA REGULAR LAS SERVIDUMBRES ECOLÓGICAS

Opción I

Presentamos dos opciones, la primera como propuesta de Ley, y la otra que se puede insertar en el régimen de servidumbres existente y puede ser regulada por la autoridad apropiada.

CAPÍTULO I DE LAS SERVIDUMBRES ECOLÓGICAS

Artículo 1 Objetivos

a) Esta legislatura declara que la preservación de terrenos y recursos naturales en su estado natural, sea tierra boscada o abierta, es un importante valor ambiental. En este sentido es de interés público promover el establecimiento voluntario de servidumbres ecológicas en favor de una entidad de conservación calificada.
b) Las áreas privadas de conservación a que se refiere el presente Capítulo son de interés público y serán objeto de protección por parte del Gobierno del Estado.

Artículo 2 Definición de la Servidumbre de Conservación

La Servidumbre ecológica es cualquier limitación contractual en cualquier escritura, testamento u otro instrumento en la forma de una servidumbre, restricción, limitación o condición, que es o ha sido hecho por o en representación del dueño de la tierra sujeta a dicha servidumbre, y es vinculante en propietarios subsiguientes de la tierra con el propósito de conservar los recursos naturales básicamente en su estado natural, boscoso o de espacios abiertos.

Artículo 3 Efecto de la Servidumbre de Conservación

La Servidumbre ecológica será considerada un gravamen real y por ello es vinculante para futuros propietarios de la tierra. Para establecer la Servidumbre ecológica no es necesario que la entidad de conservación sea titular de un predio, colindante o no con el predio que se afecta. Este derecho será libremente transferible en todo o en parte por cualquier medio contractual válido para transmitir derechos reales.

Artículo 4 Duración de la Servidumbre de Conservación

Las partes pueden acordar la duración de una servidumbre ecológica por un plazo definido o a perpetuidad. De no haber pacto en contrario, se entiende que la servidumbre se constituye a perpetuidad.

Artículo 5 Requisitos del Contrato.

Para la celebración del contrato se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

a) Propósito de la Servidumbre ecológica.- La Servidumbre ecológica es voluntario, y tendrá un propósito ambiental, es decir la protección del hábitat natural de fauna o flora, o la protección o conservación de un área natural o ecosistema de riqueza biológica. Sin embargo, también puede cumplir otros fines complementarios, como la recreación; la protección de bellezas escénicas; el turismo ecológico; la educación del público; la preservación de los espacios abiertos; y la preservación de un área de alto valor histórico.

b) Características. Las características particulares de cada Servidumbre ecológica que se constituya, serán aquellas establecidas en el instrumento de constitución.

c) Registro. El instrumento a través del cual se constituye la Servidumbre ecológica, deberá ser registrado en la oficina correspondiente del Registro Público de la Propiedad Inmueble, similar a otras formas de gravámenes reales.

Artículo 6 Organización supervisora

En los instrumentos constitutivos de servidumbres ecológicas se podrá nombrar una organización supervisora, quien tendrá a su cargo el monitoreo y supervisión de la servidumbre así como la titularidad de la acción legal en caso de incumplimiento. La organización supervisora únicamente podrá ser una entidad de conservación.

Artículo 7 Modalidades de servidumbres ecológicas

Se reconocen dos modalidades de servidumbres ecológicas:

a) Entre propietarios privados, en forma dirigida por el Título .... del Código Civil.
b) Entre un propietario privado y una entidad de conservación. En este caso, la entidad de conservación no tiene que ser dueño de un predio, pero tiene derecho para exigir el cumplimiento del acuerdo.

Artículo 8 Sobre La Entidad De Conservación

Un Servidumbre ecológica puede ser adquirida únicamente por una entidad de conservación, definida como:

a) Las organizaciones gubernamentales federales, estatales o municipales; o
b) Las personas jurídicas sin fines de lucro que hayan sido legalmente reconocidas y cuyos objetos sociales incluye la conservación, preservación y restauración del medio ambiente.

Artículo 9 Derechos y Obligaciones Del Propietario

El propietario de un predio sujeto a una Servidumbre ecológica deberá ejercer su derecho de propiedad de acuerdo con los términos del título que originó la servidumbre. El derecho de disposición del bien no se verá afectado con la constitución de la Servidumbre ecológica.

Todo derecho no transferido en virtud del título que originó la servidumbre, permanece en la esfera jurídica del propietario del predio; incluyendo el derecho de usar la propiedad en todas las formas no afectadas por el propio título de constitución de servidumbre, ni prohibido por la ley.

Artículo 10 Derechos y Obligaciones de la Entidad de Conservación

Por medio de la Servidumbre ecológica, la entidad de conservación estará facultada para velar por la recuperación, protección y conservación del medio ambiente correspondiente al predio materia de la servidumbre, y ejercer las acciones judiciales o administrativas necesarias para proteger el propósito ambiental del contrato.

Asimismo, esta entidad tendrá la obligación de fiscalizar que el titular del predio ejercite su derecho de propiedad dentro de los términos acordados en el respectivo título de constitución de la servidumbre.

Artículo 11 Cumplimiento

a) El titular de una servidumbre ecológica está legitimado para obtener cualquier compensación por daños y perjuicios de cualquier interés protegido por el contrato y por la violación de los términos del contrato. Al calcular dicha indemnización se debe considerar el costo de restaurar los ecosistemas a su estado original, y la pérdida de belleza escénica, estética y valor ambiental de la propiedad protegida por la servidumbre. Cualquier amenaza o daños que se estén dando a los valores protegidos por la servidumbre también podrán ser prohibidos o limitados por un interdicto judicial.
b) En el caso de una servidumbre ecológica de la cual sea titular una organización de conservación calificada, dicho ente puede exigir su cumplimiento independientemente de si es propietaria de algún bien inmueble.

Artículo 12 Extinción de la Entidad de Conservación

Si la entidad de conservación deja de existir o su finalidad deja de ser la conservación del ambiente, otra entidad de conservación deberá ocupar su posición contractual. El juez civil nombrará a esta entidad de conservación.

Artículo 13 Normas complementarias

Una servidumbre ecológica creada de acuerdo a lo establecido en este contrato constituye una restricción cuyo cumplimiento es legalmente exigible de acuerdo a la legislación fiscal.

CAPÍTULO II DE LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS

Opción A: [más general]

Artículo 1 El Gobierno del Estado y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias:

a) Promoverán las inversiones públicas y privadas para el establecimiento y manejo de áreas naturales protegidas;

b) Establecerán o en su caso promoverán la utilización de mecanismos para captar recursos y financiar o apoyar el manejo de áreas naturales protegidas;
c) Establecerán los incentivos económicos y los estímulos fiscales para quienes destinen sus predios a acciones de preservación, conservación y restauración de los ecosistemas y su biodiversidad.

Opción B: **[más específica]**

Artículo 1 **Impuesto a la Renta**

Para que la Servidumbre ecológica pueda ser considerada donación y, en consecuencia, sujeta a deducción para efectos del pago del impuesto a la renta, el título que la constituye deberá reunir las siguientes características:

a) estar registrado en el registro de la propiedad inmueble correspondiente;
b) que la servidumbre haya sido pactada a perpetuidad;
c) que la entidad de conservación tenga la calificación necesaria para celebrar el acuerdo y sea reconocida por el Estado de acuerdo con .....(norma tributaria).....
d) que la servidumbre pactada tenga propósito exclusivamente ambiental.

Artículo 2 **Impuesto a la Propiedad**

Aquellos predios que reúnan las características señaladas en el Artículo anterior de esta ley, estarán sujetos a una reducción del impuesto a la propiedad que les pudiera corresponder, así como de cualquier otro tributo de carácter federal, estatal o local.

PROPUESTA DE NORMA LEGAL PARA REGULAR LAS SERVIDUMBRES ECOLÓGICAS

Opción II

Artículo 1 Servidumbres ecológicas voluntarias.

Se entiende por servidumbres ecológicas al derecho real constituido voluntariamente entre dos o más propietarios donde al menos uno de ellos decide imponer una carga que limita, restringe o prohibe el tipo o intensidad de uso sobre su propiedad o parte de ella en beneficio de las otras, con el fin de mantener la diversidad biológica existente en el predio, sus bellezas escénicas o la provisión de servicios ambientales que éste brinda.

El predio al que se le impone la servidumbre se denomina predio sirviente. El o los predios que se benefician con la servidumbre son denominados predios dominantes. A las servidumbres ecológicas se les aplica el régimen establecido en el Código Civil para las servidumbres, en todo aquello que no se oponga a la presente norma.

Artículo 2 Servidumbres ecológicas legales.

El Estado podrá imponer servidumbres legales obligatorias a los propietarios de predios privados ubicados al interior de las áreas naturales protegidas de carácter público. En este caso, las cargas al predio privado estarán referidas a las condiciones especiales de uso a que deberá someterse el propietario debido a la naturaleza jurídica y objetivos del área natural protegida. Esta servidumbre se regula y perfecciona mediante resolución administrativa de la autoridad de áreas naturales protegidas.

Artículo 3 Contratos de Conservación

Los contratos de Conservación son aquellos mediante el cual un propietario privado y una organización civil con fines de conservación acuerdan la determinación de limitaciones y restricciones de uso a la propiedad del primero para mantener sus condiciones naturales. En este caso, no se necesita de un predio dominante, y la organización contratante queda encargada de la supervisión del predio y adquiere la titularidad de la acción por incumplimiento.

Los contratos de conservación se rigen para todos los efectos por las normas aplicables a las servidumbres ecológicas y se extinguen por renuncia voluntaria de la organización contratante o disolución de ésta.

Artículo 4 Finalidad de las servidumbres ecológicas

Las servidumbres ecológicas pueden establecerse con la finalidad de:

a) Conservar el hábitat natural para la protección de especies de vida silvestre, especialmente en las zonas de amortiguamiento de las áreas naturales protegidas o en corredores biológicos.
b) Conservar áreas verdes o relativamente naturales para la recreación o educación del público en general.
c) Conservar áreas naturales para proteger sus bellezas escénicas.

d) Conservar áreas agropecuarias o forestales para mantener estas actividades productivas en zonas cuyos estudios de capacidad de uso de la tierra confirmen que dicho uso es apropiado en esas áreas.
e) Proteger zonas de recarga acuífera.
f) Mantener zonas libres de contaminación.
g) Mantener el acceso a luz o energía solar.

Artículo 5 Condiciones de los predios

Cualquier persona natural o jurídica de derecho privado podrá negociar libremente la imposición de servidumbres ecológicas sobre los predios de su propiedad, siempre y cuando éstos se encuentren debidamente inscritos, registrados y libres de gravámenes.

Artículo 6 Verificación y seguimiento

El propietario del predio sirviente, será responsable de su administración, protección, manejo y conservación. El propietario del predio dominante, deberá diseñar y desarrollar un programa de seguimiento y verificación del cumplimiento de cada uno de estos contratos. Para ello, deberá disponer de todos los medios a su alcance para verificar el cumplimiento de los términos de los contratos, incluidas las visitas periódicas al predio sirviente. Para realizar estas visitas será necesario informar al dueño del predio, en forma previa y por escrito.

Artículo 7 Organización supervisora

En los contratos de servidumbres ecológicas podrá intervenir como tercera parte, una organización supervisora, quien tendrá a su cargo el monitoreo y supervisión de la servidumbre así como la titularidad de la acción legal en caso de incumplimiento. La organización supervisora podrá ser cualquier organización de derecho privado que tenga como objetivos la conservación de la diversidad biológica o la protección de alguno de los bienes resguardados por la servidumbre.

Artículo 8 Modalidades de servidumbres ecológicas

Se reconocen las siguientes modalidades de servidumbres ecológicas voluntarias:

a) *Entre propietarios privados.-* Es aquella en que dos propietarios de predios privados suscriben voluntariamente un contrato de servidumbre, mediante el cual se imponen cargas a uno de ellos en razón de los servicios ambientales que presta al otro. Las cargas deben estar siempre referidas a mantener las condiciones para que subsista la prestación de servicios ambientales al predio dominante.
b) *Entre un propietario privado y un organismo del Estado.-* Es aquella en que un predio privado presta un servicio ambiental para garantizar la conservación de un predio del Estado, sea un área natural protegida o una concesión otorgada con fines de conservación. En este caso, el Estado a través de la autoridad encargada de la administración del área pública, suscribe el contrato con el propietario privado, donde el área pública se constituye en predio dominante y el predio privado en predio sirviente. El contrato es de naturaleza civil.

