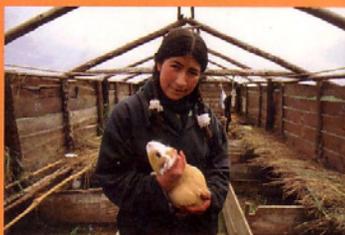
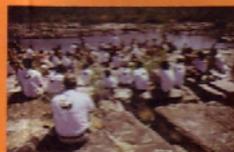
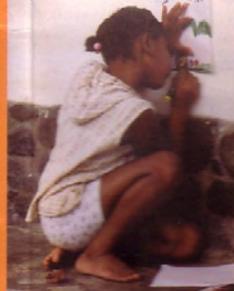


# Segundo Seminario de Herramientas para la Conservación Privada en Colombia

Bogotá, D.C., Octubre 30 y 31 de 2003



MEMORIAS

## Segundo Seminario de Herramientas para la Conservación Privada en Colombia Bogotá, octubre 30 y 31 de 2003

### Comité Directivo

Grupo Interinstitucional de Herramientas para la Conservación en Tierras Privadas



#### Fundación Natura

Elsa Matilde Escobar Ángel  
Clara Solano Gutiérrez

Directora Ejecutiva  
Coordinadora Programa Andes Tropicales



#### Asociación Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil

Lourdes Peñuela Recio  
Arturo Jiménez Rojas

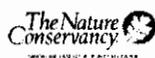
Directora Ejecutiva  
Coordinador Área de Legislación y Política



#### WWF Colombia

Mary Lou Higgins  
Ximena Barrera Rey

Representante del Programa Colombia  
Coordinadora Política Ambiental



#### The Nature Conservancy

María del Pilar Barrera Rey

Representante para Colombia

### Conferencistas

Luis Guillermo Baptiste

María del Pilar Barrera

Clara Solano Gutiérrez

Carlos Acosta

Arturo Jiménez Rojas

Sarah Hernández

Felipe García

Martín Gutiérrez

Ángela Penagos

Gustavo Guerrero

Gisela Paredes

Pedro Solano

### ♦ Comité Editorial

**Grupo Interinstitucional de Herramientas para la Conservación en Tierras Privadas y  
Patricia Jaramillo Martínez – Comunicación Ambiental**



«Esta publicación ha sido posible gracias al respaldo de la Oficina del Desarrollo Regional, División USAID Latinoamérica y Caribe de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional conforme a los términos de la Adjudicación del contrato No. EDG-A-00-01-00023-00. Las opiniones aquí expresadas pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente las de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.»

Cítese como: WWF, Fundación Natura, The Nature Conservancy, Asociación Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil. Segundo Seminario de Herramientas para la Conservación Privada en Colombia. Bogotá, 2004.

Primera edición, Bogotá, D.C., abril de 2004  
ISBN: 958 - 336037 - 6



## Producción

**Patricia Jaramillo Martínez** - **Comunicación Ambiental**

pat@neutel.com.co

Recopilación, edición y coordinación Patricia Jaramillo Martínez

Corrección de estilo

María Angélica Rojas Ríos

Diseño y diagramación de carátula

y páginas interiores

Martha Rocío Morales Romero

Fotomecánica e impresión

Skiathos Impresores Ltda.

### • **Fotografías**

#### **Portada**

Curso de campo, Parque Nacional Chapada dos Veadeiros, Brasil.

© WWF-Canon/Juan Pratginestos

Niña en el Chocó Biogeográfico

© WWF- Diego M. Garcés

Curso de campo, Parque Nacional Chapada dos Veadeiros, Brasil

© WWF-Canon/Juan Pratginestos

Águila arpía, *Harpia harpyja*

© WWF-Canon/Fulvio Eccardi

Flora en Sapzurro, Chocó, Colombia

© Patricia Jaramillo Martínez

Campesinas de La Cocha, Colombia, llevando sus productos al mercado

© WWF Colombia/Diego M. Garcés

Helecho, Parque Nacional Natural Gorgona, Colombia

© Patricia Jaramillo Martínez

Taller de herramientas privadas de conservación

© Fundación Natura

Patricia Jojoa en su criadero de cuyes, *Cavia porcellus*

© Edward Parker

#### **Contraportada**

Capacitación con comunidades campesinas

© Archivo fotográfico Fundación Natura

Heliconias

© Archivo fotográfico Fundación Natura

Oso de anteojos, *Tremarctos ornatus*, Reserva Natural La Planada, Nariño

© Edward Parker

Sur de México, Oaxaca

© WWF-Canon/Anthony B. Rath

Paisaje Cordillera Oriental de los Andes, Santander, Colombia

© Archivo fotográfico Fundación Natura

Cataratas de Sueva, Cundinamarca, Colombia

© Daniel Morales Vargas

Socialización de trabajo en campo, Parque Nacional Jaú, Brasil

© WWF-Canon/Juan Pratginestos

Helecho, Parque Nacional Natural Gorgona, Colombia

© Patricia Jaramillo Martínez

Curso de campo, Parque Nacional Chapada dos Veadeiros, Brasil

© WWF-Canon/Juan Pratginestos

Trabajo de campo para el análisis del sistema de información geográfico

© WWF-Canon/Robert De Jongh

#### **Portadillas**

Fotografías utilizadas en la portada y la contraportada ya citadas.

Taller de herramientas privadas de conservación

© Fundación Natura

# Contenido

Prólogo.....	5
<b>Presentación del Grupo InterInstitucional de Herramientas Privadas para la Conservación.....</b>	<b>6</b>
<b>Capítulo 1. Los Sistemas Regionales de Áreas Protegidas – SIRAPs– y la participación de los propietarios privados.....</b>	<b>11</b>
<b>Capítulo 1. Introducción.....</b>	<b>12</b>
<b>¿Democracia en la Conservación? Dimensiones públicas y privadas en el contexto de la conservación regional. Luis Guillermo Baptiste Ballera.....</b>	<b>13</b>
<b>Marco Conceptual de los Sistemas Regionales de Áreas Protegidas –SIRAPs– en Colombia ¿Cómo ve el Estado la participación privada en estas estrategias? Carlos Acosta, Felipe García y Gustavo Guerrero.....</b>	<b>20</b>
<b>Importancia de las iniciativas privadas de conservación en el contexto de la planeación regional. Natalia Arango.....</b>	<b>28</b>
<b>Iniciativas de conservación privada en América Latina. María del Pilar Barrera Rey....</b>	<b>31</b>
<b>Capítulo 2. Aspectos Jurídicos de la conservación privada en Colombia y Latinoamérica.....</b>	<b>39</b>
<b>Capítulo 2. Introducción.....</b>	<b>40</b>
<b>Marco legal de la conservación privada en Colombia. Arturo Jiménez Rojas.....</b>	<b>41</b>
<b>Marco normativo para las reservas privadas y las servidumbres ecológicas: la experiencia latinoamericana y elementos para el diseño de normas modelo. Pedro Solano.....</b>	<b>50</b>
<b>Herramientas de conservación privada tendientes a consolidar objetivos de protección de áreas públicas protegidas. Martín Gutiérrez Lacayo.....</b>	<b>64</b>
<b>Estudio de caso Perú: concesiones y administración privada de áreas protegidas. Pedro Solano.....</b>	<b>69</b>
<b>Capítulo 3. Estudios de caso: herramientas privadas de conservación.....</b>	<b>79</b>
<b>Capítulo 3. Introducción.....</b>	<b>80</b>
<b>Sistemas Regionales de Áreas Protegidas –SIRAPs– Caribe camino de encuentro: un proceso en construcción. Gisela Paredes Leguizamón.....</b>	<b>81</b>
<b>Fundamentos para la aplicabilidad de una estrategia de conservación de la propiedad privada –municipio de Encino, Santander–. Clara Solano.....</b>	<b>90</b>
<b>Incentivos para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad en tierras privadas: algunas consideraciones de política a partir de un estudio de caso en el municipio de Encino, Santander. Sarah Hernández y Ángela Penáagos.....</b>	<b>99</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>114</b>
<b>Directorio de Asistentes.....</b>	<b>119</b>

## Prólogo

Para el Grupo de Herramientas para la Conservación Privada, conformado por la Fundación Natura, The Nature Conservancy, WWF Colombia y la Asociación Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil, es una gran satisfacción contribuir a dar un paso adelante en la construcción y divulgación de instrumentos que permitan avanzar en procesos de conservación, a través de la publicación de la memoria del Segundo Seminario de Herramientas para la Conservación Privada en Colombia.

La publicación se presenta en tres capítulos, de acuerdo con los módulos en que fue desarrollado el Seminario. El primero “Los Sistemas Regionales de Áreas Protegidas –SIRAPS- y la participación de los propietarios privados”, presenta un marco filosófico y político de la conservación, en los ámbitos regional, nacional y latinoamericano. Expone la estrategia de pensar las áreas protegidas como sistemas regionales, sus posibilidades de interconexión, la participación de las áreas creadas por el Estado, así como las iniciativas de personas u organizaciones privadas que decidieron dar el carácter de reserva a sus predios, dentro de una concepción de conservación – producción.

El segundo capítulo, “Aspectos jurídicos de la conservación privada en Latinoamérica”, presenta las experiencias, avances y propuestas de tres destacados especialistas en derecho ambiental quienes exponen sus aportes en el desarrollo de herramientas jurídicas en el Perú, México y Colombia.

El tercero, “Estudios de caso: herramientas privadas de conservación”, presenta experiencias de la Unidad Administrativa del Sistema de Parques Nacionales Naturales en la construcción del Sistema Regional de Áreas Protegidas de la Costa Atlántica, así como el trabajo realizado por la Fundación Natura y el Instituto Alexander von Humboldt en el municipio de Encino, Santander.

Queremos agradecer a todas las instituciones y personas que nos acompañaron en este acercamiento a diferentes formas de defender y usar nuestros recursos naturales de la mejor manera para asegurar su permanencia. Especialmente agradecemos a Martín Gutiérrez y Pedro Solano por venir a nuestro país y contarnos sus experiencias, y a todos los demás expositores que nos enriquecieron con sus presentaciones.

Tanto los autores, como el comité organizador del Seminario y el comité editorial, coordinado por Clara Solano de la Fundación Natura y el equipo de Patricia Jaramillo M. – Comunicación Ambiental, han puesto todo su conocimiento y experiencia para elaborar un documento que aporte en la conceptualización y desarrollo de herramientas para la conservación de nuestro patrimonio natural.

Esperamos que este trabajo sea de gran utilidad para las entidades, organizaciones y personas que trabajan en el tema de la conservación y el uso sostenible de nuestros recursos naturales.

Elsa Matilde Escobar Ángel  
Directora Ejecutiva  
Fundación Natura  
Grupo Interinstitucional de Herramientas Privadas para la Conservación

## Presentación del Grupo Interinstitucional de Herramientas Privadas para la Conservación

**E**l Grupo Interinstitucional de Herramientas para la Conservación Privada, conformado por la Fundación Natura, The Nature Conservancy, WWF Colombia y la Asociación Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil, buscó a través del presente Seminario, compartir e intercambiar experiencias alrededor del tema de las herramientas de conservación privada en Colombia y en otros países latinoamericanos.

La estrategia global de conservación ha sido declarar áreas públicas protegidas; indudablemente esta estrategia ha jugado un papel trascendental en nuestro país. No obstante, se conoce que ha habido una serie de dificultades representadas en insuficientes recursos humanos, técnicos y financieros para el manejo de estas extensas áreas públicas protegidas.



*Curso de campo, Parque Nacional Chapada dos Veadeiros, Brasil. © WWF-Canon/Juan Pratginestos*

En la última década, a partir especialmente de la Constitución de 1991, se despertó en Colombia un mayor interés en el papel de la sociedad civil, respecto a su contribución a la conservación de la biodiversidad; este interés

se reflejó básicamente en la búsqueda de una mayor participación de ésta en toda la gestión ambiental, un impulso al desarrollo de ONGs ambientalistas, una fuerte iniciativa por adelantar procesos de conservación directamente desde los propietarios privados, y valiosos aportes a conocimientos que han sido muy útiles a los procesos de conservación de los pueblos indígenas y comunidades locales, así como a la academia.

Según Absalón Machado, para 1998 en Colombia el 15% de la tenencia de la tierra estaba en manos de lo público y el 85% en manos de la propiedad privada. Quizás a partir de ello se explique el arraigo de nuestros pueblos latinoamericanos por su tenencia y dominio privado y manejo "a su antojo" de estas tierras.

Sin embargo y paralelo a esto, también ha habido diversos propietarios que han adelantado acciones de conservación dentro de sus tierras de una manera voluntaria y con conciencia ambiental.

**El Grupo Interinstitucional de Herramientas para la Conservación Privada, buscó a través del presente Seminario, compartir e intercambiar experiencias alrededor del tema de las herramientas de conservación privada en Colombia y en otros países latinoamericanos.**

Todo esto implica el reto de implementar mecanismos y herramientas que permitan compatibilizar lo que estos propietarios necesitan en sus procesos productivos con algunos objetivos de conservación de la biodiversidad y los recursos naturales.

Es por ello que organizaciones del orden nacional como la Fundación Natura, creada en 1984, ha jugado un papel relevante en los estudios de base para la creación y conservación de áreas naturales protegidas como el Parque Nacional de Utría y las Reservas Naturales Juná y Septiembre en el Chocó, la Reserva Biológica de Carpanta en Cundinamarca, el Santuario de Fauna y Flora Guanentá Alto Rio Fonce y la Reserva Biológica Cachalú en Santander. El Programa Andes Tropicales con una cobertura a escala regional, ha tenido un papel importante en la conservación del corredor de robles Guantiva-La Rusia-Iguaque; así como en la promoción que se ha hecho de la figura de reserva natural de la sociedad civil, las servidumbres ecológicas y el desarrollo de incentivos para la conservación.

Por otra parte, la Asociación Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil, una organización de cobertura nacional, creada en 1991 como un proceso de base social, ha sido líder en la promoción de la conservación a partir de la voluntad y conciencia de los propietarios privados; promueve entre otros temas, la investigación y promoción de herramientas e incentivos de conservación privada, y se puede decir que con ella, Colombia se constituyó en el primer país que ha logrado en Latinoamérica el reconocimiento de la figura de Reserva Natural de la sociedad civil, plasmado en los artículos 109 y 110 de la Ley 99 de 1993.

**Colombia se constituyó en el primer país que ha logrado en Latinoamérica el reconocimiento de la figura de Reserva Natural de la sociedad civil, plasmado en los artículos 109 y 110 de la Ley 99 de 1993.**

Igualmente, entidades del orden internacional como WWF Colombia, quien desde 1964 inició su apoyo a acciones de conservación en

Colombia, ha trabajado en la creación y fortalecimiento de alianzas estratégicas, buscando que las comunidades tomen decisiones y ejecuten acciones que promuevan la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad y de los recursos naturales, para asegurar así el reconocimiento de los servicios ambientales y ecológicos en las regiones. De igual manera, ha contribuido al fortalecimiento de políticas ambientales con importantes logros y oportunidades relacionadas con el tema de los incentivos, el establecimiento

de áreas protegidas, la promoción de la participación en el desarrollo de marcos legales y todo el aspecto de la certificación forestal voluntaria; además, ha jugado un rol muy importante en la cooperación para el fortalecimiento de los procesos de la sociedad civil en cuanto a la conservación de la biodiversidad.

De otra parte, The Nature Conservancy – TNC–, que ha sido líder en la promoción de herramientas de conservación privada: está presente en Colombia desde los años ochenta, con un énfasis en la capacidad local para poder diseñar programas de conservación, y su enfoque ha estado dirigido principalmente al mejoramiento de la gestión de las áreas protegidas públicas y privadas y al fortalecimiento del manejo de los recursos naturales, por parte de las comunidades indígenas.

Analizando las sinergias entre estas cuatro organizaciones que de alguna manera, están interconectadas mediante algunos proyectos conjuntos desde hace 10 años, se decidió conformar una alianza estratégica que empezó en

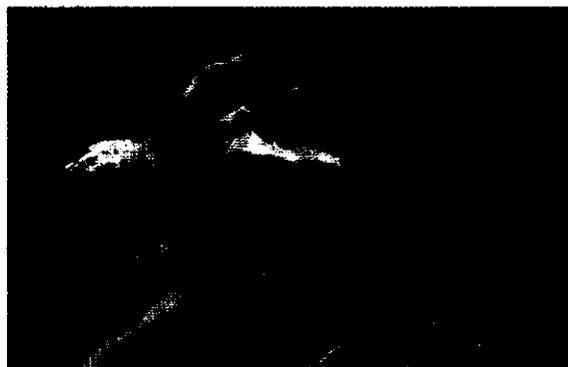
mayo de 2001 con la organización y desarrollo del Seminario "Las servidumbres Ecológicas como Herramientas para la Conservación Privada", donde se confirmó una vez más la necesidad de formalizar un acuerdo interinstitucional, el cual se consolidó en el año 2002 como el "Grupo Interinstitucional de Herramientas para la Conservación Privada en Colombia", el cual ha trabajado en la definición de objetivos generales y específicos, lineamientos de trabajo y algunas acciones puntuales.

**... se confirmó una vez más la necesidad de formalizar un acuerdo interinstitucional, el cual se consolidó en el año 2002 como el "Grupo Interinstitucional de Herramientas para la Conservación Privada en Colombia", el cual ha trabajado en la definición de objetivos generales y específicos, lineamientos de trabajo y algunas acciones puntuales.**

Se decidió aunar esfuerzos alrededor de actividades y proyectos buscando fortalecer los aportes de la sociedad civil a la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales, con el fin de construir una visión y diseñar estrategias generales para esta temática en Colombia; específicamente trabajando a través de intercambios permanentes de información –experiencias y documentos– entre estas y otras organizaciones, para que se estén retroalimentando permanentemente, de tal manera que se puedan formular, gestionar e implementar proyectos, investigar y promover instrumentos y mecanismos jurídicos que sean útiles a la conservación de tierras privadas, estimulando espacios de capacitación, análisis y difusión, e incidiendo en las políticas públicas de evaluación y gestión de los aspectos legislativos, que

permitan fortalecer el papel de la sociedad civil en la conservación del medio ambiente.

Aunque es un grupo muy joven, se reconocen avances significativos, entre los que cabe mencionar la cualificación del conocimiento sobre herramientas de conservación en Colombia, por diversos actores públicos y privados; la divulgación de las herramientas que existen, especialmente las Servidumbres y Reservas Privadas. Se viene adelantando un convenio con la Universidad Externado de Colombia para gestionar el proyecto de investigación del marco conceptual y legal de las herramientas. Así mismo, se tienen la iniciativa y la voluntad para ser la sede del "VII Congreso Latinoamericano de Conservación



*Tortuga caguama, (Caretta caretta). © WWF-Canon/ Meg Gawler*

También se han adelantado otras actividades para la divulgación y el análisis de las herramientas como: la publicación de las memorias del seminario "Las servidumbres en la legislación colombiana" por Eugenia Ponce de León, 2001; las memorias del seminario del 2001 "Las Servidumbres Ecológicas: Un Mecanismo Jurídico para la Conservación en Tierras Privadas", otra publicación "Las Servidumbres Ecológicas en Colombia y Latinoamérica, Marco Conceptual y Legal" publicadas en el 2003; "El Co-manejo de Áreas Protegidas en Latinoamérica, aproximación al Marco Conceptual y Algunas Experiencias", publicadas también en el 2003.

La participación como grupo, en enero de 2003 en Cancún, México en el “V Congreso Latinoamericano de Conservación de Tierras Privadas”, fortalece y arraiga la necesidad de construir una estrategia de visión conjunta, de marco legal y mecanismos que articulen, difundan y comuniquen iniciativas para la conservación privada en Latinoamérica, tratando de gestar un proceso de Red Latinoamericana con países hermanos.

Se ha logrado un reconocimiento a nivel regional y nacional; se tiene la voluntad de conformar esa red latinoamericana y de gestionar para aunar esfuerzos en una visión de conservación más estratégica de país, articulada a un proceso de visión eco-regional latinoamericana.

Existe el compromiso, como grupo, de recorrer un camino en este tema; aún hay mucho por investigar, por hacer, por conocer y precisamente se tiene el reto de seguir trabajando en alianzas estratégicas, con otros actores públicos y privados, para construir propuestas respecto a ajustes y desarrollos normativos requeridos para incentivar una más activa participación de la conservación en procesos de tierras privadas.

Se quiere evaluar la incidencia que todas las políticas públicas, legislativas, agrarias como las de

ordenamiento territorial ambiental, han tenido sobre la conservación de la biodiversidad en Colombia y a partir de diversos análisis jurídicos y técnicos, adelantar estudios de casos reales, pragmáticos que se puedan mostrar como ejemplos y arrojen elementos para continuar. Obviamente también se busca fortalecer alianzas con otros actores de la conservación privada en Latinoamérica.

**Aunque es un grupo muy joven, se reconocen avances significativos, entre los que cabe mencionar la cualificación del conocimiento sobre herramientas de conservación en Colombia, por diversos actores públicos y privados, y la divulgación de las herramientas que existen, especialmente las Servidumbres y Reservas Privadas investigadas a fondo.**

Lourdes Peñuela Recio  
Directora Ejecutiva  
Asociación Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil  
Grupo Interinstitucional de Herramientas Privadas para la Conservación



# Capítulo

## Los Sistemas Regionales de Áreas Protegidas – SIRAPs – y la participación de los propietarios privados



PREVIOUS PAGE BLANK

## Capítulo 1 Introducción

Las áreas protegidas se constituyen en la principal estrategia para la conservación *in situ* de la biodiversidad, pues mantienen hábitat y procesos ecológicos necesarios para conservar, a largo plazo, las especies en su propio ambiente.

En este sentido, un sistema de áreas protegidas busca ordenar estratégicamente la variedad de iniciativas de conservación *in situ* de los ecosistemas, para la perpetuación de la naturaleza y la satisfacción de las necesidades de vida de la población.

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia (SINAP) comprende una variedad de categorías de protección *in situ*, tales como parques nacionales, reservas privadas, municipales y departamentales, territorios indígenas y de comunidades afro-colombianas.

Según la Ley 99 de 1993, corresponde a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales –UAESPNN– administrar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, dirigir y poner en marcha el SINAP. De esta manera, su propuesta conceptual, presentada en diferentes escenarios de discusión, propone generar un proceso de interacciones efectivas entre actores sociales tendientes a armonizar la relación ser humano – naturaleza, generando y consolidando ordenamientos ambientales del territorio. La apuesta es construir el sistema, partiendo de la integración del análisis del territorio desde sus diversos ámbitos a través de los Sistemas Regionales de Áreas Protegidas (SIRAPs), en los cuales participan los actores sociales e institucionales respectivos.