Artículo 9 Expediente de línea base

Las servidumbres ecológicas serán respaldadas por un expediente de línea base, entendiéndose por tal al conjunto de documentos, informes, estudios, fotografías, vídeos, mapas, planos y demás información que muestre el uso actual de la tierra al momento de constituirse una servidumbre ecológica. Este expediente

deberá incluir una descripción de la existencia, las características y la ubicación de toda la infraestructura, los caminos y los senderos situados en el terreno, al igual que sus características biofísicas más relevantes.

Estos expedientes permanecerán en poder del propietario del predio dominante o en su caso, de la organización supervisora; y una copia será remitida, para su archivo al Registro de servidumbres ecológicas de la autoridad de áreas naturales protegidas.

Artículo 10 Contrato de servidumbres ecológicas

Las servidumbres ecológicas se formalizan mediante un contrato. El contrato debe contener cuando menos:

- Identificación de los contratantes.
- Datos registrales y geográficos de los predios sirvientes y dominantes.
- Definición del objeto de la servidumbre.
- Estudio de línea base del predio sirviente
- Plazo de la servidumbre, por un mínimo de 20 años. En caso de no establecerse plazo, se presume que la servidumbre se pacta a perpetuidad.
- Pago al predio sirviente por servicios ambientales a cargo del propietario del predio dominante o la organización supervisora; o en su caso, aceptación de no pago del predio sirviente y renuncia a cualquier reclamo posterior por pago.
- Obligaciones del predio sirviente, referidas a restricciones limitaciones y prohibiciones de uso, las cuales son transmisibles a nuevos propietarios en caso de transferencia del predio sirviente.
- Obligaciones y atribuciones del predio dominante.
- Medidas de vigilancia.
- Determinación de la organización supervisora, de conformidad con el artículo 7 de la presente norma.
- Zonificación y delimitación de la servidumbre, utilizando en lo posible los criterios de áreas naturales protegidas y la demarcación basada en elementos físicos naturales y/o hitos artificiales, de ser necesario.

Artículo 11 Escritura de constitución

Los contratos de servidumbres ecológicas deben ser formalizados en escritura ante Notario Público para su posterior inscripción en los Registros Públicos de Propiedad. Las escrituras constitutivas de servidumbres ecológicas serán firmadas por el titular del derecho de propiedad del predio sirviente o su representante, por el titular del derecho de propiedad del predio dominante o su representante, y en su caso, por el representante legal de la organización supervisora de la servidumbre.

Artículo 12 Inscripción de las cargas

Las servidumbres ecológicas, voluntarias o legales, serán anotadas bajo el rubro cargas en el Registro Público de la propiedad inmueble. La inscripción de la carga en los Registros Públicos de Propiedad, deberá incluir necesariamente la mención a la servidumbre ecológica, el tipo de restricciones o prohibiciones de uso, la delimitación exacta del terreno físico bajo servidumbre en caso que ésta no recaiga sobre la totalidad del predio, y la vigencia de la misma.

Artículo 13 Inscripción en registro administrativo

Los contratos de servidumbres ecológicas podrán inscribirse adicionalmente, a voluntad de los contratantes, en un registro especial que llevará la autoridad de áreas naturales protegidas para el efecto.

Para la inscripción en el registro basta con presentar una solicitud por cualquiera de los contratantes adjuntando copia de la ficha registral donde conste la inscripción de la servidumbre ecológica.

Artículo 14 Modificación

Para modificar las condiciones establecidas en los contratos de constitución de servidumbre ecológica, previamente deberá contarse con el acuerdo entre el propietario del predio sirviente y el propietario del predio dominante. La modificación deberá constar en escritura pública e inscribirse en el Registro Público.

Artículo 15 Beneficios tributarios

Los titulares de predios bajo servidumbres ecológicas podrán solicitar a la autoridad tributaria la exoneración del impuesto a la renta, quien evaluará en función a los servicios ambientales que presta el predio, la procedencia de dicha exoneración. En el caso de servidumbres ecológicas en favor de áreas naturales protegidas por el Estado, siempre se admitirá la exoneración del impuesto a la renta.

Artículo 16 Incumplimiento

En caso de incumplimiento de las obligaciones contraidas en los contratos de servidumbre ecológica, el propietario del predio dominante o la organización supervisora deberá presentar la denuncia respectiva contra el propietario del inmueble o contra él o los terceros que estén causando los daños, a fin de que se apliquen las sanciones penales y civiles correspondientes.

En estos casos, el propietario del predio dominante o la organización supervisora tendrá derecho a solicitar la indemnización que corresponda por concepto de daños y perjuicios causados por los actos denunciados, así como a exigir la restitución del bien a su estado original.

Artículo 17 Extinción de la servidumbre ecológica

La servidumbre ecológica se extingue por:

- Vencimiento del plazo pactado.
- Imposibilidad de la prestación del servicio ambiental, por pérdida del predio dominante o fenómenos naturales determinantes.
- Por deterioro irreparable del predio sirviente.
- Confusión de la propiedad de los predios dominantes y sirvientes, es decir cuando se reúne en una misma persona la propiedad de ambos predios.
- Por renuncia expresa del propietario del predio dominante.

Artículo 18 Fuero de resolución de conflictos.

Las servidumbres ecológicas, bajo cualquiera de sus modalidades, se rigen por el derecho civil, y por lo tanto cualquier controversia debe ser resuelta entre los contratantes, o en su defecto por el laudo arbitral o judicial al que ellos decidan someterse. El propietario del predio dominante o la organización supervisora podrán solicitar dentro de este proceso, como medida cautelar, el cese de todo acto en dicho predio, que afecte o pueda afectar negativamente el cumplimiento de los fines que persigue la servidumbre ecológica. Sin perjuicio de ello, la autoridad nacional podrá intervenir directamente si se comprueban infracciones o amenazas contra recursos naturales del Patrimonio de la Nación ubicados al interior de la servidumbre.

PROPUESTA DE NORMA PARA REGULAR LAS RESERVAS PRIVADAS

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1 Definición y términos

Las reservas privadas son predios de propiedad privada que por sus características ambientales, biológicas, paisajísticas u otras análogas que reúnen atributos para la conservación de la diversidad biológica y los recursos naturales, o brindan servicios ambientales que permiten la conservación de la diversidad biológica en otros predios.

Las reservas privadas ayudan a incrementar la oferta para la investigación científica, el manejo de los recursos naturales y la educación; así como ofrecen oportunidades para el desarrollo del turismo especializado.

Artículo 2 Predios prioritarios para ser reconocidos como reservas privadas.

Se prioriza el reconocimiento como reservas privadas a:

a) Predios ubicados en las zonas de amortiguamiento de las áreas naturales protegidas.
b) Predios ubicados en zonas calificadas como prioritarias para la conservación de la diversidad biológica del país.
c) Predios ubicados en áreas que garantizan la provisión de servicios ambientales a centros poblados o actividades productivas.

Del Proceso de Reconocimiento de una Reserva Privada

Artículo 3 De la solicitud

El propietario de un predio que desee el reconocimiento del mismo como reserva privada deberá presentar a la autoridad de áreas naturales protegidas una solicitud que contendrá cuando menos:

1) Datos de inscripción del predio y declaración jurada que sobre el predio no existen cargas, gravámenes o que es materia de procesos pendientes.
2) Manifestación expresa si solicita reconocimiento total o parcial del predio. En caso que no lo indique se presume que solicita reconocimiento total del predio.
3) Manifestación expresa si solicita reconocimiento perpetuo o temporal. En caso que no lo indique se presume que solicita reconocimiento perpetuo.
4) Breve resumen (2 a 5 páginas) respecto al programa de conservación que se quiere desarrollar y de las actividades complementarias , económicas y no económicas, que se desarrollarían en el área, así como en el resto de la propiedad en caso se solicite reconocimiento parcial del predio.
5) Declaración Jurada del solicitante en la que se compromete a cumplir con las directivas técnicas y normativas que emita la autoridad de áreas naturales protegidas respecto a las reservas privadas.

Artículo 4 Predios colindantes

En el caso de predios colindantes pertenecientes a uno o varios propietarios, se admite la solicitud única siempre y cuando:

a) Se acredite la titularidad de cada uno de los predios y todos los propietarios firmen la solicitud a la autoridad.
b) Se presente una Propuesta de Manejo única y se acredite una unidad de gestión para el área para efectos de la coordinación con la autoridad y la presentación de reportes.
c) Se acepte que el incumplimiento de obligaciones en un predio puede determinar la pérdida del reconocimiento para todos los predios.
d) La renovación del reconocimiento, en el caso de reconocimiento temporal, deberá ser solicitada nuevamente por todos los propietarios

Artículo 5 Reconocimiento legal

Una vez presentada la solicitud, las reservas privadas son reconocidas como tales mediante Resolución del más alto nivel de la autoridad de Parques Nacionales y áreas naturales protegidas. El reconocimiento puede otorgarse con carácter perpetuo o con una vigencia mínima de 10 años, renovables a solicitud del propietario.

Artículo 6 Obligaciones del propietario

El propietario de un predio reconocido como reserva privada, asume las siguientes obligaciones:

a) Usar el predio para los fines de conservación para los cuales ha sido reconocido.
b) Presentar para la aprobación de la autoridad su Propuesta de Manejo, dentro de los seis meses siguientes a la Resolución que otorga el reconocimiento a la Reserva Privada.
c) Cumplir con su Propuesta de Manejo, una vez aprobada, la misma que tiene una vigencia de cinco años renovables.
d) Brindar las facilidades necesarias a la autoridad, o a quien ésta designe, para la supervisión y monitoreo del área.
e) Presentar una Declaración Jurada Anual donde se informe respecto al cumplimiento de lo establecido en la Propuesta de Manejo.

Artículo 7 Del efecto jurídico del reconocimiento

El reconocimiento de una reserva privada es inherente al predio, no al propietario. En caso de transferencia de la propiedad, el reconocimiento subsiste.

Este reconocimiento determina la aceptación por el propietario de condiciones especiales de uso del predio, las cuales se inscriben en los registros públicos correspondientes a pedido de la autoridad de áreas naturales protegidas, y son vinculantes tanto para el propietario que las impuso como para los subsiguientes adquirientes del predio, cualquiera sea la causa y modalidad para el otorgamiento de derechos sobre éste.

En caso de que el propietario haya optado en su solicitud por la inscripción de las condiciones especiales de uso a perpetuidad, estas subsistirán aún cuando el predio pierda el reconocimiento como reserva privada sea por voluntad del propietario o Resolución de la autoridad. En caso de que el propietario no haya elegido esta opción, dicha inscripción tendrá vigencia por el período total reconocido originalmente, aún cuando durante este periodo el predio perdiera el reconocimiento de reserva privada por incumplimiento de obligaciones del propietario.

La autoridad prioriza el reconocimiento de reservas privadas cuyo propietario elige la inscripción de condiciones especiales de uso a perpetuidad. En estos casos, se reconoce además que la Resolución implica una declaración del predio como de utilidad pública.

Del Manejo y Gestión del Área

Artículo 8 De la Propuesta de Manejo

La Propuesta de Manejo deberá contener cuando menos:

- Información de línea base que muestre las condiciones actuales del predio, en especial las referidas a la diversidad biológica y otros valores naturales o ecológicos existentes en el predio;
- Información cartográfica y fotográfica del predio;
- Propuesta de uso de suelo y de los recursos presentes en la Reserva Privada, económicos y no económicos;
- Propuesta de zonificación del predio;
- Otros elementos que sustenten la importancia del área y permitan conocer el tipo de uso que tendrá la reserva privada.

La Propuesta de Manejo, una vez aprobada por la autoridad de áreas naturales protegidas, es el instrumento en base al cual se realiza la gestión de la reserva privada.

Artículo 9 Del Administrador del Área

El propietario de la Reserva Privada podrá designar como administrador del área a una tercera persona o institución. En este caso, el administrador de la Reserva Privada se constituye en la persona de enlace a nombre del propietario para las coordinaciones con la autoridad.

Del Registro y Catastro Oficiales de las Reservas Privadas

Artículo 10 Del Registro y Catastro

La autoridad lleva un Registro y Catastro Oficiales de las Reservas Privadas reconocidas, donde se anota:

a) Ubicación y características del predio.
b) Nombre del propietario y administrador.
c) Condiciones especiales de uso inscritas en los Registros Públicos de la Propiedad Inmueble.
d) Resolución de reconocimiento de la Reserva Privada.
e) Resolución de aprobación de la Propuesta de Manejo.
f) Período de vigencia de la Reserva Privada.
g) Registro de infracciones que pudieran darse en la Reserva Privada.

De la Renovación y Pérdida del Reconocimiento

Artículo 11 De la renovación del reconocimiento

El propietario podrá solicitar a la autoridad la renovación del reconocimiento otorgado hasta 30 días antes del vencimiento del plazo inicial.