Los SIRAPs son subsistemas del SINAP, del Sistema mayor. La contribución de la sociedad civil a los

objetivos de conservación de los SIRAPs, no sólo se orienta a la conservación de áreas de importancia biológica sino también a la protección de áreas funcionales de conservación, complementando las áreas protegidas públicas. La colaboración pública-privada es clave para el cumplimiento de los objetivos del Sistema, pues hace los esfuerzos de conservación más efectivos.

Partiendo de estas premisas, nos preguntamos ¿Cuál es el potencial para una efectiva participación de la sociedad civil en los SIRAPs?

En las ponencias de este capítulo se presentan opciones de la participación privada o de la sociedad civil en los sistemas regionales de áreas protegidas. María del Pilar Barrera presenta las experiencias de conservación desde la sociedad civil en América Latina, como un marco general de potenciales herramientas y figuras. Por su parte, Natalia Arango expone sobre la conservación privada como instrumento en la planeación y en la conservación regional, y sobre algunas herramientas técnicas que la apoyan. La discusión respecto a las experiencias de los sistemas regionales y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas en Colombia, comienzan con la presentación del equipo de la Unidad de Parques en la cual se hace especial referencia a la necesidad de implementar mecanismos innovadores frente a la realidad de conflicto armado en las regiones del país. Luis Guillermo Baptiste en su ponencia analiza las posibilidades de participación de los actores privados en la conservación, las dimensiones económicas y sociales de esta función, y finaliza con unas interesantes reflexiones acerca de la pertinencia de tener a la Unidad de Parques como encargada de dictar la política de áreas protegidas a nivel nacional y por lo tanto como ordenadora del SINAP.

## ¿Democracia en la Conservación? Dimensiones públicas y privadas en el contexto de la conservación regional

**Luis Guillermo Baptiste Ballera**, biólogo, MA Estudios Latinoamericanos. Investigador asociado a la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana. guillermo.baptiste@javeriana.edu.co

### Presentación

El objetivo de esta ponencia es deslindar algunos conceptos que subyacen a la construcción conceptual de lo público y lo privado en relación con la conservación; dentro de un contexto político y no jurídico, con la idea central de llamar la atención sobre la carencia de una política de estado sobre la conservación en áreas protegidas, pese a los esfuerzos de algunas personas o sectores.

Principios constitucionales como los deberes ecológicos de la propiedad no han sido desarrollados extensamente ni están alimentando el tema de la conservación pública, ni privada. Hasta ahora ha habido instituciones tanto públicas como privadas –Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) y representantes de la sociedad civil que han ido llenando estos vacíos, generando propuestas más o menos espontáneas acerca de hacia donde dirigir la conservación; pero esto no es suficiente ya que se presentan crecientes contradicciones e interrogantes cuando se van a tomar decisiones sobre ésta.

Se hace necesario centrar el debate sobre lo privado y lo público más allá lo jurídico, hablar en términos de costo/beneficio al escoger estrategias de conservación y construir un proyecto con ética transparente.

### La concepción política de la propiedad

La primera aclaración requerida para discutir la participación del sector privado en la conservación, es la asociación que se hace del tema como algo definido de manera predominante en lo jurídico y no en lo político, con contenido económico, simbólico y social, que en un país autoproclamado multicultural posee serias implicaciones. Al analizar brevemente tres dimensiones de la conservación (técnica, económica e institucional), se espera mostrar las limitaciones que una definición jurídica presenta para deslindar lo público de lo privado, asumiendo ante todo que la referencia a lo político configura un contexto ético particular.

En términos generales, existe la tendencia a confundir la noción de lo privado con lo individual o con la propiedad patrimonial individual de una persona –eventualmente del patrimonio familiar–, cuando la concepción de lo privado corresponde a un tipo de régimen de protección de derechos de usufructo o de posesión en general, muy desarrollado en la literatura económica, que va de acuerdo con los modelos y valores que el tipo de sociedad posee; la noción de propiedad o el contenido

**Se busca llamar la atención sobre la carencia de una política de Estado sobre la conservación en áreas protegidas, pese a los esfuerzos de algunas personas o sectores.**

de propiedad que se puede tener sobre un territorio o un recurso determinado es completamente relativo a los valores sociales que están instituidos.

Por lo mismo, cuesta trabajo pensar en algunos actores privados que tienen capacidad de aportar a la conservación como actores legítimos: el sector solidario, las cooperativas, las cajas de compensación, una cantidad de instituciones que se están desarrollando en esta economía clásica de tercera generación, donde habría un alto espectro de posibilidades de trabajo. Ha habido algunos ensayos en el nivel urbano de una manera muy escueta -hablando no de conservación sino de administración- con el parque Simón Bolívar y el Parque Nacional entre

**... cuesta trabajo pensar en algunos actores privados que tienen capacidad de aportar a la conservación como actores legítimos: el sector solidario, las cooperativas, las cajas de compensación, una cantidad de instituciones que se están desarrollando en esta economía clásica de tercera generación, donde habría un alto espectro de posibilidades de trabajo.**

otros; pero ¿Cuál es el potencial que tienen estas entidades que podrían administrar a nombre de la Nación o de organizaciones solidarias patrimonios naturales importantes? Por otra parte ¿Qué pasa con el empresario privado que definitivamente entiende y considera que la conservación es parte de las funciones económicas de su proceso productivo y que por tanto no solamente está dispuesto, sino que considera indispensable entrar en la conservación y ni pide permiso ni consejo para hacerlo?

Uno de los debates más amplios ha sido -y figura explícitamente en la ley 99- la consideración de las madereras como prestadoras de servicios

de conservación. Es indudable que una plantación es un cultivo y se asimila a un proceso agrícola, pero normalmente las plantaciones o la propiedad que está asociada con la plantación, tiene un 40% o un 30% de bosques, muchas veces silvestres, de muy buena calidad, en los cuales se hace conservación simplemente porque el dinero que se invierte, revierte en la calidad ambiental y en el patrimonio empresarial.

Cuesta discutir ese tema, a pesar de que hay un potencial muy grande en el sector empresarial para contribuir a la conservación y a las áreas de conservación del país. Todo el sector agropecuario se encuentra más o menos en las mismas condiciones: Los gremios productivos deberían ser los más interesados en maximizar la tasa de captación de servicios de control biológico, polinización, estabilidad micro-climática, ciclado de nutrientes y filtrado de residuos, por mencionar sólo unas pocas funciones que, de ser asumidas por los productores, implican costos financieros altos ¿Cuánto le deben los cafeteros al mantenimiento de la complejidad ambiental del paisaje de ladera? ¿Cuánto los paperos a los bosquecillos nublados? ¿La agricultura campesina?

El sector financiero también tendría buenos motivos para involucrarse en la conservación, si se pone en evidencia que la rentabilidad de conservar o la seguridad que implica, en ciertas inversiones, tener territorios de respaldo en buenas condiciones ambientales podrían ser interesantes. El sector financiero probablemente es el que menos ha explorado esta posibilidad, pero la emisión de bonos o de sistemas indirectos de valoración de la calidad de territorio podría ser un alternativa muy importante, sobre todo a nivel internacional. De alguna manera, los intercambios de deuda por naturaleza tienen este perfil; y por supuesto existe, desafortunadamente, un tipo institucional que ha crecido en Colombia: la propiedad mafiosa, que no es exclusiva de Colombia, sino tan antigua como la historia de la humanidad; si bien

no constituye una manera legítima de acceder a la conservación, posee efectos en el territorio y los ecosistemas que deben ser considerados como parte de una realidad nacional.

Existen otros tipos de propiedad que por disponer de títulos efectivos de tenencia deben asumirse como propiedad privada, como los territorios indígenas o afrocolombianos de Ley 70 -o los que incluso sin título, funcionan bajo formas colectivas de tenencia, que en términos de decisiones de uso del territorio es lo mismo-. Si un resguardo es una propiedad privada, posee todos los derechos equivalentes al usufructo, aprovechamiento, concesión y demás -salvo los que la ley restringe: inembargabilidad, imprescriptibilidad, etc.- y por tanto está sujeto a los mismos deberes; de manera que si una comunidad indígena desea hacer una concesión turística o maderera, ésta será viable siempre y cuando cumpla con las salvaguardas ambientales que implica. Obviamente fuera del sistema de parques nacionales, eso está bastante claro.

La conservación en territorios indígenas, afroamericanos, (Ley 70) o reservas campesinas tiene un potencial muy grande para establecerse bajo nuevas formas, culturalmente definidas por sus propietarios. No debe olvidarse que en manos de las "minorías étnicas" reposa más de la tercera parte de la propiedad de la nación y la mayoría de las áreas de alto valor silvestre.

Otra confusión en la cual se tiende a incurrir es esa noción de que lo público es necesariamente

colectivo y de acceso abierto, y que no tiene o puede implementar restricciones a la intervención en las funciones económicas o ecológicas que debe cumplir. Se enfatizan mucho estas funciones para el caso de la propiedad privada, restándole importancia al cumplimiento de la función económica y ecológica de la propiedad pública, que es la que sostiene el sistema económico nacional, el bienestar de la nación y es la columna vertebral de la salud ambiental del país.



*Campeñas de La Cocha, Colombia. llevando sus productos al mercado.*  
© WWF Colombia Diego M. Garces

La conservación privada como proyecto tiene muchas dimensiones que probablemente se han explorado poco y en las cuales también da temor entablar discusiones abiertas, porque implica proyectos políticos controversiales o abiertamente contradictorios. Propuestas de sectores de la sociedad civil, en relación con las reservas privadas, son abiertamente contradictorias con las políticas estatales sobre áreas protegidas y no han estado exentas de conflicto con organizaciones indígenas, como la mayoría de las mismas organizaciones que convoca ha experimentado.

Eso está muy bien, es sano. La sociedad civil está en su derecho de proponer alternativas y formas de conservación siempre y cuando estén dentro del marco legal y constitucional. Son bienvenidas sus acciones y sugerencias que provienen, por demás, de muchos marcos culturales que apenas se están comenzando a tomar en serio. Eso implica mantener al día una discusión sobre el nivel de lo privado; no se puede hablar de ello como una polaridad, porque en la literatura político-económica siempre se ha señalado que existe un gradiente muy fino sobre lo que significa la propiedad privada y lo que significa lo público. Toda propiedad posee, en alguna medida, un poco de ambas y es casi imposible encontrar un bien puramente público o privado. Ese nivel de sensibilidad conceptual podría llevar a encontrar salidas interesantes para la conservación si se analiza con mayor cuidado sus implicaciones.

Conflictos a los que se ha hecho alusión en diversas secciones del texto, tienen que ver con la legitimidad parcial de las instituciones, históricamente reconocida hasta por el mismo Estado, debido a las imposibilidades de muchos tipos, ante las cuales también surgen opciones de manejo muy vinculadas a mecanismos de mercado. Se está hablando del pago de servicios ambientales y del reconocimiento a la conservación como un aporte monetario a la Nación. Es decir, hay instrumentos de mercado que cada vez más entran a definir las relaciones entre lo público y lo privado, pero en los cuales también se tiene la posibilidad de cuestionar su eficiencia, eficacia y bondad. De lo que se está hablando realmente es de la movilidad de la tierra, de su propiedad o tenencia que se debate entre criterios técnicos y criterios éticos, es decir, jurídico-políticos.

Desde el punto de vista técnico, por ejemplo, muchos de los actores privados tienen, bien sea proyectos de vida, proyectos empresariales o proyectos cooperativos que entran en abierta competencia o conflicto con los proyectos del

resto de la sociedad en general. Hablando de proyectos de sociedad, porque Colombia posee muchos agentes, estilos y agendas; muchas formas de interpretar la naturaleza y entender la relación sociedad-naturaleza.

## **La valoración de la eficiencia y eficacia de la conservación**

El segundo deslinde requerido, desde el punto de vista de la conservación, radica en la relación costo-efectividad de las inversiones en conservación. Una reflexión que no es exclusivamente monetaria, sino multicriterial, pero que pregunta qué tanto lo público, en la medida en la que cumple sus funciones de conservar, es más eficiente que lo privado o qué tanto lo privado puede entrar a prestar esos servicios de una manera más eficiente, inclusive más rentable. Habría ejemplos en ambos sentidos.

Definitivamente para el sector privado, sería difícil -no impensable- y muy poco eficiente asumir un parque nacional como proyecto empresarial, simplemente por las dimensiones, los costos y la importancia social que representa el mantenimiento de un área protegida, a escala, de un país. Por otra parte, es fundamental que todos los ciudadanos tengan acceso a los territorios que les garantiza su proyecto de identidad nacional. Pero las reservas privadas sí tienen esa aspiración de prestar servicios de conservación costo-efectivos a nivel municipal o regional. Sin embargo, estos costos de conservación están completamente ligados a la viabilidad o posicionamiento ecológico desde donde se hace la propuesta. No es lo mismo hacerlo desde una hectárea a cien o mil hectáreas y aún así, en cualquiera de esos casos, la viabilidad ecológica y los condicionantes de escala están operando para limitar las posibilidades de oferta de esos servicios de conservación a ciertos elementos o temas. Es decir, una reserva, por su tamaño, ubicación o condiciones del contexto tiene serias limitaciones para prestar servicios de conservación e incluso de automantenimiento.

En la Ley 99 por ejemplo, se habla de la "porción representativa del ecosistema" que lleva a suponer que cualquier proporción preservada de un ecosistema es útil y su mantenimiento a perpetuidad, costo-efectivo, corriendo el riesgo de dispersar los pocos recursos que se tienen en conservar "pesebres", cuando las prioridades en el nivel nacional y global están en otra parte. Se tiene que contar con que existan agendas y niveles con criterios de prioridad que hay que desarrollar, en los cuales eventualmente no existe la posibilidad de alianza entre el Estado, lo público y lo privado. Si lo privado desea adelantar sus esfuerzos de conservación por sus valores, proyectos de vida, connotaciones éticas estéticas o cualquier otro motivo, es bienvenido a hacerlo, pero eso no quiere decir que el Estado o el resto de la sociedad tenga que apoyarlo o invertir en su proyecto particular de conservación, así como no tiene que hacerlo en los proyectos empresariales o las comunidades eclesiales de ningún tipo.

Es importante entonces definir cuáles son los puntos de convergencia y divergencia entre la sociedad civil y los distintos actores privados o públicos, con la nación, para saber dónde se coopera, dónde se compete o dónde se deja a la creatividad de la sociedad civil la provisión de respuestas de conservación. Saldría allí el problema de la multiculturalidad, porque personalmente, no son convergentes las agendas indígenas, afro-americanas o campesinas con las de conservación estatal y, si bien se ha avanzado en la discusión sobre los territorios donde se traslapan comunidades indígenas y parques, se ha corrido con la suerte de que ninguna organización indígena ha planteado, por ejemplo, el otorgamiento de una concesión turística industrial -aunque si lo han hecho con algunas mineras-. Es decir, el conflicto está latente y tiene toda la posibilidad de volverse una caja de Pandora, donde incluso estas sociedades corren el riesgo de ser duramente cuestionadas por sus antiguos socios. Hasta el momento parece haber habido un buen manejo del tema, pero...

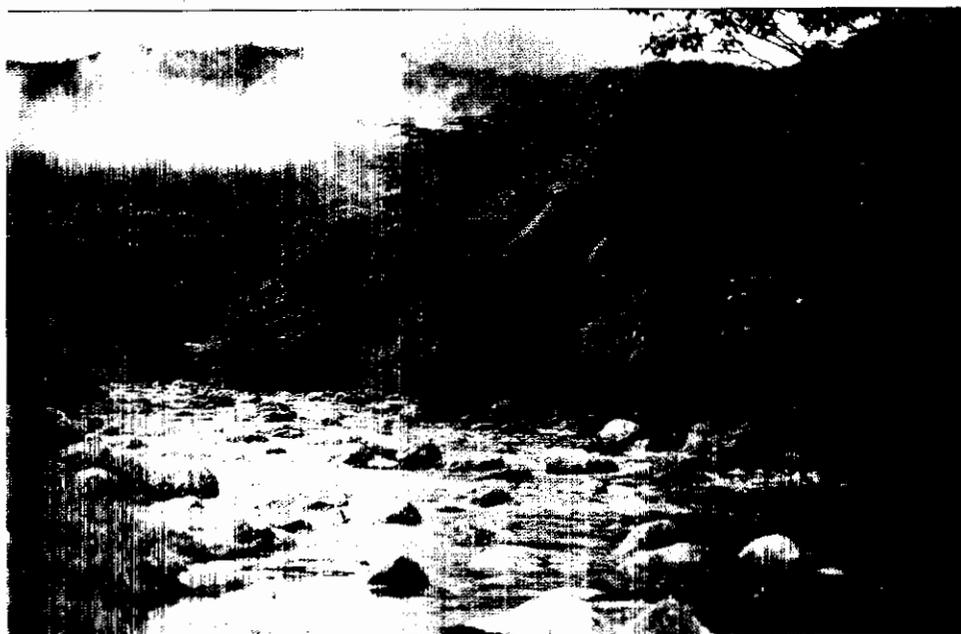
El tema donde convergen estos dos puntos, es el de los sistemas de producción. Aquí realmente se piensa que la conservación sigue presentando una cara bastante esquizofrénica en relación con la producción y con el mantenimiento de las funciones de salud ecosistémica de la Nación. La relación que hay entre áreas protegidas y estabilidad económica no se considera en serio en el Ministerio de Agricultura, mucho menos en el de Hacienda, aunque ha mejorado su posicionamiento en los informes ambientales de la Contraloría.

Eventualmente son los productores rurales quienes en su predio se dan cuenta de que es indispensable invertir en conservación para no destruir la capacidad productiva de su sistema. Ahí yace el secreto del éxito de las organizaciones que han trabajado en la construcción de sistemas "sostenibles" productivos, pero a escala de las fincas o asociaciones de productores pequeñas.

Ese mismo problema no ha sido tratado a nivel regional ni nacional y definitivamente no se tiene una mínima idea del papel que juega el sistema de áreas protegidas en el mantenimiento de las condiciones de producción económicas y en la salud de la nación. Por lo mismo, los niveles de inversión en la administración de las áreas es absurdo, porque se considera que está, no protegiendo un patrimonio nacional, una forma de capital natural por demás.

**Es importante entonces definir cuáles son los puntos de convergencia y divergencia entre la sociedad civil y los distintos actores privados o públicos, con la nación, para saber dónde se coopera, dónde se compete o dónde se deja a la creatividad de la sociedad civil la provisión de respuestas de conservación.**

del cual se deriva una renta constante y que sirve para amortiguar el riesgo a muy largo plazo —hay análisis extensos sobre las funciones económicas de las áreas protegidas, en teoría y en otros países—, sino simplemente se piensa que es una especie de patrimonio arqueológico o estético, es decir, únicamente simbólico.



Río Negro. Encino, Santander. Fundación Natura.

Al considerar la responsabilidad pública o privada en relación con el mantenimiento de las condiciones ecosistémicas no se puede dejar de preguntar si se debe premiar a los propietarios por su mantenimiento, o lo normal es que se destruya el ambiente para producir, como si la producción no tuviera, de manera inherente, un contenido ecológico además del económico. En ese sentido, en la biología de la conservación se habla de agentes “ecológicamente locos”, ya que son “irracionales” y consumen todo su patrimonio natural porque pueden moverse rápidamente fuera del sistema, por lo cual no les interesa la conservación como parte fundamental de su supervivencia —es el principio del mal arrendatario—; hay otro tipo de agentes que considera la conservación como algo indispensable para mantener su nivel de prestigio social o cultural. Cada so-

ciudad premia a las personas de acuerdo con los valores públicos predominantes, que no siempre son del gusto de todos.

La otra versión económica es aquella en la cual definitivamente el patrimonio natural es fundamental para sostener los procesos productivos. Cuando se habla del dilema de la producción sostenible en el nivel de finca, una especie de “biogeografía de fincas” con su propio “dilema de Wallace”, se hace referencia a que se está tratando de manejar sosteniblemente unidades que por definición, si son sostenibles son poco interesantes, tanto ecológica como económicamente, y posiblemente en lo social, ya que son demasiado pequeñas para tener impacto a nivel regional o en las fun-

ciones ecológicas de las cuales dependemos todos. La granja integral autosuficiente es una medida de supervivencia o un proyecto pedagógico, pero es una estrategia inútil para el manejo ecosistémico.

Conservar definitivamente tiene unos costos. El problema es cómo distribuirlos y cómo distribuir sus beneficios a través de los distintos agentes de una sociedad; si realmente se debe pagar por los servicios ambientales o si eso es una función inherente a la propiedad; si se debe compensar por los costos de oportunidad causados por la conservación, o si, por ejemplo, las personas que están dispuestas a hacerlo, que están haciendo un sacrificio económico por su compromiso ético o convicciones morales o religiosas, ya están siendo premiadas con el éxito de su proyecto conservacionista que radica en la calidad de

vida que ellos mismos están planteando: es el bienestar de los campesinos de La Cocha.

Al pensar en la manera más eficiente en la que el sector privado, incluso, los propietarios rurales, pudiesen vincularse a una estrategia de conservación efectiva, no se dudaría en sugerir la constitución de fondos de tierras, que promoviesen la movilidad de la propiedad y el acceso a territorios con alta calidad ambiental a las personas que estén dispuestas a aceptar la sustitución de unas rentas financieras, derivadas de la producción agropecuaria en el predio, por unas "rentas" representadas por su satisfacción estética, ética y una experiencia vital que incluye la expectativa de transferirlas a las generaciones futuras.

### **Una ética económica ligada a las áreas protegidas privadas**

En lo personal, el tema de pago por conservar genera dudas de carácter ético, pues se puede entrar en un discurso doble en el cual se es conservacionista de corazón, pero por detrás se tiene la mano extendida, dispuesta a recibir unos recursos que además, conforme se monetice más la conservación, serán más difíciles de conseguir y van a generar una carga estructural financiera que para sostenerse a largo plazo requiere ser generada en alguna parte, con su correspondiente impacto ambiental. Por otra parte, este sistema genera problemas de vulnerabilidad a la dinámica del mercado, que se expresa en el tipo de institucionalidad y acuerdos que se construyan.

Al final, la pregunta fundamental sigue siendo ¿Quién debería formular esa política nacional

de conservación asociada con áreas protegidas, que incluya una perspectiva integradora de lo

**¿Quién debería formular esa política nacional de conservación asociada con áreas protegidas, que incluya una perspectiva integradora de lo público y lo privado, la multiculturalidad, la salud de la nación y los intereses sectoriales en sana competencia?**

público y lo privado, la multiculturalidad, la salud de la nación y los intereses sectoriales en sana competencia? ¿Una Unidad Administrativa, que, como su nombre lo indica, sólo posee esta función y jerarquía dentro del Ministerio del ramo? ¿Las corporaciones regionales o el mismo Ministerio? ¿Los institutos de investigación oficiales, que poseen entre sus funciones la de coordinar la investigación - biológica, económica y social - para guiar la política de áreas protegidas? o estamos hablando de un problema en el cual se compromete toda la estructura de la nación, teniendo en cuenta que las áreas protegidas tienen una multifuncionalidad claramente establecida desde el punto de vista ecológico, económico y social y que todos dependemos de ellas, más allá de lo que creemos o sabemos.