Para este fin, el propietario remitirá una solicitud a la autoridad manifestando su voluntad de renovar el reconocimiento, e indicando el plazo que solicita. En caso de no indicar plazo, se entenderá que solicita renovación de reconocimiento por el mismo plazo concedido originalmente. En cualquier caso el plazo no podrá ser inferior a diez años. La renovación del plazo se otorga por el mismo nivel de norma que dio reconocimiento originalmente al predio.

Artículo 12 De la pérdida del reconocimiento

Son causales para la pérdida del reconocimiento otorgado:

a) El incumplimiento reiterado o grave de los compromisos asumidos para la conservación del área de acuerdo a la Propuesta de Manejo aprobada.
b) No subsanar las observaciones formuladas por la autoridad a la Propuesta de Manejo.
c) Realizar actividades no contempladas en la Propuesta de Manejo, sin autorización o justificación posterior a la autoridad.
d) No presentar la Propuesta de Manejo para la aprobación de la autoridad, dentro del plazo previsto.
e) No presentar la Declaración Jurada Anual por dos periodos consecutivos.
f) El vencimiento del plazo de vigencia, sin presentar una nueva solicitud de renovación .

Incentivos para el Establecimiento y Protección de las Reservas Privadas

Artículo 13 De los incentivos para el establecimiento y protección de las reservas privadas.

Las reservas privadas gozarán de los siguientes incentivos:

a) Exoneración o reducción del Impuesto predial, de acuerdo a la recomendación de la autoridad competente considerando la importancia del predio para la conservación. Este beneficio sólo procede para las reservas privadas a perpetuidad.
b) Pago por servicios ambientales, en caso se demuestre que estos existen y son cuantificables. Para la procedencia del pago se deberá presentara una solicitud especial con un informe técnico sustentatorio.
c) Capacitación y asistencia técnica orientada a la gestión para la conservación del predio.
d) Inscripción en el Registro y Catastro de la autoridad competente, lo que ayudará a consolidar la demarcación del predio.
e) Inscripción de condiciones especiales de uso en los RRPP, lo que ofrece beneficios para defender el predio frente a usos no compatibles o ilegales.
f) Difusión en mapas emitidos por el Estado, lo que beneficiará para la promoción de las actividades económicas y no económicas compatibles que se realicen en la reserva privada.

Del Control y Monitoreo de las Reservas Privadas

Artículo 14 Acciones de control

El propietario de un predio reconocido como reserva privada puede realizar las acciones necesarias destinadas a cooperar con las autoridades en la prevención de la comisión de delitos contra la ecología u otras infracciones administrativas consideradas por el ordenamiento jurídico, como atentatoria a los fines y objetivos de creación de dicha reserva.

En tal sentido, tiene las facultades y limitaciones establecidas en el Artículo .... del Código Civil y el Artículo .... del Código Penal, en el término de la distancia, hasta la intervención de la instancia llamada por ley.

Artículo 15 Supervisión de las reservas privadas

La autoridad de Áreas Naturales Protegidas podrá realizar inspecciones de constatación de cumplimiento en las Reservas Privadas. Para ello deberá comunicar por escrito previamente al propietario indicando día y hora de la inspección. En caso de denuncias por infracciones a recursos de Patrimonio de la Nación, ubicados dentro de la Reserva privada, la autoridad nacional siempre podrá intervenir, sin previo aviso.

NOTAS

1. Conservation Internacional, *Biodiversidad amenazada: las ecoregiones terrestres prioritarias del mundo* (Washington, D.C., 1999).
2. Véase el informe sobre los Estados Unidos de América. Aun que habian unos organizaciones para la conservación de tierras ("land trusts") desde 1900, no habian muchos antes que los estados contaban con una ley por la cual se autorizaban las servidumbres ambientales – la herramienta básica para conservación de tierras en los Estados Unidos. Despues de la creacion de esas leyes, en los 1970s, la actividad de conservacion de tierras accelero.
3. Por ejemplo, la regla general actualmente aplicada por el gobierno boliviano es que un propietario privado clasificado como ganadero sólo puede ser titular de 5 hectáreas por cada cabeza de ganado que posea.
4. Al aprobarse la servidumbre ambiental o ecológica o un instrumento similar, el Estado de hecho reconoce que la tierra está sometida a un uso legítimo y que se da cumplimiento al requisito del uso socioeconómico.
5. El usufructo y el comodato son derechos personales al uso y goce de la tierra. Véase su análisis *infra*, sección xx.
6. En su testamento, una persona puede incluir cláusulas por las que se limiten los usos de la propiedad, de modo tal que los herederos reciban el bien con la obligación de destinarlo a fines de conservación; la violación de esta obligación puede traer aparejada la pérdida de los derechos hereditarios. Para asegurar el cumplimiento de las limitaciones dispuestas sobre el uso de la tierra, se pueden otorgar a un albacea facultades permanentes o de control a otras personas, incluidas las ONG, con el fin de que exijan el cumplimiento de las restricciones respecto del uso de la tierra.
7. Conservation Land Trust, *The First Ten Years (1992-2002)* (Sausalito, California,2002).
8. Un ejemplo importante de esto es Hato Pinero en Venezuela, un establecimiento ganadero adecuadamente protegido de 75.000 ha de extensión, donde 14.000 de bosque han sido puestas bajo el cuidado de la Fundación Pinero, integrada por miembros de la familia fundadora y dos directores externos. Información proporcionada por Don Antonio Julio Branger, Presidente de la Fundación Pinero (2001).
9. Véase www.worldparks.org; www.tnc.org; www.worldlandtrust.org.
10. Véanse los informes por país en la Parte II; para Colombia, *Guía de Reservas Naturales de la Sociedad Civil* (Cali, Colombia, 1999). Nótese que la Argentina y Paraguay no tienen redes formales, pero en la Argentina, la Fundación Vida Silvestre ha creado un programa de reconocimiento de propietarios denominado Programa Refugios de Vida Silvestre, y en Paraguay, la Fundación Moisés Bertoni lleva adelante un Programa de Reservas Naturales Privadas.
11. Adviértase que otros 70 Bosques Protectores, que cubren una extensión de 2.237.183 ha, han sido establecidos por el gobierno en tierras privadas con fines tales como la protección de cuencas. Si bien utilizan los mismos instrumentos legales, representan designaciones gubernamentales de áreas de utilización de recursos administrados, no reservas privadas.
12. La servidumbre con fines de conservación o servidumbre "in gross" se utiliza con éxito en los Estados Unidos de América desde hace varias décadas. En la mayoría de los casos, el propietario celebra un contrato con una organización ambientalista habilitada que se encarga de monitorear el uso de la tierra y hacer cumplir las disposiciones de la servidumbre. Las servidumbres ambientales continúan vigentes aun cuando la tierra se transfiere a un nuevo dueño, y pueden constituirse con una duración limitada o a perpetuidad. Los propietarios pueden hacerse acreedores a diversos incentivos económicos, tales como reducciones en el impuesto a la propiedad y el impuesto a la renta en razón de constituir una servidumbre ambiental o con fines de conservación.
13. Actualmente hay leyes estaduales que contemplan las servidumbres ambientales en los estados mexicanos de Jalapa, Nuevo León, y Quintana Roo.
14. Véase, en general, Jared Hardner y Richard Rice, *Rethinking Green Consumerism*, Scientific American, N.º 89 (Mayo de 2002)(donde se describen las concesiones con fines de conservación)(www.sciam.com).
15. Artículo 57 y sgtes., Decreto Ley N.º 1939 (1977), modificado por el art. 10, numeral 3 de la Ley N.º 19.606 (1999).
16. Información suministrada por Rick Klein y John Jennings de Ancient Forest International, Redway, California (5 de abril de 2002).
17. Ley 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y su Reglamentación, Decreto Supremo 014-2001-AG; también, la Resolución Ministerial 0566-2001-AG que introdujo disposiciones complementarias en materia de concesiones para fines de conservación.

18. El artículo 26 (3) de la Ley INRA autoriza “Otorgar concesiones de tierras fiscales para la conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo, previa certificación del Instituto Nacional de Reforma Agraria acerca de los derechos de la propiedad existentes en las áreas de concesión; modificarlas, revocarlas, caducarlas y fijar patentes por este concepto.”
19. Véase Hardner & Rice, Scientific American, *supra* nota 14 (Proyectos Madidi y Guatemala); véase también Conservation International, Convenio de Compensación: Conservación Internacional - Empresa Maderera Berna SRL (documento inédito, re. Pilan Lajas). La comunidad guatemalteca de 110 familias tiene planeado invertir el producido en mejorar las oportunidades para el desarrollo del ecoturismo, la educación y la atención de la salud.
20. El Área de Conservación Guanacaste, en el noroeste de Costa Rica, tiene 153.000 ha de terreno, que incluyen alrededor de 70.000 ha de tierras privadas que han sido compradas. El Dr. Dan Janzen, que lideró las adquisiciones de tierras privadas, dice “Independientemente de las consideraciones sobre lógica del manejo de la tierra, una propiedad única como esa habría sido claramente demasiado extensa para que las fuerzas sociales que caracterizan la sociedad democrática contemporánea de Costa Rica permitieran que existiera como una sola propiedad privada, en un pequeñísimo país que ya tiene una población cinco veces superior a la que puede satisfacer su productividad natural básica.”
21. La primera área protegida de la Argentina se creó en 1903 a partir de una donación de tierras de gran belleza paisajística situadas en la Patagonia realizada por el Perito F. P. Moreno, con el fin de que aquellas fueran preservadas intactas por el Gobierno Nacional para las generaciones futuras. Aguilar, Soledad, *Environmental Non-government Organizations in Argentina*, Reciel 11 (2), pág. 225 (Blackweel Publishers, Malden, MA, 2002).
22. “En marzo de 1997, se llegó a un acuerdo con el gobierno de la provincia de Misiones para que la reserva fuera adoptada por el gobierno en carácter de Parque Provincial. Esto libera a la organización de bien público de toda responsabilidad por el manejo y la protección del área, aunque se retienen los derechos de acceso y se ha designado un área de 3 hectáreas como Parque Privado, donde pueden levantarse un centro de estudios y un edificio con fines de vivienda. Este es un acuerdo sumamente satisfactorio para todos los interesados, y representa la conclusión exitosa de la primera fase de la participación del Cat Survival Trust en Sudamérica.” (extractado del informe del Cat Survival Trust, http://members.aol.com/cattrust/MRF.htm [25 de septiembre de 2002]).
23. Véase Alejandra Herranz, “Argentina’s First National Coastal Park Created in Patagonia”. Environment News Service (5 de junio de 2001) (www.lycos.com/ens/june2001).
24. Véase Conservation Land Trust, “The First Ten Years” (2002).
25. Véase http://www.jatunsacha.org.
26. Información proporcionada por Michael McComb, Director Ejecutivo de la Fundación Jatun Sacha (Noviembre de 2002).
27. En una jurisdicción regida por el *common law* como los Estados Unidos de América, estas disposiciones de carácter restrictivo pueden ser establecidas por los gobiernos estaduales, y en cierta medida han sido impuestas en áreas especiales como el Adirondacks State Park y las márgenes de la Bahía de Chesapeake. Véase, en general, el informe sobre los Estados Unidos de América.
28. Anita Sundari Akella, James B. Cannon, y Heloísa Orlando. *Enforcement Economics and the Fight Against Forest Crime: Lessons Learned from the Atlantic Forest of Brazil.* Conservation International, Centro de Conservación y Gobierno, e Instituto de Estudos Socio-Ambientais do Sul da Bahia (proyecto, Washington, D.C. Octubre de 2002).
29. La única reglamentación equivalente en los Estados Unidos de América puede ser impuesta por ley estadual, y el mejor ejemplo es el Adirondacks State Park, que comprende 6 millones de acres en el norte del Estado de Nueva York, de los cuales el 57% está en manos de propietarios privados. la ley de creación del parque y su reglamentación sujetan las tierras privadas situadas dentro del parque a restricciones sobre el uso, la explotación y la subdivisión de la tierra. (Ley del Adirondack Park Agency, art. 800 y sgtes.; Reglamentaciones del Estado de Nueva York, Título 9, Subtítulo Q, art. 572 y sgtes.). Los propietarios deben solicitar y obtener una autorización del organismo antes de emprender cualquier proyecto de desarrollo, como la construcción de edificios o caminos dentro del parque, o bien deben contar con un programa aprobado del uso de la tierra para sus propiedades. Cuando el uso, la explotación y la subdivisión de la tierra comprenden una línea de ribera, estas actividades se hallan sujetas a regulaciones respecto al frente mínimo del lote, líneas de edificación, y franjas libres para desagües. Asimismo, no puede extraerse vegetación de más del 30 por ciento del frente de ribera. Parte 575.1.e. Hay otras normas que se aplican a la tierra situada en áreas naturales, áreas de belleza paisajística, y áreas ribereñas de uso recreativo.