### **Agradecimientos**

A los organizadores del evento, por la generosa invitación a participar, a Adriana Vásquez por la transcripción de la presentación y a todas las personas que han contribuido a la conformación de estos puntos de vista desde la Red de Reservas Privadas de la Sociedad Civil, WWF Colombia, la Fundación Natura, The Natural Conservancy, el Instituto Alexander von Humboldt y la Universidad Javeriana.

## Marco conceptual de los Sistemas Regionales de Áreas Protegidas –SIRAPs– en Colombia ¿Cómo ve el Estado la participación privada en estas estrategias?

**C**arlos Acosta y Felipe García, asesores Dirección Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales y Gustavo Guerrero, consultor del Programa de Fortalecimiento Institucional. cacosta@parquesnacionales.gov.co

La misión institucional de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales se ha desarrollado en estos cinco años bajo una serie de condiciones de violencia, confrontación armada, problemas de orden público, ilegalidad de las economías rurales basadas en el narcotráfico y los cultivos con fines ilícitos, las cuales están afectando de manera sustancial e incontrovertible los contextos socioculturales, políticos e institucionales, y deterioran la gobernabilidad y la aplicabilidad de los marcos normativos. Estos factores, en conjunto, le han señalado a la Unidad cómo desarrollar estrategias creativas y eficientes para canalizar de mejor manera los esfuerzos y las inversiones para la conservación de la biodiversidad.

Abordar el análisis de la gestión institucional sin tener en cuenta esta perspectiva, es desconocer que los parques nacionales coinciden exac-

**Impulsar la consolidación de un sistema nacional de conservación, en ese contexto socio-político, requiere la construcción de nuevas confianzas y la generación de actitudes y acciones institucionales coherentes y certeras que permitan más ejemplos prácticos que discursos, más espacios efectivos de encuentro y menos decretos que acumulen polvo en las dependencias gubernamentales.**

tamente con el teatro de la guerra y la pérdida de legitimidad del Estado en zonas periféricas de la nación, lo cual es para todos los jefes de programa de la Unidad, el núcleo de su lucha cotidiana por mantener la autoridad ambiental, su integridad personal y la de sus equipos hu-

manos ante los actores del conflicto que corrompen el tejido social y amenazan el estado de derecho en lugares de Colombia donde sólo se han podido mantener ellos como únicos funcionarios gubernamentales, justamente de la Unidad.

En algunas zonas se vienen desmantelando sistemáticamente las administraciones locales por parte de los intereses de los actores armados y sus economías ilícitas asociadas; al respecto se pueden citar la amenaza e impedimento de gobierno a los al-

caldes del sur del Huila, piedemonte del Caquetá, Cauca, Putumayo, Guaviare, Santander, Valle, Antioquia, Tolima, Costa Atlántica, Chocó, entre otros. Sin embargo, todavía esto no ha incidido en la suspensión de labores de los funcionarios de la Unidad de Parques a pesar de que se labora en el corazón de la geopolítica del conflicto.

Impulsar la consolidación de un sistema nacional de conservación, en ese contexto socio-político, requiere la construcción de nuevas confianzas y la generación de actitudes y acciones institucionales coherentes y certeras que permitan más ejemplos prácticos que discursos, más espacios efectivos de encuentro y menos decretos que acumulen polvo en las dependencias gubernamentales. Las cifras hablan por sí solas: 3.000.000 de desplazados, 30.000 actores armados al margen de la ley, cerca de 3.000 secuestrados, un 79 % de las áreas del sistema de parques con presencia de grupos armados y un 69% del sistema afectado por cultivos ilícitos. Este contexto debe estar presente en la reflexiones sobre las propuestas de conservación que queremos construir.

La estrategia que Parques ha puesto en consideración para impulsar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP- y los Sistemas Regionales de Áreas Protegidas -SIRAP- no es más que la generación de espacios y metodologías que permitan a los diferentes actores competentes, que manejan territorio con propuestas de conservación (indígenas, afrocolombianos, campesinos, corporaciones, alcaldías, parques nacionales), llegar a acuerdos sobre ordenamientos ambientales del territorio que generen desarrollo social en armonía con el medio natural. En este sentido, cada uno de los -SIRAPs- tiene iniciativas, énfasis, entradas y actores diferentes.

El SINAP se considera como un sistema en el que hay elementos que deben interactuar para llegar a objetivos comunes. Esos elementos son las áreas protegidas por la institucionalidad, las protegidas por Parques Nacionales y por las Corporaciones, pero también las áreas manejadas desde los territorios colectivos de organizaciones étnico-territoriales o propietarios privados, las cuales representan cerca del 28% del territorio nacional. La idea fundamental es tender

puentes entre estas diferentes visiones, intereses y competencias, para aportar con principios claros de relación y sumando voluntades, a la construcción de un ordenamiento ambiental de nuestra patria.

Existen distintos actores sociales e institucionales que manejan el territorio, algunos con propuestas de conservación estricta, pero la mayoría con propuestas de conservación combinadas con iniciativas propias de desarrollo. La Unidad de Parques cuenta con 49 áreas protegidas, aproximadamente 10.000.000 de hectáreas; los Territorios Colectivos de Comunidades Negras que tienen ya casi 5.000.000 de hectáreas en el Pacífico -que cuentan con sus propias herramientas

de planificación para su manejo-, los Resguardos Indígenas que ocupan cerca del 24% del territorio nacional.

Se cuenta también con otras figuras de conservación, las manejadas por las Corporaciones, las Reservas Campesinas y las Reservas Privadas de la Sociedad Civil, las cuales representan para la Unidad de Parques otro interlocutor muy valioso en términos de conservación. Todo esto sumado a las distintas figuras RAMSAR, sitios UNESCO, son iniciativas manejadas por actores distintos y comprenden cerca del 40% del territorio nacional.

**El SINAP se considera como un sistema en el que hay elementos que deben interactuar para llegar a objetivos comunes. Esos elementos son las áreas protegidas por la institucionalidad, las protegidas por Parques Nacionales y por las Corporaciones, pero también las áreas manejadas desde los territorios colectivos de organizaciones étnico-territoriales o propietarios privados.**

Último informe de Naciones Unidas en el marco del proyecto de Desarrollo Sostenible- informe de la UAESPNN.

La propuesta de SINAP o de SIRAPs entonces, debe partir de cómo poner a conversar a estos diferentes actores que tienen visiones y competencias distintas; la Unidad de Parques ha tratado de jugársela haciendo el puente entre estos actores, pues su misión, en un concepto personal, es la de generar interacciones efectivas entre estos diferentes actores, para poder transformar la relación entre el hombre y la naturaleza, consolidando ordenamientos ambientales del territorio que faciliten objetivos de conservación, pero que también generen desarrollo social.

La adecuación institucional a la diversidad de sistemas regulatorios como los planteados con anterioridad, es en otras palabras la relación estrecha que hay entre la diversidad cultural y la diversidad biológica. En el cuadro No. 1 se presentan los países que tienen mayor número de lenguas y su relación con los índices de biodiversidad; por ejemplo, México es el primer país de Latinoamérica en número de idiomas y es el primero en mamíferos y reptiles, Colombia que es el cuarto en diversidad cultural es el primero en aves y el segundo en plantas florecientes.

Cuadro 1

	Orden en número de idiomas	Mamíferos	Aves	Anfibios	Reptiles	Plantas florecientes
México	1	1	7	4	1	3
Brasil	2	2	3	1	2	1
Perú	3	3	2	5	1	5
Colombia	4	4	1	2	3	2
Guatemala	5	-	-	-	9	-

Adecuación institucional a la diversidad

Sistemas regulatorios ambientales

Comparación entre diversidad lingüística y de especies

Fuente David Harmon

Colombia, tiene algo así como 65 lenguas, 65 pueblos dentro de este país en los que se manejan idiomas y percepciones distintas. Esto hay que tenerlo en cuenta también para pensar en una propuesta de conservación, pues tiene que ver con la interdependencia entre conservación

de la diversidad biológica y la protección de la diversidad cultural.

En Colombia las áreas de resguardos ocupan cerca del 24% del territorio nacional y están traslapadas con los parques nacionales en un 25%. Por esta razón, se concluye que en este país no se puede generar un sistema nacional de áreas protegidas ni de conservación si no tenemos en cuenta a esas autoridades públicas especiales que además están habitando y manejando los territorios de biodiversidad de este país.

La experiencia ha demostrado que se puede avanzar en la medida en la que se construyan unos principios de relación que partan de las competencias y los intereses de los actores; que tengan claridad, transparencia, que puedan cumplirse, que sean viables y que lleven a lograr acuerdos de conservación, pero también de manejo y uso.

Al hacer un paralelo entre lo que es la Unidad de Parques como autoridad en el ámbito ambiental y los territorios indígenas, se encuentran intereses y percepciones distintas en ambos actores; la propuesta de Parques viene de la lógica occidental un poco positivista de la conservación, y la propuesta de los indígenas es de conservar el territorio, su autonomía, su cultura, la unidad.

Los Parques al igual que los territorios indígenas, son imprescriptibles, inalienables, inembargables.

Este paralelo de competencias es el que tiene que juntarse en la mitad, a través de unos principios de re-

lación para poder concretar acuerdos de conservación.

Desde Parques se está trabajando con autoridades indígenas en la concertación del control y el ordenamiento ambiental del territorio, en las relaciones con terceros, en la cogestión de pro-

gramas y proyectos, en la formación de doble vía, en la divulgación y comunicación y en alianzas para prevenir afectaciones.

Por ejemplo, en el Pacífico hay unos principios de relación construidos con organizaciones regionales y cabildos también, con la presencia de la ONIC; eso ha derivado en una agenda regional y en agendas locales que tienen cronogramas, resultados, responsables, y ha aclarado mucho la interacción con los indígenas, que ahora entienden que puede haber una relación con el Estado que también ayuda a defender sus territorios.

Hay otros ejemplos como el Amacayacu, Cahuinari y el Parque Fragua Indi Wasi -ubicado en la baja bota caucana- creado con acompañamiento de los taitas inganos a través de todo el lenguaje, cultura y conocimiento del yagé. En la Sierra Nevada de Santa Marta hay un convenio con las cuatro etnias, que va a desentrañar conflictos y aclarar cooperaciones mutuas, por supuesto con un ritmo distinto, para llegar a una propuesta conjunta de ordenamiento ambiental del territorio.

Estas son concertaciones entre indígenas y la Unidad de Parques para manejar un territorio y poder concertar con terceros. llámense ONGs, sector privado, entre otros. Con este tipo de negociaciones se pueden bajar tensiones en las relaciones interinstitucionales y empezar a sumar para construir el país que queremos, no sólo desde el discurso.

Otros actores, con los que también se está trabajando, son las organizaciones afrocolombianas del Pacífico, como se mencionaba son cerca de 5.000.000 de hectáreas de territorios colectivos, con su herramienta de planificación también. Hay una diferencia histórica y política muy grande entre estos procesos y los que se tienen con los indígenas: la Unidad de Parques erró en tratar de calcar el proceso de concertación con los indígenas del Pacífico al proceso de comunidades negras, y la historia ha demostrado que eso no es posible. En el Pacífico, las

comunidades negras del sur son muy distintas a las del norte o del centro. Este es un proceso social muy reciente, apenas con diez años de construcción a partir de la Ley 70 que tiene muchas divergencias incluso en el manejo del territorio, pero que se continua trabando.