30. *Tenencia de la Tierra en áreas silvestres protegidas*. Mimeografiado. MINAE-SINAC (Costa Rica, Septiembre de 2001); *Herramientas Legales para la Conservación de Tierras privadas y Sociales en México* Pronatura A.C. (México, D.F. 2002). En algunos países, esta situación no es tan crítica, como por ejemplo en Chile, donde el 5% de la tierra incluida en el sistema nacional de áreas protegidas todavía es de propiedad o se encuentra ocupado por propietarios privados. *Las áreas silvestres protegidas privadas en Chile: Una Herramienta para la Conservación*. CODEFF (Santiago de Chile, 1999).
31. Sin embargo, es importante destacar que está situación está cambiando, ya que los gobiernos están haciendo mayores esfuerzos por incrementar sus ingresos y así reducir sus altos déficits públicos. Por un lado, gobiernos como los de Brasil y Costa Rica están mejorando sus sistemas de recaudación impositiva, de modo tal que los beneficios tributarios sean más atractivos para los propietarios. Por otro lado, en Ecuador y Bolivia se están eliminando las exenciones impositivas, por lo cual este tipo de incentivo ya no existe.
32. Gran parte de la información contenida en esta reseña fue suministrada por Luis Castelli, presidente de la Fundación Naturaleza para el Futuro y autor de *Conservación de la Naturaleza en Tierrasde Propiedad Privada* (2001) (véase info@funafu.org; www.naturalezaparaelfuturo.org).
33. Esta obra contó con el apoyo de la Fundación Turner y se la puede consultar en el sitio www.naturalezaparaelfuturo.org o en www.farn.org.
34. Ley Provincial 10907 (1990) de la Provincia de Buenos Aires, modificada por el Decreto 218/94 y la Ley 12459/00.
35. Ley Provincial de Chubut 4617/2000.
36. Ley Provincial de Misiones 2932/92, modificada por la Ley 3242/95 y el Decreto 944/94; pueden consultarse estas normas en http://www.misiones.gov.ar/ecologia/Todo/Normativa/leyes/modrespriv.htm.
37. No se aplica a terrenos destinados a la explotación agrícola o ganadera o a monocultivos forestales.
38. Ley Provincial de Río Negro 2669/93.
39. Ley Provincial de Salta 7107/00.
40. Sibileau, A., y E. F. Santagada. 2003. *Environmental Easement For the Perpetual Protection of Private Land in Patagonia, Argentina: Case Study "Las Lagunas de Epulauquen"*. Fundacion Neuquen, San Martin de los Andes, Argentina.
41. Ley Provincial de Corrientes 3771 (15 de abril de 1983) (sancionada en parte con fines de protección de diques). Este parque de 1,3 millones de hectáreas comprende cursos de aguas abiertas, pantanos y tierras de pastoreo.
42. Aguilar, Soledad: *Environmental Non-government Organizations in Argentina*, Reciel 11 (2) p.225 (Blackweel Publishers, Malden, MA, 2002).
43. Véase Alejandra Herranz, "Argentina's First National Coastal Park Created in Patagonia. Environment News Service" (5 de junio de 2001) (www.lycos.com/ens/june2001).
44. "En marzo de 1997, se llegó a un acuerdo con el gobierno de la provincia de Misiones para la adopción de la reserva por parte del gobierno en carácter de Parque Provincial. Esto libera a la organización de toda responsabilidad por el manejo y la protección de la zona, aunque conserva sus derechos de acceso a ella. Asimismo, una extensión de tres hectáreas quedó identificada como Parque Privado, en el cual puede erigirse un edificio como centro de estudios y vivienda. El acuerdo resulta sumamente satisfactorio para todas las partes involucradas y representa la conclusión exitosa de la primera etapa de participación del Cat Survival Trust en Sudamérica." (extraído del informe del Cat Survival Trust, http://members.aol.com/cattrust/MRF.htm [25 de setiembre de 2002]).
45. FVSA, Programa de Refugios de Vida Silvestre: Promoción de la Conservación de Tierras Privadas en la Argentina (Buenos Aires, diciembre de 2001).
46. Dinerstein et.al. A Conservation Assesmente of the territorial Ecoregions of Latin America and the Caribbean (World Bank, 1995).
47. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente y Servicio Nacional de Areas Protegidas. Agenda del Guardaparque 2002.
48. Base de Datos de Prometa , octubre de 2002.
49. Ley Forestal N° 1700, se puso en vigencia el 12 de junio de 1996 y tiene por objeto: "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". La Ley hace referencia a las tierras de protección, las cuales están definidas en el art. 13 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".

50. Reglamento de la Ley Forestal D.S. 24453, art. 3.
51. La reducción de impuestos: Art. 41 (v) del Reglamento de la Ley Forestal libera a las RPPN's y a las servidumbres ecológicas administrativas del pago de impuestos a la propiedad rural.
52. Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (INRA), Ley 1715 del 18 de octubre de 1996 (puesta en vigencia 21 de diciembre de 1996). La Ley INRA establece que todas las propiedades, tenga título o no, deben someterse al proceso de titulación del INRA denominado "saneamiento de tierras" hasta el año 2006 (10 años de la vigencia de la Ley). Esto significa que para certificar que el título de propiedad es válido el INRA debe delimitar del área, certificar que los títulos son originales, que están debidamente registrados y que no tienen conflictos de propiedad o superposición con otras propiedades. Las leyes anteriores autorizaba a varias instituciones la dotación de títulos de propiedad, creando problemas de títulos falsos y superposiciones. En este tedioso proceso para establecer los límites el INRA debe realizar una inspección de campo y determinar la no existencia de conflictos con los vecinos.
53. Información Estadística del INRA del 30 de noviembre de 2001.
54. El establecimiento de la función socio-económica es un elemento importante que permite a los propietarios reclamar por sus títulos de propiedad. El Artículo 169 de la Constitución Política del Estado establece que cualquier propiedad debe cumplir con la función socio-económica. Artículo 2 de la Ley INRA define a la función económico-social en materia agraria, establecida por el artículo 169 de la Constitución Política del Estado, es el empleo de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en 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".
55. Ley del Medio Ambiente N° 1333 (1992).
56. Reglamento General de Areas Protegidas D.S. 24716.
57. La propuesta elaborada por PROMETA ya fue puesta en consideración de las autoridades competentes, quienes deben tomar la decisión de aprobarla a través de un Decreto Supremo como una norma complementaria a lo ya regulado por el Reglamento General de Areas Protegidas o definir su inserción en el proyecto de Ley de Areas Protegidas que encuentra en proceso de elaboración.
58. Ley INRA, art. 4.
59. Ley INRA, art. 2.
60. En la parte boliviana existen dos áreas protegidas nacionales como son el Parque Nacional y Area Natural de Manejo Integrado del kaa Iya en el departamento de Santa Cruz, el Parque Nacional y Area Natural de Manejo Integrado de la Serranía del Aguarague y la propuesta de área protegida Cabo Juan; ambas en la provincia Gran Chaco, Tarija. Dentro de los límites de esta última propuesta se encuentra ubicada la RPPN del "Corbalán".
61. En los estudios preliminares realizados en el Corbalán, se pueden encontrar especies incorporadas dentro de los apéndices I y II del CITES: el Tatú carreta (*priodontes maximus*), Anta (*Tapirus terrestris*), Tigre (*Felis onca*), Charata (*Ortalis canicolis*), Loro hablador (*Amazona aestiva*), Catita (*Myiopsitta monachus*). Las principales especies de flora amenazadas existentes en la reserva son: Quebracho colorado (*Schinosis quebrachocolorado)*), Quebracho blanco *(Aspidiosperma quebracho blanco*), Palo blanco (*Calycophyllum multiflorum*) y perilla (*phillostilon rhamnioides*). De total de 149 especies registradas en el estudio Avifauna del Area protegida el Corbalán" de Dupret, dos constituyeron nuevos registros para Bolivia: la Martineta chaqueña (*Eudromia Formosa*), e Ipecaá o Cacharpolla (*Aramides Ypecaha*).
62. En el campo de la investigación PROMETA ha desarrollado varias investigaciones sobre los recursos naturales del área protegida, entre los que se encuentran: " Investigación vegetal de la Reserva Privada del Patrimonio Natural El Corbalán-" y " Plantas medicinales del Corbalán" de Oscar Justiniano; y Avifauna del Area protegida El Corbalán de Francisco Dupret.
63. La ley No. 4771 de 1965 se promulgó con el fin de implementar el nuevo Código Forestal, y se encuentra todavía en vigor, aunque ha sido modificada por las leyes No. 7.511, de 1986, y No. 7.803, de 1989.
64. *El Nuevo Director de IBAMA Contempla un Incremento de Personal y Presupuesto para Detener las Actividades Ilegales en Brasil.* International Environmental Reporter, Bureau of National Affairs (Washington D.C., 15 de enero de 2003).
65. Ley No. 7.803 (modificación del Código Forestal introducida en 1989).

66. Ley No. 9.985 del 18 de julio de 2000 (se trata de designaciones de áreas protegidas que tienen por objeto abarcar tierras tanto públicas como privadas).
67. La ley en sí no especifica usos adecuados de la tierra (Ley No. 9.985 del 18 de julio de 2000, artículo 15), y tampoco se han dictado normas que reglamenten este artículo en forma más específica. No obstante ello, algunas prácticas, como la caza, se encuentran prohibidas en las APA conforme a la Resolución No. 10 del CONAMA (14 de diciembre de 1988), que aún está vigente.
68. En 1990, el gobierno nacional dictó el Decreto No. 98.914, de fecha 31 de enero, por el cual estas áreas fueron designadas como RPPN conforme a lo especificado en el artículo 6 del Código Forestal. En la actualidad, el Decreto No. 1.922, del 5 de junio de 1996, regula las RPPN.
69. Decreto No. 1.922, del 5 de junio de 1996, artículo 1. Véase, en general, www.rppn.org.br.
70. El artículo 6 del Código Forestal, Ley No. 4771 (15 de septiembre de 1965), disponía lo siguiente: "El propietario de un bosque no sujeto a preservación conforme a esta Ley puede gravarlo en forma permanente, siempre que la autoridad forestal verifique la existencia de un interés público. La obligación deberá consignarse en un instrumento firmado ante la autoridad forestal, y aquel deberá inscribirse junto con el registro en la Oficina del Registro Público."
71. En 1977, el entonces existente Instituto Brasileño de Desarrollo Forestal ("IBDF") dictó una ordenanza que autorizaba la creación de "Refugios de Animales Autóctonos" en respuesta a los propietarios de tierras rurales del Estado de Rio Grande do Sul, que deseaban prohibir las actividades de caza dentro de sus propiedades (Ordenanza No. 327 del Instituto Brasileño de Desarrollo Forestal). Sobre la base de esta ordenanza y sin ninguna clase de incentivos, varias decenas de propietarios obtuvieron para sus áreas la declaración de "Refugio de Animales Autóctonos", no solamente en Rio Grande do Sul sino también en São Paulo y en otros estados del Brasil. Luego de 11 años de vigencia, esta ordenanza fue reemplazada por la Ordenanza No. 217 del IBDF, de julio de 1998, por la cual se crearon las "Reservas Privadas de Flora y Fauna" y conforme a la cual también se obtuvo la declaración de protección para varias otras propiedades. Pero estas ordenanzas ya han perdido eficacia, al ser sustituidas por la figura de la RPPN.
72. Si bien su utilización no ha sido definida todavía, el artículo 7 disponía lo siguiente: "Las autoridades gubernamentales correspondientes otorgarán a las RPPN la protección garantizada por las leyes vigentes a las unidades de conservación de uso indirecto, sin perjuicio de los derechos sobre titularidad de dominio, que serán ejercidos por el propietario en la defensa de la Reserva con la orientación y el apoyo del organismo que corresponda."
73. Información inédita de Fundaçao O Boticário, obtenida a partir de datos de IBAMA (diciembre de 2002). Véase también www.rppn.org.br.
74. Decretos de gobiernos estaduales: Decreto Estadual No. 7.251, del 16 de junio de 1993, en Mato Grosso do Sul; Decreto Estadual No. 4.262, del 21 de noviembre de 1994, en Paraná; Decreto Estadual No. 19.815, del 2 de junio de 1997, en Pernambuco; Decreto Estadual No. 39.401 del 22 de enero de 1998, en Minas Gerais.
75. Véase Paulo Roberto Pereira De Souza, *A Proteção De Terras Privadas No Direito Brasileiro.* Documento inédito (The Nature Conservancy, Brasil, 1998).
76. Véase, en general, la información relativa a Linhares, Reserva Natural da Vale do Rio Doce, en el sitio http://www.cvrd.com.br/hot_sites/linhares/index.htm.
77. Ley Transitoria No. 2.166-67. Las leyes transitorias son válidas durante sólo 40 días. Sin embargo, pueden ser objeto de prórroga, y esta ley ha sido prorrogada ...¡más de 60 veces! Deben contar con la aprobación final otorgada en un procedimiento legislativo para adquirir el carácter de leyes permanentes.
78. Decreto No. 271 del 28 de febrero de 1967, artículo 7.
79. *Idem*.
80. Véase la ley complementaria estadual No. 8.510, del 23 de diciembre de 1992.
81. Ley Complementaria Estadual No. 147/96.
82. Ley estadual No. 9.860, del 20 de abril de 1993; véase también la ley estadual No. 11.038 del 14 de noviembre de 1997.
83. Decreto Federal No. 90.883 (1985).
84. La empresa vende perfumes y cosméticos, con más de 200 negocios en todo el país. Destina el 1 por ciento de sus ganancias (aproximadamente R$ 3-4 millones o $1 millón en 2002) a causas sociales, especialmente la Fundación O Boticário. Véase www.fbpn.org.br.