*Maestra con niños en la escuela. Parque Nacional Manu, Perú. © WWF-Canón Andrés Bartsch*

No ha sido fácil, pero se logró firmar con ellos, hace un año y medio, unos principios de relación y se conformó un comité de seguimiento similar al de los indígenas del Pacífico, en el que fundamentalmente participan los consejos comunitarios que están cercanos a los Parques Nacionales del Pacífico y dos organizaciones étnico territoriales de la región.

En este sentido, la Unidad de Parques reconoce que la titulación colectiva también es una estrategia de conservación compatible con la misión institucional, que se puede generar una gobernabilidad compartida que respete esa autonomía, y que los planes de manejo pueden ser complementarios; ya se empezaron a construir agendas concretas en Sanquianga y Katíos, en un proceso de formación en doble vía.

El otro tema que tiene que ver con la consolidación de las propuestas de conservación, es el de los sistemas sostenibles para la conservación; en ese sentido, muchos campesinos no sabían qué era un parque nacional, ni cómo éste

podía hacerle aportes efectivos a su propuesta productiva. En las parcelas se empezó un trabajo de sistemas sostenibles para la conservación que parte de la propuesta de seguridad alimentaria, y que se complementa con una metodología de planificación y ordenamiento de fincas, que tiene que ver con una visión más regional y con una propuesta de ordenamiento ambiental del territorio.

Esta estrategia se basó en las experiencias de muchas ONGs que en este país han desarrollado propuestas sobre sistemas agrarios sostenibles -que lamentablemente no han sido impulsadas por el Estado-; se trabaja con la gente en la obtención de un diagnóstico de su finca través de un proceso de formación y de intercambio, hasta pensar en un futuro de la misma con procesos de conservación, para lo cual se han desarrollado unos criterios e indicadores que aseguren su relación con los principios de ésta.

Los avances que se registran en el proceso se pueden ver, por ejemplo, en las zonas de amortiguación de Paramillo, Tinigua, Picachos, Galeras, Nevado del Huila, Sierra Nevada de Santa Marta, entre otras.



*Bosque de niebla. Parque Regional Natural UCUMARÍ - Risaralda.  
Patricia Jaramillo Martínez*

Esta estrategia se ha impulsado a través del proyecto Ecoandino, y el trabajo fundamentalmente se ha hecho con campesinos -ya hay cerca de

10.500 familias trabajando en esta propuesta en todo el país, 350 veredas, 44 municipios-. Con el presupuesto que tiene la Unidad de Parques, no va a poder solucionar el problema de estructura agraria y producción agropecuaria en el país, por lo cual es necesario además de incidir en las políticas del gobierno, hacer una minga con instituciones privadas y con ONGs que tienen amplia experiencia en el tema.

Por otro lado, existe un organigrama de los acuerdos planteados anteriormente; en ese sentido, existe un órgano directivo integrado por Parques y las organizaciones que se encarga de hacer seguimiento y direccionar las agendas locales, que están mediadas por los principios de relación.

### **Aplicación de SIRAP en los Parques Nacionales**

Se ha venido trabajando durante tres o cuatro años en el esquema de uso y manejo de cuencas hidrográficas, en el que se parte fundamentalmente de identificar la oferta ambiental hídrica concreta que hacen las áreas protegidas. Solamente en la zona Andina y en la Sierra Nevada de Santa Marta se han identificado 13 Parques Nacionales que proveen acueductos, distritos de riego e hidroeléctricas. Se han hecho estudios de evaluación puntual de la oferta hídrica en términos de usuarios del agua por acueducto, algunos distritos de riego e hidroeléctricas; en esta tarea ha colaborado FEDESARROLLO a identificar el número de beneficiarios y el monto equivalente a la disponibilidad hídrica; solamente en el tema de acueducto se han valorado U.S. 23.000.000 en términos de uso.

Teniendo en cuenta esto, a nivel nacional se han identificado estudios de caso, a partir de procesos sociales, para el ordenamiento de esas cuencas. El objetivo fundamental es construir convenios de agua con todos los usuarios, las autoridades y entes territoriales que hacen parte de esas cuencas. Se cuenta con la experiencia de la cuenca del río Aracataca, Sierra Nevada de Santa Marta, que conecta dos

reservas de la biósfera y tiene usuarios muy concretos que son todos los distritos de riego, cultivadores de palma y de banano de la parte baja. Los resultados positivos de esta experiencia, que lleva tres años, son el eje fundamental para desarrollar otro tipo de experiencias en diferentes cuencas de la Sierra.

Se ha tomado en el Parque Nacional Puracé, la cuenca del río Piedras; en el Parque Nevado del Huila, la cuenca del río Palo; en el Parque Farallones, la cuenca del río Cali y en el Parque Paramillo, la cuenca del río Sinú, además del sistema Chingaza, como estudios de caso que permiten ver cómo se combinan esos instrumentos para incluir en el ordenamiento y manejo de las cuencas.

Se parte de que los propietarios privados juegan un rol fundamental dentro de este ordenamiento, y desde la estrategia de planificación predial se ha avanzado en incluir el ordenamiento de esas fincas como parte del ordenamiento de las cuencas. Así mismo, se ha identificado la necesidad de desarrollar esquemas de incentivos para contribuir a ese ordenamiento.

Dentro de este esquema de incentivos, el proyecto Ecoandino ha permitido trabajar la asistencia técnica para mejorar las prácticas en esas explotaciones agrícolas que están en las zonas amortiguadoras de los Parques, pues de alguna manera se ha permitido cofinanciar prácticas de conservación en las mismas.

En cuanto a la conservación por parte de la sociedad civil, instrumento esencial del cual la Unidad de Parques es un aliado muy importante, hay un caso concreto en el río Piedras en el Cauca: en este momento hay más de 30 reservas ya inscritas como Reservas de la Sociedad Civil en las que se ha estado trabajando respecto al ordenamiento de la cuenca, con otras autoridades y gente de la región.

Este trabajo ha permitido redireccionar los recursos de los entes territoriales y de las auto-

ridades ambientales, que por ley tienen que invertir en esas cuencas, allí la Unidad de Parques como autoridad ambiental y como gobierno es un aliado importante y fuerte en la orientación de la inversión de dichos recursos.

En cuanto a los esquemas de comercialización de productos, factores como la denominación de origen se constituyen en un punto fundamental en ese ordenamiento, así como las inversiones directas o incentivos directos: por ejemplo los del pro, ecto Ecoandino, unos incentivos no monetarios que han permitido, de alguna manera, estimular esos ordenamientos, esos predios y a esos propietarios privados.

Sobre este tema existe el problema de la sostenibilidad: entra un proyecto de cooperación internacional que da unos recursos para trabajar dentro de este sostenimiento, pero éstos como tal no son sostenibles: por esta razón se está promoviendo con el WWF Colombia y TNC, la creación de un Fondo de Áreas Protegidas a través de incentivos directos. Esta iniciativa es algo ya concreto: se tienen aprobados recursos con *Tropical Forest. ACT*, este proceso se protocolizó y con contrapartidas de las ONGs, WWF Colombia, TNC y Conservation International ya es una realidad. Este fondo que va a financiar este tipo de iniciativas, cuenta en este momento con el apoyo del Banco Mundial.

**Los propietarios privados juegan un rol fundamental dentro de este ordenamiento, y desde la estrategia de planificación predial se ha avanzado en incluir el ordenamiento de esas fincas como parte del ordenamiento de las cuencas. Así mismo, se ha identificado la necesidad de desarrollar esquemas de incentivos para contribuir a ese ordenamiento.**

## Avances y perspectivas jurídicas respecto al mecanismo de participación privada en la conservación

Existen los convenios, ya mencionados, con autoridades indígenas para el manejo de áreas traslapadas, Parques – Resguardos en los cuales se han abarcado temas tales como el manejo, el control y el seguimiento, distintos de las actividades que se adelantan justamente en los Parques. El sustento jurídico que se ha encontrado para la suscripción de estos convenios se encuentra en la Ley 489 del año 1998 en sus artículos 95 y 96, que autorizan al Estado para asociarse bien sea con otras autoridades públicas o bien con los particulares a fin de garantizar el mejor cumplimiento de los fines estatales.



Sur de México, Oaxaca. © WWF-Canon/Anthony B. Rath

Encontramos también ejercicios participativos en ordenamiento de cuencas hidrográficas, en los que se han identificado las responsabilidades de los distintos actores relacionados con la cuenca hidrográfica: usuarios, comunidades asentadas en ella, autoridades ambientales o autoridades públicas encargadas de alguna manera del ordenamiento de la cuenca, con responsabilidades frente a la conservación y frente al uso sostenible de ella; por ejemplo, se han logrado vincular empresas de servicios públicos domiciliarios, en el caso de la cuenca del río Cali.

Cali logró concientizarse de su responsabilidad en virtud de lo dispuesto en la Ley 142 sobre servicios públicos domiciliarios, en cuyo artículo 25 les obliga a invertir en la conservación y en el mantenimiento del bien público, concesionando en este caso obviamente del recurso hídrico. El caso del río Aracataca es bien interesante porque vincula a particulares: gremios, explotadores del recurso hídrico, junto con otro tipo de actores de la conservación de la cuenca como los indígenas.

Se encuentra también el establecimiento de áreas en ordenación con participación campesina, en cuyo caso se está explorando la viabilidad jurídica; por ejemplo el establecimiento de zonas de ordenación en el caso puntual del interfluvio de los ríos Losada y Guayabero en el área de manejo especial de la Macarena, en el cual se ha hecho un ejercicio de ordenamiento y de planificación, y una zonificación de unas áreas de intervención regulada, a la cual de alguna manera se está buscando dar viabilidad jurídica o encontrar sustento jurídico.

También existe la participación privada en prestación de servicios ecoturísticos; se han identificado los parques con vocación ecoturística, en los cuales se puede fortalecer la participación de los particulares en la gestión de las áreas protegidas, cerrando de esa manera el círculo de participación privada en la gestión del Sistema de Parques Nacionales Naturales; se busca mas que entregar las áreas del sistema de Parques a las empresas o al sector privado tradicional hotelero, fomentar alianzas con este sector y con las comunidades asentadas tradicionalmente en estas áreas, que son prestadoras de servicios ecoturísticos en los parques, de manera que se fortalezca la capacidad organizativa de dichas comunidades.

En cuanto a los incentivos en los sistemas agrarios sostenibles para la conservación, se han encontrado que es necesario fortalecer el tema de la comercialización de los productos fruto de este tipo de sistemas; para ello se está trabajando

en el análisis de la viabilidad jurídica de la constitución de una empresa comercializadora, para lo cual la figura más apta posiblemente sea la de una sociedad de economía mixta que requiere una autorización de tipo legal.

El primer intento se hizo en la Ley Plan Nacional de Desarrollo, el cual no fructificó, pero se están buscando otros escenarios en el trámite legislativo que permitan crear este tipo de asociaciones o sociedades. Frente al tema de la comercialización está el análisis que se ha hecho de un signo distintivo que permita identificar los productos resultantes de este tipo de sistemas; se están analizando figuras como la marca colectiva, la marca de certificación y la denominación de origen.

**También existe la participación privada en prestación de servicios ecoturísticos; se han identificado los parques con vocación ecoturística, en los cuales se puede fortalecer la participación de los particulares en la gestión de las áreas protegidas, cerrando de esa manera el círculo de participación privada en la gestión del Sistema de Parques Nacionales Naturales.**

exención de la renta por las inversiones que se hagan en mejoramiento ambiental; se logró involucrar entre las actividades que se consideran de mejoramiento ambiental, la adquisición de predios para constituir reservas naturales de la sociedad civil, la adquisición de predios por parte de los distritos de riego a efectos del cumplimiento de la obligación legal que tienen en virtud del artículo 111 de la Ley 1099. También se encuentra un incentivo tributario que es una exención de renta –de la renta gravable–, para las rentas generadas por la prestación de servicios ecoturísticos, obviamente en áreas protegidas.

Como perspectivas, se menciona el trabajo para modificar la Ley 99 – 1993 que crea consejos de cuenca, otorga facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para reglamentar el Sistema de Áreas Protegidas, lo cual tiene limitaciones como la imposibilidad

de modificar el Código de Recursos Naturales; sin embargo, se están explorando estas opciones legislativas.



*Productos listos para enviar al mercado local. La Cocha - Charcoal.  
© WWF Colombia/Diego M. Garcés*

La Unidad de Parques ha estado trabajando de la mano del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con el área de Análisis Eco-

## Importancia de las iniciativas privadas de conservación en el contexto de la planeación regional

Transcripción de la ponencia presentada por **Natalia Arango**, investigadora principal de áreas protegidas, Instituto Alexander von Humboldt.

En el tema de conservación, la escala regional tiene innumerables definiciones y no hay una que sea la mejor o la correcta. Dado que existe esta diversidad, es saludable empezar a explicitar algunos conceptos fundamentales como región y planeación regional. La definición de un diccionario de la Real Academia Española de la Lengua habla de región como una porción de superficie determinada por caracteres étnicos o circunstancias especiales de clima, producción, topografía, administración, gobierno etc. Esta definición da una idea general, pero no necesariamente lo delimita claramente. A la luz de las experiencias analizadas, conviene entender región como algo que está entre lo continental y lo local.

¿Qué es planeación regional? Se entiende como un plan de acciones a largo plazo, ejecutadas en extensiones geográficas amplias, para establecer redes de áreas de conservación, bajo distintas categorías de manejo, con la participación del Estado y la sociedad civil.

¿Por qué se adoptó este esquema de lo regional en la línea de áreas protegidas del Instituto Humboldt? La escala regional es una escala conveniente dado que: 1) es coherente con la escala a la que suceden muchos de los procesos que sostienen la biodiversidad, 2) permite coordinar acciones de la sociedad civil y del Estado, 3) gran parte de la biodiversidad está por fuera de áreas protegidas y en predios privados y 4) las

aproximaciones especie por especie no han tenido éxito en muchos contextos.

Las estrategias de conservación a escala regional han sido adoptadas por varias instituciones con ámbito de acción global. The Nature Conservancy (TNC) parte de la definición de área funcional de conservación como aquella que tiene la habilidad de mantener saludables y viables a largo plazo sus objetos de conservación; esto incluye la habilidad para responder al cambio ambiental, natural o antrópico. Con esta definición trabajan en un grano grueso y en un grano fino, abarcando la conservación a escalas múltiples.

WWF Colombia ha desarrollado una estrategia de aproximación regional, cuyas unidades se conocen como ecorregiones: unidad de clasificación ecológica relativamente grande que contiene un ensamblaje distintivo de comunidades naturales y que comparten especies, dinámicas y condiciones ambientales. A partir de esa definición se definen metas ecorregionales de la conservación que hacen referencia a la representación, la viabilidad de especies, resiliencia –capacidad de recuperarse de una perturbación- y con énfasis en la conexión entre elementos.

También se encuentran ejemplos de aproximaciones regionales restringidas a países particulares que han dado puntos de partida teóricos y técnicos para que los demás puedan desarrollarse en el tema. Australia ha tenido un avance sobresaliente, que se hace evidente en su política de biodiversidad, que está fundamentada en una aproximación regional.

En Estados Unidos hay numerosos ejemplos de estrategias de conservación basadas en aproximaciones regionales. Por ejemplo, en el estado de California a raíz de una iniciativa mixta estatal y de agencias federales, se puso en marcha un programa para la conservación de las comunidades naturales, liderado por la Sociedad de Plantas Nativas de California. Este proceso involucra a la sociedad civil, pero llama desde el principio a la participación de los estamentos que hacen investigación, y se señalan algunos elementos en esa interacción sociedad civil –entidades del gobierno– entidades de producción de conocimiento que podrían ser fuente de inspiración para nuestro país.

Otro caso bien documentado es el apoyado por la Universidad de Colorado donde el punto de partida es la participación de los propietarios de tierras privadas como elemento esencial para la conservación. En este caso se resalta la mezcla entre aportes de naturaleza técnica donde se construye conocimiento sobre lo que está incluido en las áreas naturales, con aproximación a los modelos de uso y definición de escenarios que hagan compatible esos usos con lo que se quiere conservar en las tierras identificadas o priorizadas.

En Colombia se ha avanzado en el tema, partiendo de la visión regional a partir de la definición de ecorregiones estratégicas que fomentó el Ministerio del Ambiente, como unidades de gestión. Asimismo, se construyeron los marcos de referencia para la construcción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y de

los sistemas regionales de áreas protegidas, a partir de la política de participación social en la conservación. Estos dos referentes estatales tienen una serie de puntos en común con los esquemas anteriores; es decir, áreas protegidas estatales o privadas, otras figuras de ordenamiento e interacción con esos actores que hacen posible la conservación.



*Taller de herramientas privadas de conservación. Encino, Santander. Fundación Natura*

El Instituto Humboldt considera que los sistemas regionales de áreas protegidas son el escenario ideal para formalizar esta aproximación dado que éstos están concebidos como instancias que incorporan varias categorías de manejo en áreas protegidas, las competencias de varias autoridades ambientales y el concurso de la sociedad civil.

Un ejemplo de conservación a escala regional en Colombia es el sistema regional de áreas protegidas del eje cafetero, relevante para este seminario dado que el papel de la conservación privada en esa ecorregión es supremamente importante y es un ejemplo de la gestión coordinada de sociedad civil y Estado. En esa región las autoridades nacionales y regionales, las ONGs, los propietarios man-

**Vale la pena señalar que la conservación de tierras privadas está sujeta a las distintas actitudes que tengan los propietarios ante la conservación. Estas actitudes tienen origen en la educación recibida, en los recursos económicos, en el lugar de residencia, entre otros.**

tienen espacios de discusión y decisión acerca de la conservación de la biodiversidad. Sobre decir que la Red de Reservas está participando activamente en estos espacios tanto en los departamentales como en los regionales de todo el eje cafetero.

Vale la pena señalar que la conservación de tierras privadas está sujeta a las distintas actitudes que tengan los propietarios ante la conservación. Estas actitudes tienen origen en la educación recibida, en los recursos económicos, en el lugar de residencia, entre otros. Hay autores que proponen una dicotomía interesante en los tipos de propietarios: los propietarios que administran y los que utilizan. En la visión de administración se permite la planeación de lo que está sucediendo en el predio; si hay planeación se abre el espacio para considerar áreas que no se dediquen exclusivamente a la producción, sino que cumplan otras funciones. En contraste, aquellos propietarios que se interesan principalmente en la utilización no tienen tan claro los esquemas de conservación dentro de estos predios. Disminuir la brecha entre la visión de planeación y la de utilización tiene problemas, como el costo de implementar la planeación en la vida real.

Como propone WWF Colombia, reconocemos que las reservas privadas juegan un papel importante en la conservación de la biodiversidad. Esta importancia radica en tres aspectos fundamentales: 1) porque hacen parte de un paisaje mayor y son elementos

fundamentales en ese paisaje, por su localización, su abundancia o su vecindad a áreas protegidas nacionales; 2) porque pueden ser el núcleo de otras actividades, como la difusión y socialización de estrategias de conservación, y 3) porque en muchos casos protegen fragmentos de ecosistemas importantes sobretodo si se habla de un escenario como el andino donde muchos de los ecosistemas están atomizados y sólo quedan pedazos mínimos de ecosistemas.

Dados los elementos comunes mencionados en esta presentación, es recomendable tener siempre la participación del Estado y de la sociedad civil en la planeación y desarrollo de acciones de conservación. Esta conveniencia se relaciona con tres circunstancias fundamentales: 1) las acciones necesarias muchas veces tienen que desarrollarse por fuera de áreas de conservación estricta, 2) los límites de las jurisdicciones de las entidades o de las autoridades ambientales y la vida de los funcionarios no son suficientes para mantener un esquema de conservación efectiva y 3) porque incorporar esquemas de producción sostenible a las estrategias de conservación ha demostrado tener éxito en varios escenarios.

Las acciones del equipo de áreas protegidas del Instituto Humboldt en el tema han sido diversas en los últimos dos años, de la mano de la Red de Reservas de la Sociedad Civil. Se ha aproximado el tema desarrollando los siguientes puntos: apoyar el establecimiento de reservas en zonas estratégicas, fomentar la iniciativa de la Red de participar en mesas de discusión y de toma de decisiones de los sistemas departamentales o regionales de áreas protegidas, fortaleciendo los nodos como esos puntos focales donde se irradian acciones para los vecinos que tienen el interés de conservar, fomentando la intención y la acción de la Red de compatibilizar producción y conservación, y aportando a la Red los insumos técnicos que les pueden ser útiles para la selección de zonas prioritarias

## Iniciativas de conservación privada en América Latina

**M**aría del Pilar Barrera Rey, economista con Maestría en Negocios y Finanzas Internacionales. Representante en Colombia, The Nature Conservancy y encargada para Venezuela. pbarrera@tnc.org

### ¿Por qué una estrategia de conservación en tierras privadas?

En América Latina se encuentran algunos de los países con mayor biodiversidad en el planeta. De los doce países llamados megadiversos, siete se encuentran en la región: Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Venezuela. Sin embargo, esta inmensa biodiversidad está siendo continuamente amenazada por presiones comunes a todos ellos, tales como la agricultura y la ganadería insostenibles, la minería, los cultivos ilícitos, la rápida urbanización y la extracción de madera, entre otras. La conservación de hábitats ricos en biodiversidad y su uso sostenible presentan un gran reto para estas naciones que además deben hacer frente a limitados recursos, presiones de la comunidad internacional para conservarla y satisfacer las propias necesidades de desarrollo de sus habitantes.

Uno de los mecanismos de protección de la biodiversidad más utilizados corresponde a la conservación *in-situ* de ecosistemas de importancia, a través de la creación de áreas protegidas públicas con diferentes categorías de protección, que van desde las más estrictas (Categoría Ia de la UICN) donde aparte de la investigación no se permite ningún uso de los recursos naturales, hasta las más flexibles (Categoría VI de la UICN), donde se permiten manejos sostenibles de los recursos naturales.

Recientes estudios han demostrado la efectividad de los parques y áreas protegidas públicas en la conservación de la biodiversidad, particularmente en términos de la prevención de la deforestación.

Sin embargo, se calcula que menos del 8% de la superficie de Latinoamérica está bajo la figura de protección pública. Más aún, una gran parte de la biodiversidad en la región se encuentra dentro de propiedades privadas por fuera de los parques nacionales e inclusive algunas ubicadas dentro de las mismas áreas públicas protegidas. Adicionalmente, la capacidad financiera e institucional de los parques nacionales es limitada, con lo cual la adquisición de tierras para protección no es una estrategia viable en todos los casos.

Por consiguiente, una estrategia integral de conservación de la biodiversidad debe incluir el desarrollo de mecanismos que promuevan la conservación de tierras en manos de la

**Una estrategia integral de conservación de la biodiversidad debe incluir el desarrollo de mecanismos que promuevan la conservación de tierras en manos de la sociedad civil y debe enfatizar la unión de esfuerzos gubernamentales y privados que permitan el cumplimiento de una estrategia de conservación nacional de manera efectiva, que además haga frente a los desafíos que tienen los países de la región.**

sociedad civil y debe enfatizar la unión de esfuerzos gubernamentales y privados que permitan el cumplimiento de una estrategia de conservación nacional de manera efectiva, que además haga frente a los mencionados desafíos que tienen los países de la región.