85. Véase Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental (SPVS), *Conservación Ambiental y Secuestro de Carbono* (Curitiba, Brasil, 2002). Véase también http://nature.org/initiatives/climatechange/work/art4254.html.
86. Véase http://nature.org/initiatives/climatechange/work/art4254.html. *American Electric Power* aportó fondos por valor de $ 5,4 millones para el Proyecto de Acción Climática de Guaracqueçaba, de 7.000 ha de extensión, y *General Motors* aportó $10 millones para el Proyecto de Restauración del Bosque Atlántico Húmedo Tropical de 12.000 ha, en ambos casos a través de The Nature Conservancy, que ha trabajado durante más de una década en la protección de los ecosistemas dentro del APA de Guaracqueçaba.
87. La extracción de palmito, vendido como el cogollo de la planta, representa un uso económico de la tierra potencialmente sustentable. Sin embargo, los árboles de palmito tardan siete años en alcanzar la época de cosecha, y luego se los corta para la obtención de secciones de 2 metros de cogollos comestibles. La tala ilegal es un problema, y muchos grandes propietarios patrullan los límites de las áreas con guardias armados.
88. Anita Sundari Akella, James B. Cannon, y Heloísa Orlando. *Enforcement Economics and the Fight Against Forest Crime: Lessons Learned from the Atlantic Forest of Brazil*. Conservation International, Centro de Conservación y Gobierno e Instituto de Estudos Socio-Ambientais do Sul da Bahia (proyecto, Washington, D.C. Octubre de 2002) (con el apoyo del Programa de USAID sobre Biodiversidad en el Desarrollo Regional).
89. Entre las fuentes consultadas para este informe se encuentran: Environment Canada (www.ec.gc.ca), Nature Conservancy of Canada (www.natureconservancy.ca), y el Canadian Wildlife Service (www.cws-scf.ec.gc.ca).
90. El primer parque nacional de Canadá fue Banff, creado en 1885, al que le siguió Watertown en 1895. Muchos parques provinciales se crearon en los primeros años del siglo XX. Véase, en general, IUCN, 1992, Áreas Protegidas del Mundo, preparado por el Centro Mundial de Control de la Conservación [“World Conservation Monitoring Centre”] (Gland, Suiza & Camdridge, R.U., 1992).
91. Véase, por ejemplo, para Quebec http://www.gouv.qc.ca; para Newfoundland. http://www.gov.nf.ca.
92. Las restricciones sobre la propiedad por parte de extranjeros en tierras destinadas a la agricultura y otras clases de terreno incluyen las impuestas en Alberta (20 acres), Saskatchewan (10 acres); Manitoba (40 acres), y Quebec (10 acres). Véase, por ejemplo, Alberta, *Agricultural and Recreational Land Ownership Act; Foreign Ownership of Land Regulations* (SOR/79-416) (véase http://laws.justice.gc.ca/en/C-29/SOR-79-416/73895.html); véase, en general, http://www.prairiecentre.com/pdf/farmland.pdf.
93. De acuerdo con la meta establecida para los parques nacionales, éstos aumentarían del 1,8 al 3,1 por ciento de la tierra. Denhez, Marc, *You Can’t Give It Away: Tax Aspects of Ecologically Sensitive Lands*, Issues Paper, No. 1992-4, pág.2 (North American Wetlands Conservation Council (Canada), Ottawa, Ontario, 1992).
94. Véase, en general, Thea M. Silver, Ian C. Attridge, Maria MacRae y Kenneth W. Cox, *Canadian Legislation for Conservation Covenants, Easements and Servitudes: The Current Situation*, Report No. 97-1 (North American Wetlands Conservation Council (Canada), Ottawa, Ontario, 1997).
95. 12 U.L.A. 55 [Supp.1985].
96. En Quebec, solamente el 8 por ciento de la tierra es de propiedad privada, y la Corona es la titular del resto.
97. Los donantes reciben un crédito fiscal federal del 17 por ciento de los primeros $200 de la donación, y del 29 por ciento sobre el valor restante. Este crédito fiscal es deducible respecto de un porcentaje de los ingresos anuales del donante. Los impuestos complementarios federales también pueden reducirse.
98. El límite anual para la utilización de un crédito fiscal por una donación ecológica (tierra o servidumbre) en favor de una entidad de bien público o un municipio se incrementó del 20 al 100 por ciento de los ingresos para un mismo período de seis años. Reformas posteriores redujeron la tasa de inclusión para el cálculo del impuesto a la renta (presunta) del capital al 25 por ciento de la renta. Adviértase que, en contraposición con los incentivos de los Estados Unidos de América, los beneficios tributarios canadienses no se aplican a las donaciones de tierra con fines de reventa para generar recursos destinados a la compra de otras tierras ecológicamente sensibles. De acuerdo con el programa de Donaciones Ecológicas, Environmental Canada debe certificar que las tierras son ecológicamente sensibles para que la donación de tierra o la servidumbre puedan hacerse acreedoras al total del beneficio impositivo. No obstante ello, la tierra puede declararse como ecológicamente sensible sobre la base de valores que se devengan como consecuencia de actividades de conservación, lo cual permite que el programa se aplique a un espectro de tierras más amplio.

99. Nótese que en Quebec, Newfoundland y Labrador, Nunavut y los Territorios del Noroeste, donde no hay normas legales sobre servidumbres con fines de conservación, el programa de Donaciones Ecológicas se restringe a las donaciones de tierra.
100. Véase Canadian Wildlife Service, www.cws-scf.ec.gc.ca.
101. Véase Nature Conservancy Canada, www.natureconservancy.ca.
102. El Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SNASPE) de Chile posee 94 áreas protegidas que abarcan 14.123.571 ha, el 18 por ciento del territorio del país. Sin embargo, muchos de los ecosistemas de Chile no están representados de forma adecuada, ya que el 84 por ciento de estas áreas protegidas (11.870.409 ha) se ubican en el extremo sur, en las Regiones XI y XII.
103. Gajardo, R. 1995. *La Vegetación Natural de Chile: Clasificación y Distribución Geográfica.* Segunda edición. Santiago:Editora Universitaria.
104. CODEFF.*Las Áreas Silvestres Protegidas Privadas de Chile. Una Herramienta para la Conservación* (Santiago, 1999).
105. Ver en general: CODEFF. *Las Áreas Silvestres Protegidas Privadas de Chile. Una Herramienta para la Conservación* (Santiago, 1999); Corcuera, Elisa; Claudia Sepúlveda y Guillermo Geisse. *Conserving Land Privately: Spontaneous Market for Land Conservation in Chile*, en **S**ELLING **F**OREST **E**NVIRONMENTAL **S**ERVICES, editado por Stefano Pagiola, Joshua Bishop, y Natasha Landell-Mills. Cap. 8, págs. 127-149 (Earthscan Publications, Londres, 2002); Moreira, A.,P.Villaroel, C.Sepúlveda, y D.García. Evaluación y Diseño Biogeográfico y Gestión Operacional del SNASPE en Chile. CIPMA Documento de Trabajo N.° 53. (Santiago, 1998).
106. Corcuera, Elisa; Claudia Sepúlveda, y Guillermo Geisse. *Conserving Land Privately: Spontaneous Market for Land Conservation in Chile,* en **S**ELLING **F**OREST **E**NVIRONMENTAL **S**ERVICES, editado por Stefano Pagiola, Joshua Bishop, y Natasha Landell-Mills. Cáp. 8, págs. 127-149 (Earthscan Publications, Londres, 2002).
107. El Artículo 35 establece: "[E]l Estado fomentará e incentivará la creación de áreas silvestres protegidas de propiedad privada, las que estarán afectadas a igual tratamiento tributario, derechos, obligaciones y cargas que las pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado...La desafectación se producirá por vencimiento del plazo, por resolución de dicho organismo fundada en el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el reglamento, o a petición anticipada del propietario. En los dos últimos casos podrá aplicar una multa, a beneficio fiscal, que no excederá del monto acumulado y actualizado de impuestos y contribuciones de los que el inmueble estuvo exento en virtud de su afectación en el período correspondiente." De acuerdo con algunas opiniones, este artículo puede presentar problemas constitucionales y legislativos.
108. Private Property Wild Protected Areas regulations (May 27, 2003). See generally, *Chilean Agency OKs New Regulations to Protect Privately Held Ecosystems*, 26 International Environment Reporter 587 (June 4, 2003).
109. CODEFF, 1999.
110. Decreto Supremo N.° 102 del 8 de noviembre de 2002.
111. El Parque Pumalín afronta gastos anuales estimados en $700.000, mientras que los ingresos anuales se estiman en sólo $50.000 (*Qué Pasa,* 3 de febrero de 2001).
112. *The Conservation Land Trust: The First Ten Years.* Conservation Land Trust. (Sausalito, 2002) (descripción de los diez años del programa del Conservation Land Trust). Ver http://www.deepecology.org/clt.html.
113. Sepúlveda, C.,P.Villaroel, A.Moreira, y D.García. 1998. *Catastro de Iniciativas Privadas en Conservación de la Biodiversidad Implementadas en Chile.* Documento de Trabajo N° 49. Santiago: Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA).
114. En el desarrollo del Oasis La Campana en la eco-región mediterránea de Chile se transfirió la titularidad de las 1.000 ha del parque comunal a una fundación creada específicamente con ese propósito. (Moreno, 2001).
115. Información suministrada por Protégé; ver www.protege.cl (2003).
116. Ver CODEFF, Boletín N.° 6 Red de Áreas protegidas privadas. CODEFF/WWF (Julio de 2001).
117. Artículo 57 y sgtes., Decreto Ley N.° 1.939 (1977), modificado por el artículo 10°, no. 3 de la Ley N.°19.606 (1999).
118. Sepúlveda, C., P. Villaroel, A. Moreira, and D. García. 1998. *Catastro de Iniciativas Privadas en Conservación de la Biodiversidad Implementadas en Chile.* Working Paper No.49. Santiago: Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA).

119. Villarroel, P., García, A.Moreira, y C.Sepúlveda. 1998. “Tipología de Modalidades de Cooperación Público-Privadas para la Conservación Viables en Chile.” Documento de Trabajo N° 52. Santiago: CIPMA.
120. Ver en general: Corcuera, 2002; CODEFF, 1999.
121. Gajardo, 1994. Las especies que se encuentran en el bosque son *Quillaja saponaria, Lithrea caustica, Colliguaja odorífera, Cryptocarya alba, Lithrea caustica* y los matorrales *Kageneckia angustifolia, Valenzuelia trinervis, Colliguaja integerrima, Tetraglochin alatum, Escallonia myrtoidea, Maytenus boaria, Astrocedrus chilensis* y *Schinus montanus.* Las especies de fauna como los zorros chilla y culpeo, la chinchilla (*Chinchilla lanigera*) y el cóndor (*Vultur gryphus)* son vulnerables o se encuentran en peligro. También el área protege el origen de varias pequeñas cascadas que confluyen en el Río Maipo, y constituyen una importante fuente de aguas en la seca región mediterránea.
122. Decreto DE N.° 480 del Ministerio de Educación, 16 de agosto de 1995, de conformidad con la Ley N.° 17.288 respecto de la creación de Monumentos Nacionales.
123. La vegetación del tipo “bosque caducifolio de la frontera” no se encuentra representada en ninguna área protegida pública y sólo el 2,7 por ciento del bosque caducifolio del Bio-bio está protegido (Gajardo, 1994).
124. Este caso de estudio fue escrito originalmente por Elisa Corcuera, miembro de la Comunidad de Conservación Ahuenco; ver Corcuera, Elisa, Claudia Sepúlveda, y Guillermo Geisse. *Conserving Land Privately: Spontaneous Market for Land Conservation in Chile,* en **S**ELLING **F**OREST **E**NVIRONMENTAL **S**ERVICES, editado por Stefano Pagiola y otros, págs. 127-139 (Earthscan Publications, Londres, 2002).
125. Ver en general *id.* (citando a otros); conversaciones personales con accionistas de Ahuenco-Togoi (1993-2003).
126. Otras comunidades de conservación se crearon en Chile mediante el uso de sistemas similares. En algunos casos, los accionistas formaron una sociedad agrícola o una cooperativa en lugar de una sociedad inmobiliaria, pero la idea es la misma.
127. El movimiento Children’s Rainforest (Bosque de los Niños) comenzó en Suecia por iniciativa de Bern y Eda Kern y los niños de la escuela primaria Fegervik, y con fondos recaudados por los alumnos y complementados por ayuda extranjera sueca. El movimiento ha brindado su respaldo para la conservación del bosque tropical en todo el mundo. Su primer proyecto fue el Bosque Nuboso Monteverde, donde el movimiento Children’s Rainforest fue el principal responsable del suministro de los fondos para las adquisiciones de tierras que se convirtieron en el bosque tropical Eterno de los Niños. En la actualidad, existen grupos de Children’s Rainforest en Canadá, Inglaterra, Alemania, Japón y los Estados Unidos. Ver http://www.barnens-regnskog.net.
128. Aproximadamente 300 parcelas individuales fueron objeto de negociación y se adquirieron entre 1986 y el presente, con valores que oscilaban desde el precio simbólico de $1 por una parcela de 7.000 ha hasta $16 millones por la expropiación de las 15.800 ha de Santa Elena, que pagó el gobierno de Costa Rica, mientras que el sector privado pagó los costos judiciales. Sin embargo, en la mayor parte de los casos cada compraventa se realizó con los vecinos a los valores inmobiliarios habituales de mercado para el agropaisaje de bajo nivel. A medida que se adquirían las propiedades, los títulos de propiedad se extendieron a ONG intermediarias (Guanacaste Dry Forest Conservation Fund, una asociación de beneficencia creada de acuerdo con el U.S. 501c3 que goza de exenciones impositivas en Costa Rica) para ser transferidos con posterioridad al gobierno.
129. Janzen, Dan, carta a Wold Parks deOctubre, 2002 (Washington, D.C.)
130. Generalmente, el gobierno carece de recursos económicos para solventar la adquisición de propiedades que se encuentran dentro de tierras declaradas como áreas protegidas públicas, y existe una oposición creciente de parte de los propietarios a aceptar la limitación del uso de las tierras que imponen las declaraciones en los casos en que no hay compensaciones por ello. Esto ha llevado a un cambio de estrategia por parte del gobierno, tendiente a la creación de áreas protegidas donde la expropiación y, posteriormente, la propiedad y el manejo por parte del gobierno no sean un requisito.
131. Ver la Ley de Conservación de Vida Silvestre N.° 7317 (1992).
132. MINAE, Informe Nacional Sobre el Sistema de Areas Silvestres Protegidas. (San Jose, February, 2003).
133. Información presentada por Carlos Chacón, CEDARENA, en el V Congreso Latinoamericano de Conservación de Tierras Privadas (Cancún, México, 29 de enero de 2003).
134. Dado que la tasa de cambio entre colones y dólares se fija desde el primer año del contrato, el valor real del pago en colones puede variar durante los cinco años de duración del contrato.

135. Especies amenazadas o en peligro que han sido identificadas en la propiedad son: *Agamia agami* (Garza pechicastaña), *Sterna elegans* (Pagaza elegante), *Amazilia boucardi* (Amazilia manglera), *Trogon bairdii* (Trogón ventribermejo), *Caluromys derbianus* (Zorro de balsa), *Micronycteris sylvestris* (Murcielaguito orejudo), *Vampyrum spectrum* (Murciélago falso vampiro), *Bassaricyon gabbii* (Olingo), *Brosimun utile* (Árbol lechoso), *B. alicastrum* (Ojoche), *Caryocar costarricense* (Ajo), *Astronium graveolens* (Ron ron), *Dalbergia retusa* (Cocobolo) y *Swietenia macrophylla* (Caoba).
136. Un tema legal importante surgió del hecho de que el frente de playa es tierra pública. En Costa Rica, los primeros 50 m de tierras desde la línea de base promedio de mareas no pueden siquiera ser otorgadas en concesión pública. El propietario con una concesión sobre los 150 m de tierras públicas debe pagar una tasa anual para mantener su concesión, y los ingresos provenientes de estas tasas se destinan a la entidad con autoridad sobre las tierras. Esta autoridad es, tradicionalmente, la municipalidad local, pero cuando se crea un refugio de vida silvestre, esta tasa es para el MINAE. Ello crea tensión entre los dos niveles de gobierno. El MINAE se ha mostrado dubitativo en la creación de nuevos refugios de vida silvestre a lo largo de la costa. Sin embargo, en forma reciente la Corte Suprema ha reafirmado los derechos del MINAE en esta situación, estableciendo un precedente importante que ha clarificado esta área del derecho. Resulta más fácil para el MINAE crear Refugios de Vida Silvestre.
137. En otro caso de ocupación ilegal de tierras en un pueblo vecino, se descubrió que una firma de abogados obtenía dinero de los ocupantes para presentar sus reclamos, y la misma firma, cuando tenían éxito, se dirigía a los propietarios y les cobraba honorarios para contrarrestar los reclamos de los ocupantes. Luego volvían con los ocupantes, etc., y continuaban con un litigio sin fin.
138. Este estudio de caso fue extraído del material proporcionado principalmente por el Dr. Dan Janzen del Guanacaste Dry Forest Conservation Fund. Ver citas en las notas siguientes.
139. Ver en general, http://www.acguanacaste.ac.cr; Janzen, D.H. 2002. Bosque seco tropical: Área de Conservación Guanacaste, noroeste de Costa Rica. En Handbook of Ecological Restoration, Volume 2, Restoration in Practise, eds. Perrow, M.R., Davy, A.J., Cambridge University Press, Cambridge, UK, págs. 559-583.
140. El ACG tuvo su origen en 1966 como un monumento nacional de 1.000 ha. En 1971 se convirtió en el Parque Nacional Santa Rosa de 33.000 ha de bosque seco y extensión marina, una parte clave del nuevo Servicio de Parques Nacionales de Costa Rica. Fuentes: William Allen, *The Green Phoenix: Restoring the Tropical Forests of Guanacaste, Costa Rica.* Oxford University Press. 2001; Dan Janzen, comunicación personal. Agosto de 2002.
141. Los incendios los comienzan, generalmente, los criadores de ganado o los granjeros mediante la quema de cortezas secas en sus campos, con el propósito de detener el avance del bosque sobre sus pasturas; y los cazadores, para abrir los prados y concentrar la caza.
142. Ver Janzen, D.H. *Tropical dry forest: Área de Conservación Guanacaste, northwestern Costa Rica.* En Perrow, M.R., Dhabi, A.J., eds. Handbook of Ecological Restoration, Volume 2, Restoration in Practise. Cambridge University Press (Cambridge, UK, 2002); Janzen, D.H. *Guanacaste National Park: Tropical ecological and biocultural restoration.* En J.J.Cairns, ed., Rehabilitationg damaged ecosystems, Vol. II, pág. 143 (CRC Press, Boca Raton, Florida, 1998); Janzen, D.H. *Tropical dry forests: the most endangered mayor tropical ecosystem.* En Biodiversity, E.O.Wilson, ed. pág. 130. National Academy Press (Washington, D.C., 1998).
143. En principio llamado "proyecto Parque Nacional Guanacaste" (PNG), luego por decreto, Unidad Regional de Conservación Guanacaste (16 de agosto de 1989), y después, Área de Conservación Guanacaste (9 de julio de 1991).
144. The Conservancy también ayudó a la publicación de *Guanacaste National Park: Tropical Ecological and Cultural Restoration*, que sirvió como plan para la restauración del parque.
145. Janzen, Dan (Octubre de 2002).
146. Ver http://janzen.sas.upenn.edu/caterpillars/RR/rincon_rainforest.htm.
147. La responsabilidad del manejo se encuentra compartida entre el gobierno y la Fundación de Parques Nacionales (FNP), una entidad sin fines de lucro paraestatal de Costa Rica, con una conducción mixta gubernamental y no gubernamental bajo el control de una junta local de directores y del MINAE. El ACG en sí mismo (como un cuerpo colegiado de administradores profesionales de biodiversidad), el gobierno, el FPN y la junta local aprueban los presupuestos anuales, los planes de trabajo y el director, aunque el poder continúa siendo compartido en forma irregular con el ministerio gubernamental central, con la necesidad de mejores procedimientos. El fondo fiduciario se encuentra en manos de la Fundación de Parques Nacionales. Ver en general, Janzen, D.H. *Costa Rica's Área de Conservación Guanacaste: a long march to survival through non-damaging biodevelopment.* Biodiversity 1(2) pág.7 (2001).

148. Ver en general, Boza, M.A. y Mendoza, R. **T**HE **N**ATIONAL **P**ARKS OF **C**OSTA **R**ICA. INCAFO, Madrid (1981); Janzen, Dan. *Good Fences Make Good Neighbors: the Área de Conservación Guanacaste, Costa Rica.* PARKS 11(2) en pág. 41 (2001).
149. Aproximadamente el 30 por ciento del fondo fiduciario se usó para el pago de los costos judiciales del caso de expropiación de Santa Elena.
150. El gobierno dispone del mismo mecanismo para crear una forma de área protegida pública que, típicamente, comprende tanto tierras públicas como privadas.
151. Título I, Capítulo II de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, R.O. N.° 64, 24 de agosto de 1981. El antecedente histórico de esta designación legal tiene su fundamento en la Ley de Protección Forestal del 8 de julio de 1964, publicada en el Registro Oficial N.° 296 del 22 de julio de 1964. La ley fue implementada mediante el Reglamento de la Ley Forestal, D.E. N.° 1529, 22 de febrero de 1983.
152. Previamente, esta autoridad era el Ministerio de Agricultura, pero en la actualidad es la Dirección Nacional Forestal dependiente del Ministerio del Medio Ambiente. Esta autoridad puede transferirse gradualmente a las autoridades gubernamentales locales, bajo el actual proceso de descentralización.
153. Artículo 5 de la Ley Forestal. De forma similar, la reglamentación de la ley establece que: "Son bosques y vegetación protectores aquéllas formaciones vegetales, naturales o cultivadas, arbóreas, arbustivas o herbáceas, de dominio público o privado, que están localizadas en áreas de topografía accidentada, en cabeceras de cuencas hidrográficas o en zonas que por sus condiciones climáticas, edáficas e hídricas no son aptas para la agricultura o la ganadería. Sus funciones son las de conservar el agua, el suelo, la flora y la fauna silvestre."(Art. 11, Reglamento).
154. El Ministerio del Ambiente establece por acuerdo ministerial la declaración de un área como Bosque Protector y emite las reglas para la regulación y el manejo. Art. 6, Ley Forestal.
155. "La declaratoria de bosques y vegetación protectores podrá efectuarse de oficio o a petición de parte interesada. En virtud de tal declaratoria, los bosques y la vegetación comprendidas en ella deberán destinarse principalmente a las funciones de protección señaladas en el artículo anterior y complementariamente, podrán ser sometidos a manejo forestal sustentable."(Art.12 del Reglamento de la Ley Forestal) (Reformada: R.O. 73/9-05-2000).
156. Cerro Blanco protege uno de los pocos segmentos remanentes significativos de bosque tropical seco que queda en Ecuador, que representa el ecosistema tumbesino, amenazado en alto grado, que posee 211 especies de aves, 30 con un rango restringido y 8 que están amenazados globalmente.
157. Inicialmente, Cemento Nacional estableció el Bosque Protector para 2.000 ha en tierras de su propiedad en 1989, que se extendieron por decreto del gobierno en 1994 a 3.500 ha, en 1998 a 5.000 ha y en 2000 a 6.000 ha. Desde su creación, tierras adicionales se adquirieron a nombre de ProBosque, el grupo sin fines de lucro que maneja la reserva.
158. La ley de reforma agraria de Ecuador ordena el desarrollo de la tierra, pero la categoría de Bosque Protector no queda afectada, debido a que esta última se declara como reconocimiento gubernamental de que la tierra es valiosa a fines de su conservación. Para un tratamiento general de este tema, ver el capítulo introductorio.
159. Estos estudios incluyen: localización y límites; características fisiográficas y clasificación ecológica del área; composición de la flora y fauna existente; aspectos físicos y morfológicos de las cuencas hídricas de influencia. Art.14, Reglamentación de la Ley Forestal.
160. INDA tiene facultades para otorgar sólo tierras de propiedad del estado o de INDA. En casos donde los propietarios privados sólo presentan derechos posesorios de la tierra, INDA debe seguir un proceso judicial para determinar si el interesado es propietario de la tierra. Sin embargo, la corrupción es frecuente, y hay oportunidades en que los funcionarios de INDA otorgan títulos de las tierras al mayor postor, que sólo pueden revocarse por apelaciones administrativas a autoridades jerárquicamente superiores dentro de la estructura del INDA.
161. Las reservas de Jatun Sacha son: Bilsa, 3.000 ha que protegen bosques tropicales húmedos premontanos en Esmeraldas (el 96 por ciento del bosque se ha perdido); Jatun Sacha, 2.000 ha de bosque húmedo tropical a lo largo del flanco este de los Andes; Tito Santos, 2.000 ha de bosque seco costero (el 98 por ciento se ha perdido); Guandera, 1.000 ha de bosque tropical de montaña y humedales en el valle central (el 99 por ciento se ha perdido); y Congal, 500 ha de bosque tropical húmedo y de mangle en el noroeste. La Fundación Jatun Sacha recaudó fondos para la adquisición de las reservas, excepto en el caso de la reserva Tito Santos, que se usa conforme a un arriendo de largo plazo pactado con el propietario. Ver www.jatunsacha.org.

162. Nature and Culture International (anteriormente San Francisco Foundation) actualmente es el propietario de la Estación Científica San Francisco (1.000 ha) en el bosque de niebla cerca del Parque, y de dos reserves en el bosque seco tumbesino, La Ceiba (3.500 ha) y Laipuna (2.000 ha). Tienen planeada la creación de tres o cuatro reservas más en tierras identificadas como prioritarias de acuerdo con el programa Bosques sin Fronteras. Ver www.natureandcultureinternational.org.
163. Las reservas de la Fundación Jocotoco son las siguientes (entre paréntesis la superficie actual y la prevista): Tapichalaca, Loja (3.000 ha-10.000 ha); Buenaventura (1.000 ha-5.000 ha); Yunguilla (50 ha-250 ha); Utuana (500 ha-1.000 ha); Yanacocha (800 ha-2.000 ha); Río Canande (1.000 ha-10.000 ha); además, otras reservas planificadas en Bombuscaro, Tumbesia y Ayampe. Estas reservas se establecieron para conservar hábitats críticos para las especies de aves que no se encuentran en ninguna otra área protegida; por ejemplo, Tapichalaca preserva la totalidad del hábitat conocido de la Gralaria Jocotoco, Buenaventura el del Periquito El Oro, Yunguilla el del Matorralero Cabecipálido y Yanacocha el del Zamarrito Pechinegro. Ver www.jocotoco.com.
164. Ver Cabañas San Isidro, Ecuador, http://www.ecuadorexplorer.com/sanisidro/html/locations.html.
165. El Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA), respaldado por The Nature Conservancy, llevó a cabo el estudio *"Legal Instruments of conservation – Manual of Conservation Easements"*, y en consecuencia, buscó la aplicación de las servidumbres ambientales en el país.
166. Su misión es: "contribuir a la consolidación y la organización de iniciativas de propietarios de bosques privados para la ejecución de actividades de conservación mediante la aplicación de alternativas técnicas y productivas de manejo sustentable en sus propiedades y áreas de influencia que favorezcan la producción de agua, la preservación, conservación y recuperación de recursos naturales y la biodiversidad, que incluye las especies nativas y los ecosistemas así como los recursos genéticos independientes".
167. Fuente: Fundación Arco Iris (Loja, Ecuador, 2001).
168. Acuerdo ministerial 426 del 29 de septiembre de 1970 (publicado en el Diario Oficial del 14 de octubre de 1970) crea el área de acuerdo con el Art.2 del Decreto Supremo N.° 1472 del 8 de julio de 1964.
169. Información obtenida en una entrevista con la Fundación Arco Iris (Septiembre de 2001)
170. Estudio preliminar de aves realizado en marzo y abril de 2000 por David Lauten, Kathy Castelein, Catherine Woodward y Joe Meisel. Orquídeas: lista preliminar de datos compilados del Herbario Nacional de Ecuador, por Mónica De Navarro y Philip Myers, octubre de 1999 – febrero de 2000.
171. Esta reseña fue redactada, originariamente, por Federico Fahsen, director de ARNPG, y por Ximena de la Macorra (Febrero de 2003).
172. Ley para el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas, Decreto 4-89 (1989) y sus reformas: Decreto 18-89; Decreto 110-96 y Decreto 117-97 (actualmente, el sistema de parques comprende 120 áreas protegidas).
173. La Resolución CONAP 137/2002 formalizó la RNP de Yaxhá de 407 ha.
174. La ley original, Decreto 4-89, dispuso en sus artículos 31 y 32 exenciones para los impuestos a las ganancias y a la propiedad, pero éstas se revocaron mediante el Decreto 117-97.
175. El Programa de Incentivos Forestales (PINFOR) del Instituto sólo establece un pago modesto por hectárea (aproximadamente $10) y por sólo cinco años.
176. Mittermeier, Russel, Robles Gil, Patricio y Goettsch, C., MEGADIVERSITY (Conservation International, Washington, D.C. 1997).
177. *Herramientas Legales para la Conservación de Tierras Privadas y Sociales en México* 2-3 (Pronatura A.C. México, D.F. 2002). Los "ejidos" son cooperativas propietarias de las tierras organizadas según la Ley Agraria mexicana, y las "comunidades" se organizan según las reglamentaciones del artículo 4 de la Constitución, y están constituidas en su mayor parte, pero no en forma exclusiva, por indígenas.
178. *Id* 5. La determinación de la capacidad productiva de la tierra con el objeto de calcular la extensión máxima de propiedad de la que se puede ser titular la lleva a cabo la Comisión Consultiva Técnica para el Coeficiente de Agostadero, que depende de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.
179. El primer párrafo del Artículo 27 de la Constitución ratifica el principio de la Independencia, en el que la Nación, representada por el gobierno, se subroga en todos los derechos de la corona española sobre el territorio de Nueva España. El Artículo 27 también establece: "Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias... el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos... y el espacio situado sobre el territorio nacional..."

180. *Herramientas Legales para la Conservación de Tierras Privadas y Sociales en México* 2-3 (Pronatura A.C. México, D.F. 2002).
181. Declaración de Ernesto Enkerlin, Presidente, CONANP, en el Quinto Congreso Latinoamericano de Conservación Privada (Cancún, México, 27 al 31 de enero de 2003).
182. La Ley General de Equilibrio Ecológico, art. 44, establece: " Los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de áreas naturales protegidas deberán sujetarse a las modalidades que de conformidad con la presente Ley, establezcan los decretos por los que se constituyan dichas áreas, así como a las demás previsiones contenidas en el programa de manejo y en los programas de ordenamiento ecológico que correspondan.")
183. Existen ciertas restricciones que se aplican a cada tipo específico de área protegida (LEE arts. 46-55), pero, salvando este hecho, los instrumentos jurídicos que establecen las áreas protegidas definen las restricciones sobre su uso (LEE art.60)
184. El certificado emitido por el Secretario debe contener: I. Nombre del propietario o poseedor; II. Denominación de la propiedad; III. Ubicación, área, lindes y descripción de la tierra; IV. Plazo de duración solicitado; V. Características biológicas y fisiográficas, y el estado de conservación del sitio; VI. Obligaciones del propietario o poseedor; y VII. El régimen de manejo propuesto, incluidas las acciones de protección y conservación de los recursos naturales, los usos propuestos de los recursos naturales y su frecuencia, los informes que se presentarán ante la Secretaría, y si es pertinente, la restauración de las zonas alteradas.
185. Ver en general *Herramientas,* supra, págs. 103-113.
186. La ley requiere que se demuestre que la formación de la organización beneficiará a los miembros de la comunidad, y además, que la organización titular de la tierra tenga el carácter de entidad civil o comercial. En caso de liquidación, los accionistas reciben tierras y no dinero. Art.100.
187. Ver *Cementing the natural heritage,* The Economist, pág. 31 (18 de julio de 2002).
188. Ver *Protecting the Pristine in Mexico: Conservationists Turn to Private Donors to Preserve Sea of Cortes Island.* Washington Post (25 de agosto de 2002).
189. La Reserva Especial de la Biosfera de la Mariposa Monarca es una Reserva Ecológica federal decretada el 9 de octubre de 1986. Posee 16.110 ha, de las cuales sólo 7.378 ha son de propiedad del Estado de México. Una descripción general de los pasos legales y las acciones de conservación que se tomaron en la reserva se incluyen en *Legal Aspects of Forest Management in Mexico,* Instituto de Derecho Ambiental, págs. 91-103 (Abril de 1998).
190. Ver en general www.calakmul.org.
191. El Artículo 11 de la Convención fue desarrollado anteriormente por la Conferencia de las Partes en la resolución COP/IV/10, que invita a los estados a desarrollar, mediante procedimientos participativos, leyes y políticas para el diseño y la aplicación de instrumentos económicos. Este requisito se refleja en la Política Nacional para la Biodiversidad de México y con más detalle en la Estrategia Nacional de Biodiversidad y el Plan Nacional de Acción para la Biodiversidad.
192. Los artículos 22 bis y 64 bis de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1996) establecen que la conservación de tierras privadas debería estar sujeta a incentivos económicos y fiscales.
193. Ver en general Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, SEMARNAT, *Área de Protección de Flora y Fauna Cuatro Ciénegas* (Abril, 2001); National Geographic, *Cuatro Cienagas – Mexico's Desert Aquarium.*(Agosto de 1995); Pronatura Noreste, A.C. *Fideicomiso Rancho Pozas Azules* (documento publicado, febrero de 2002).
194. Contacto para información: Ricardo Romero González, Apartado Postal 24, C.P. 94100, Huatusco, Veracruz, México; sitio web: www.bosquedeniebla.com.mx
195. La información que sirvió para la redacción de esta reseña fue proporcionada generosamente por Alberto Yanosky de Guyra Paraguay, Sheila Abed de IDEA y Victor Vera de Natural Land Trust (2002).
196. Fundación Moisés Bertoni & Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (United States Agency for International Development) USAID-Paraguay, *Programa de Apoyo a Iniciativas Privadas de Conservación – Una Revisión de 10 Años de Experiencias*(Asunción, Paraguay, 2000).
197. Artículo 64 de la Ley 352/94, en referencia a las restricciones del uso dispuestas por el artículo 24(b).
198. Ver USAID, supra, págs. 5,12.

199. Ley 352 de 1994, capítulo V; Resolución N° 79, Establecimiento de los Procedimientos para la Creación Legal de Áreas Silvestres Protegidas bajo Dominio Privado en Paraguay. Departamento de Parques Nacionales y Vida Silvestre (9 de mayo de 2000).
200. *Id.* artículos 26-28.
201. Ley de Áreas Protegidas 352/94, arts. 15,34.
202. Otras dos propiedades se encuentran actualmente en el proceso de su designación legal, Ypetí y Ka'i Ragüe.
203. La Ley 112 de 1991 es un convenio internacional y tiene, por lo tanto, una jerarquía superior en términos legales a las reservas creadas de acuerdo con la Ley de Áreas Silvestres Protegidas. Como resultado de esta Ley, UNESCO declaró a la Reserva y la cuenca que la rodea como la primera Reserva de la Biosfera en Paraguay.
204. AID pág. 5.
205. Las Áreas de Recursos Naturales pueden usarse para la agricultura de subsistencia, cría de animales y pesca siempre que estas actividades no comprometan la supervivencia o el bienestar de las especies silvestres en peligro. Además, toda actividad recreativa debe cumplir con los lineamientos desarrollados entre el Natural Land Trust y los propietarios. También se prohíbe la caza o matanza de animales salvajes; la contaminación de los suelos, el aire, la vegetación o el agua; el levantamiento de más de una construcción; y la realización de toda actividad que pueda producir un efecto negativo en los objetivos de la servidumbre. En las áreas de hábitats protegidos también se prohíben toda actividad industrial o comercial, subdivisiones o cambios en la superficie tales como excavaciones, rellenado de tierras,etc. Natural Land Trust monitorea el cumplimiento de estas restricciones en el uso de la tierra establecidas en las servidumbres. Información obtenida de Natural Land Trust (2002).
206. AID, supra, pág. 22.
207. Ley de Áreas Silvestres Protegidas N° 352/94, artículo 26. Ver USAID, supra, pág.17.
208. La Ley N.° 26.834 (30 de junio de 1997) establece: "Cuando se declaren Áreas Naturales Protegidas que incluyan predios de propiedad privada, se podrá determinar las restricciones al uso de la propiedad del predio, y en su caso, se establecerán las medidas compensatorias correspondientes."
209. Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Decreto Supremo N.° 038-2001-AG, art. 61 (publ. el 26 de junio de 2001).
210. *Id.* Capítulo IX (Áreas de Conservación Privada).
211. Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 27.308 y su Reglamento, Decreto Supremo 014-2001-AG.
212. Los concesionarios deben cumplir con el plan de manejo, llevar a cabo las inversiones acordadas y pagar el costo de la supervisión del cumplimiento del plan de manejo. Deben pagar un canon sólo si se realizan actividades secundarias como la utilización de productos (excluyendo la madera o la vida silvestre), o el ecoturismo (caso en que el concesionario debe pagar un 10 por ciento del importe que le cobra a cada visitante). *Id.* artículo 70.6.
213. Ver Unlocking the Rain Forest, Conde Nast Traveler 184, pág. 188 (Diciembre de 2002); *id.* 198.
214. Ver http://www.perudiscover.com/hotel/cuzco_amazónico.htm.
215. Originalmente, Peruvian Safaris adquirió 105 ha del gobierno peruano para operar el albergue Explorer's Inn y el gobierno declaró las 5.500 ha de bosque subtropical húmedo virgen que lo circundaba como Zona Reservada en 1997, prohibiendo, en consecuencia, cualquier actividad relativa a la caza y a la tala de árboles. El gobierno le otorgó a Peruvian Safaris el carácter de custodio de la Zona Reservada de Tambopata, mediante un convenio de 3 años de duración, que se renovó periódicamente hasta que se estableció la Reserva Nacional de Tambopata y el Parque Nacional Bahuaja-Sonene, que en la actualidad abarca, aproximadamente, 1.500.000 ha. Las investigaciones realizadas durante las últimas dos décadas demuestran que esta región posee la mayor diversidad de vida silvestre que se haya descubierto en el planeta hasta el presente, comprendida en siete tipos principales de bosques. La región presenta más especies de aves (595 especies), mariposas (más de 1.200 especies) y muchos otros grupos animales que en cualquier otro lugar de la misma extensión en el planeta. Ver http: www.peruviansafaris.com/tambopata.html (24 de octubre de 2002); e-mail enviado por Max Gunther, Presidente de Peruvian Safaris (29 de octubre de 2002).
216. Resolución Directoral N° 0144.92-D-SR-A-C (19 de mayo de 1992). Ver http://www.manuperu.com
217. La ACSS ha adquirido tierras en el Valle Quosnipata en forma continua desde 1998. En la actualidad es propietaria de 4.493 ha. También se encuentra dedicada a la obtención de otras 990 ha en la misma área en carácter de concesión para conservación de acuerdo con la nueva ley. Esta información fue suministrada por Peter English de Tropical Nature (Noviembre de 2002).

218. Ver http:peruviansafaris.com/tambopata.html (24 de octubre de 2002) ("Las muchas publicaciones realizadas por sus Residentes Naturalistas [en el Explorer's Inn] atrajeron la atención del mundo hacia esta área única que ahora se reconoce como poseedora de la mayor biodiversidad del planeta. También en parte debido a esto, el gobierno peruano protegió en 1997 en forma inicial sólo 5.500 ha alrededor del Explorer's Inn, mediante la creación de la Zona Reservada de Tambopata, que fue extendida a 1.480.000 ha en 1990 a través de la creación de la Zona Reservada de Tambopata-Candamo, cuya zona núcleo está constituida actualmente por el Parque Nacional Bahuaja-Sonene, creado en 1995. Es un hecho ampliamente conocido que todo esto no habría sido posible sin los estudios y el trabajo educacional realizado en el área por parte de Peruvian Safaris a lo largo de sus 22 años de operaciones.")
219. Información obtenida de entrevistas realizadas a Peter English, Director, y Charlie Jun, Presidente, de Tropical Nature (Noviembre de 2002); ver también www.tropicalnature.org (15 de noviembre de 2002).
220. Ley 27.308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo 014-2001-AG, y la Resolución Ministerial 0566-2001-AG que aprueba las disposiciones complementarias para el otorgamiento de concesiones para conservación.
221. Los otros únicos ejemplos de concesiones expresamente creadas con fines de conservación son las tres concesiones otorgadas a fundaciones sin fines de lucro en Chile, a comienzos de la década de 1990, que incluyen una concesión de 35.000 ha de tierras boscosas en la Isla Magdalena en la XI región de Chile, otorgada a la entidad sin fines de lucro Fundación Laguen. Posteriormente, todas ellas fueron rescindidas, aparentemente por falta de capacidad de administración. Otros ejemplos de concesiones para conservación se encuentran en Guyana y Bolivia, donde Conservation International adquirió los derechos de los titulares de concesiones forestales. Ver en general Parte I, V.e, *supra*.
222. La ACCA está reconocida oficialmente como una entidad sin fines de lucro en el Perú. Su domicilio es Calle Lord Nelson 419, Of. 303, Miraflores, Lima.
223. Resolución Ministerial N° 134-2001-AG (Publicada el 27 de diciembre de 2001).
224. De acuerdo con Bernie Payton del UICN Bear Specialists, existe una población sana de osos de anteojos en las tierras altas perteneciente a esta comunidad y a comunidades adyacentes, que constituye el único hábitat en bosque seco en que esta especie continúa sobreviviendo.
225. La pava aliblanca es un ave en peligro de extinción que sólo vive en los montes de bosque seco de Lambayeque y Piura en el Perú. Un proyecto para reintroducir esta especie en la reserva de Chaparrí se encuentra manejado por la organización Sociedad Cracidae, con la que la comunidad ha suscrito un acuerdo.
226. El único coto de caza que se encuentra funcionando actualmente en el Perú es el formalmente declarado Coto de Caza Angolo, en Piura.
227. El autor agradece el asesoramiento brindado por Jean Hocker, Presidenta Emérita de *Land Trust Alliance*, y por el personal de *The Land Trust Alliance, The Nature Conservancy*, el Servicio Federal de Pesca y Vida Silvestre de los Estados Unidos y demás personas a los fines de la elaboración de esta reseña descriptiva.
228. Otros fondos pioneros en la conservación de tierras son el *Sempervirens Fund* de California (1900) y la Sociedad para la Protección de los Bosques de New Hampshire (1901). Véase Hocker, Jean. *Formation of the Land Trust Alliance in the United States*. Presentación de *The Land Trust Alliance*, Washington, D.C. (2002).
229. Sólo faltan Wyoming y Dakota del Norte, donde el uso de servidumbres con fines de conservación de tierras privadas aún se circunscribe a las servidumbres reales.
230. Véase Nota 7.
231. Véase *National Historic Preservation Act of 1966*, 16 USC 470 y siguientes; véase también el sitio http://www.cr.nps.gov/nr/
232. 12 U.L.A. 55 (Supp.1985).
233. Artículo 1 (1) *Uniform Conservation Easement Act*.
234. Especialmente en relación con este aspecto muchos estados han dictado sus propias leyes.
235. *FWS Annual Report of Lands, 2002 U.S. Fish and Wildlife Service* [Servicio Federal de Pesca y Vida Silvestre de los Estados Unidos] (2003). Véase en general http://realty.fws.gov.

236. Información de Harvey Wittmier, Jefe de la División de Bienes Inmuebles, Región 6 USFWS (17 de febrero de 2003).
237. Censo Nacional de Organizaciones para la Conservación de Tierras del año 2000, *Land Trust Alliance* (Washington D.C., 12 de setiembre de 2001).
238. Censo Nacional de Organizaciones para la Conservación de Tierras del año 2000, *Land Trust Alliance* (Washington D.C., 12 de setiembre de 2001).
239. *The Nature Conservancy*, *Current Managed Acres* 7/2002. Documento inédito (Arlington, Virginia, 7/2002). Véase en general www.tnc.org.
240. Véanse los párrafos que anteceden en relación con las cifras correspondientes a los fondos de conservación. *USFWS, Annual Report of Lands*, 2002, (2003) (82,1 millones de acres salieron del dominio público, y 9,1 millones fueron adquiridos por FWS u otros organismos) (véase http://realty.fws.gov); *USNPS, 2002 acreage summary* (véase http://www2.nature.nps.gov/stats/acresum02fy.pdf) (4,2 millones de acres de los 84,5 millones que constituyen el sistema de parques son propiedades privadas).
241. Código Tributario *[Internal Revenue Code]* 170 (h). Las alícuotas del impuesto federal a las renta para 2002 varían entre el 10% sobre ingresos inferiores a US$12.000 y 39% para ingresos superiores a US$ 307.000. El impuesto estadual a las renta puede agregar hasta un 10%. Por lo tanto, los contribuyentes más ricos que presentan un detalle de gastos deducibles se exponen a una alícuota marginal del 49%. Esta deducción con fines benéficos generalmente se limita al 30% de los ingresos ajustados, aunque puede promediarse una deducción a lo largo de 5 años.
242. Antes de la sanción de esta ley, la donación de derechos parciales sobre un inmueble era, por lo general, no deducible de impuestos. En 1976 se sancionó una ley que permitió la deducibilidad limitada de las donaciones de servidumbres, pero se estableció que este régimen expiraría en 1981.
243. Código Tributario *[Internal Revenue Code]* 2031-c. Los herederos pueden optar por constituir una servidumbre ambiental sobre el inmueble, aun si el causante no lo hizo, con el fin de acogerse al beneficio.
244. Véase www.tpl.org (ha protegido 1,4 millones de acres desde 1972) y www.conservationfund.org (junto con otras organizaciones asociadas, ha protegido 3,4 millones de acres desde 1985).
245. El Servicio de Parques Nacionales posee 7.418 servidumbres que abarcan 2.620.057 acres a febrero de 2003; casi toda esta superficie corresponde a tierras de propiedad privada. De esta cifra, 3.010 son servidumbres con fines escénicos que abarcan 274.000 acres. Información de Jerry Megenity, *NPS Land Resources Division* (Washington, D.C., 24 de febrero de 2003).
246. Véase 16 USC 718d. Las servidumbres ambientales adquiridas por el USFWS para Áreas de Producción de Aves Acuáticas mediante el uso de fondos provenientes de estampillas de patos se distribuyen en tres categorías:

(1) servidumbres de humedales: sólo las hoyas de humedales están protegidas de la acción del fuego, del drenaje o de actividades de relleno. Sólo se las puede cultivar cuando se secan por causas naturales;

(2) servidumbres de tierras de pastoreo: protegen a las tierras de pastoreo y los humedales contra su transformación en tierras de cultivo o labranza. Pueden protegerse tanto los pastizales nativos como los domésticos. No puede cortarse heno antes del 15 de julio de cada año, con el fin de favorecer el anidamiento de la gran mayoría de las aves que anidan en tierra. El pastoreo se permite en cualquier época.

(3) servidumbres para impedir el desarrollo: protegen todo lo mencionado anteriormente y además impiden la extracción de minerales (si los minerales fueron de propiedad del vendedor), el desarrollo de cualquier clase de estructuras, viviendas, edificios, etc. Estos fondos también han financiado la adquisición de 510.918 acres por parte del FWS. Información de Harvey Wittmier, Jefe de la División de Bienes Inmuebles, Región 6 USFWS (17 de febrero de 2003).

247. 16 USC 460l-4 y sgtes. Véase www.nps.gov/lwdf. Si bien el fondo, creado en 1964, tiene autorizada una partida por valor de US$ 900 millones por año, el Congreso sólo le ha asignado la mitad de dicha suma en los últimos tiempos. Una alianza entre varias ONG ha dado origen a la coalición denominada *American for our Heritage and Recreation* con el fin de hacer presión en el Congreso para que se asigne el total de la partida autorizada. Véase el sitio http://www.ahrinfo.org.

Conservación Privada en Latinoamérica:
Herramientas Legales y Modelos Para el Éxito