En Latinoamérica, las acciones privadas para la conservación<sup>1</sup> han tomado diversas formas y han tenido diferentes orígenes. Algunos antecedentes incluyen la voluntad de propietarios privados individuales que deciden reservar parte de sus tierras para la conservación y el uso sostenible, el manejo de tierras por parte de ONGs propietarias, la denominación de Reservas Privadas, y más recientemente, la aplicación de nuevas herramientas

En general, se puede afirmar que las acciones de conservación privada se han dirigido principalmente a los siguientes propósitos:

### **Propiciar la continuidad de ecosistemas o favorecer los flujos y movimientos de especies**

Las acciones de conservación privada son esenciales para garantizar la continuidad de ecosistemas, y contribuyen a que en los paisajes funcionales se permita incrementar la viabilidad de las áreas y especies. De igual manera, la conservación de tierras privadas permite la creación de corredores biológicos, los cuales no necesariamente implican continuidad, pero son vitales para el flujo y movimientos de especies entre hábitat.

### **Zonas de Amortiguación**

La iniciativa de propietarios privados juega un papel importante en la protección de áreas protegidas públicas y parques nacionales, en casos

<sup>1</sup> Aunque quizá no sea técnicamente riguroso, con el ánimo de simplificar, los términos conservación privada, conservación en tierras privadas, conservación por la sociedad civil o conservación en tierras de propiedad privada son utilizados indistintamente.

en los que las propiedades se encuentran en zonas de amortiguación de aquellas áreas. De esta manera, la conservación se extiende más allá de la zona núcleo de protección del área pública, aumentando los esfuerzos del área protegida en áreas de acceso a la misma, así como generando una cultura de conservación en las áreas próximas.

### **Objetos claves de conservación**

Cuando las propiedades privadas albergan biodiversidad amenazada, única o remanente, que no se encuentra en ningún otro lugar o que no está representada en otras áreas protegidas, los esfuerzos de los propietarios en la creación de reservas que protejan esos elementos claves de la biodiversidad, se convierten en la única alternativa de supervivencia.

### **Consolidación de áreas públicas protegidas**

Como se mencionó en la introducción, muchas áreas protegidas públicas contienen propiedades privadas en su interior. Las actividades de conservación de los propietarios privados en estas áreas, contribuyen a fortalecer la protección del área pública, particularmente cuando la alternativa de adquisición de esas propiedades privadas para la ampliación de áreas protegidas públicas no es factible, por parte del Estado.

### **Algunas herramientas de conservación en tierras privadas utilizadas en América Latina**

La historia de conservación en tierras privadas en América Latina tiene su origen en la voluntad de los propietarios privados de destinar algunas áreas para la conservación, y en el movimiento de las ONGs, a través de la adquisición o recibiendo en donación tierras de importancia para la conservación. A la vez, se han declarado reservas privadas, que luego fueron reconocidas formalmente en la ley, y finalmente se han conformado redes

de reservas. Se han desarrollado nuevas herramientas como las servidumbres ecológicas, las concesiones, los comodatos, los incentivos, entre otras. Finalmente Las ONGs han comenzado a analizar los marcos legislativos y a proponer reformas que permitan una mejor aplicación de todas estas herramientas.

### Reservas Privadas

En varios países de América Latina (incluido Colombia) existe una legislación que reconoce formalmente las reservas privadas como un mecanismo de conservación de la biodiversidad. Criterios específicos se establecen en la ley para tal reconocimiento, y presentan una manera de prevenir los riesgos que entraña el no uso productivo de la tierra frente a la posibilidad de expropiación o colonización en la mayoría de los países. Se distinguen aquí las reservas privadas voluntarias y las formales, es decir aquellas que se han registrado o son reconocidas legalmente por el Estado. Si bien la naturaleza de la designación de reservas privadas es particular de cada país, en términos generales se puede decir que las ventajas y desventajas de una y otra modalidad, van desde la flexibilidad dada por el carácter voluntario de las primeras y las restricciones de manejo propias de las segundas. Un ejemplo de legislación estricta es el caso de la ley de reservas privadas de Brasil, en la que la designación es a perpetuidad y recae en todos los futuros dueños. Así mismo, existen incentivos fiscales para los propietarios, así como gozan de acceso a recursos financieros del Fondo Nacional Ambiental (FNMA).

Otros países que tienen legislación sobre reservas privadas, aunque mucho menos estricta, son Colombia, Ecuador, Costa Rica y Chile, y los casos más recientes son Bolivia y Perú. Finalmente, desde 1993, la ley colombiana reconoce estos esfuerzos de conservación desde la sociedad civil. Sin embargo, esta legislación es incompleta ya que no incluye herramientas apropiadas de conservación que presenten un estímulo para la conservación privada, con lo cual se limitan las

posibilidades para la participación social en la conservación.



*Oso de anteojos. Tremarctos ornatus. Reserva Natural La Planada. © Edward Parker*

### Manejo de tierras por ONG conservacionistas

El manejo de un área por una Organización No Gubernamental –ONG– dedicada a la conservación es otra de las herramientas de conservación utilizadas en América Latina; refinándose aquí a ONGs que han adquirido las tierras por compra o donación. Existen algunas ventajas de esta herramienta, como son la posibilidad de la conservación en el largo plazo, ya que las organizaciones tienden a ser más estratégicas en sus decisiones. Esto por supuesto está sujeto a que la organización pueda garantizar la sostenibilidad de sus esfuerzos y la conservación de áreas importantes en biodiversidad. Estas iniciativas de ONG también han sido emuladas por grandes corporaciones. Sin embargo, los altos costos de adquisición y manejo de tierras hacen de ésta una estrategia limitada.

### Servidumbres ecológicas

Si bien las servidumbres ecológicas han sido utilizadas en Estados Unidos por muchos años, este es uno de los instrumentos que tan sólo recientemente han comenzado a implementarse en América Latina para la conservación de la biodiversidad y de los recursos naturales.

Éstas consisten en un acuerdo voluntario en el que un propietario, al menos uno, se compromete a planificar los usos de su propiedad para conservar los recursos naturales que allí se encuentran.



*Semillas de nueces de pino, Chile.*  
© WWF-Canon/Edward Parker

Una servidumbre es un derecho real de propiedad que se inscribe en el registro de instrumentos públicos con lo cual obliga a futuros dueños y se constituye en una herramienta de conservación de largo plazo. Sin embargo, no existe hasta el momento en los países de la región una ley específica que permita la aplicación de servidumbres con fines ecológicos.

Se ha visto que en América Latina, las organizaciones que promueven la conservación en tierras privadas se han ingeniado la manera de aprovechar las servidumbres contempladas en el Código Civil. Sin embargo, se ha comprobado que la falta de una legislación específica que se encargue de reglamentar el uso y aplicación de las servidumbres ecológicas se constituye en un obstáculo para el desarrollo de esta herramienta de conservación.

En 1992, el Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (CEDARENA) creó la primera servidumbre ecológica en Costa Rica, constituyéndose también en la primera de Latinoamérica. Actualmente se han constituido más de cincuenta servidumbres ecológicas en ese país, y comenzando en 1998 se ha logrado la constitución de doce en Paraguay, más de catorce en México<sup>2</sup>, cuatro en Ecuador y Guatemala respectivamente. En Colombia no se ha constituido ninguna a la fecha, aunque Fundación Natura, *The Nature Conservancy*, La Asociación Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil y WWF Colombia han venido trabajando la factibilidad de esta figura como herramienta de conservación.

### Concesiones

Las concesiones más comunes son las de explotación forestal y otros usos extractivos. Sin embargo, aquí nos referimos a un tipo diferente de concesión. Concesiones para la conservación son arrendamientos en áreas o de recursos públicos otorgados a grupos conservacionistas para su manejo con objetivos de conservación. Bajo un acuerdo de esta naturaleza, autoridades nacionales o usuarios locales de recursos naturales acceden a proteger ecosistemas naturales a cambio de un flujo de compensaciones por parte de grupos conservacionistas.

<sup>2</sup> Catorce es el número que la ONG Pronatura AC ha promovido.

Perú estableció en el año 2001 la primera concesión para la conservación a favor de la Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica (ACCA). Los Amigos, es una concesión de 135.000 hectáreas de bosque tropical por cuarenta años renovables.

### Usufructo

El usufructo es un derecho personal contractual civil sobre la tierra, a través del cual un propietario otorga a otro el uso o gozo de la propiedad. En el caso de usufructo para la conservación, el propietario otorga el derecho a una persona de disfrutar de un predio, con el objeto de que ésta conserve, proteja o restaure los recursos naturales allí existentes. Debido a que es personal, no obliga a futuros dueños y no puede extenderse más allá de la vida del beneficiario o 20 a 30 años en el caso de organizaciones. El usufructo, al igual que las servidumbres, se registra ante el notario como instrumento público, y por ende tiene carácter legal frente a terceros.

### Comodato

Un comodato es un contrato civil a través del cual un propietario presta su tierra, o los derechos de su uso a otra persona libre de costo. El beneficiario deberá restituir la tierra o los recursos en las mismas condiciones. El propietario o designado tiene derecho a monitorear el uso de la propiedad o sus recursos. Al igual que en los dos casos anteriores, el comodato se registra ante el notario como instrumento público, y por ende tiene carácter legal frente a terceros.

### Incentivos

Un incentivo es un instrumento que busca modificar la conducta respecto al uso de la tierra o de los recursos naturales por parte de un propietario privado y genera beneficios ambientales. Estos pueden ser: financieros y tributarios, legales y de prestigio o de apoyo y capacitación. Los incentivos han ido evolucionando de

manera relativamente lenta en América Latina. Los más utilizados en estos países son los tributarios (exenciones fiscales), y de seguridad jurídica (sobre la tenencia de la tierra).

### Arrendamientos

Un contrato de arrendamiento permite el uso temporal de una propiedad a cambio de una retribución y puede ser utilizado con fines de conservación, pues permite la restricción de los usos de la tierra y sus recursos. No es una herramienta permanente, ya que las obligaciones no se transfieren a futuros dueños.

### Restricciones al uso de la tierra

Tradicionalmente, esta herramienta ha sido la más utilizada por los gobiernos para limitar el uso de la propiedad privada. En estos países se establecen límites a los usos de los suelos y las aguas o se declaran zonas de protección (por ejemplo a lo largo de las cuencas abastecedoras de agua o en pendientes muy agudas para evitar la erosión), o se prohíben ciertos usos (por ejemplo la tala de árboles). Se ha comprobado que en muchos casos, estas restricciones son inefectivas debido a la dificultad del Estado de hacerlas cumplir.

### Las Instituciones para la conservación

Es claro que las iniciativas de conservación en América Latina demandan una cooperación entre agencias públicas, propietarios privados

**Las iniciativas de conservación en América Latina demandan una cooperación entre agencias públicas, propietarios privados y organizaciones. Esto requiere instituciones sólidas que permitan una continuidad de los esfuerzos, así como estrategias de conservación y participación claras y de largo plazo.**

y organizaciones. Esto requiere instituciones sólidas que permitan una continuidad de los esfuerzos, así como estrategias de conservación y participación claras y de largo plazo.

Algunas de las instituciones que se encuentran en América Latina son:

- ❖ Land Trust (Organizaciones para la conservación en tierras privadas)
- ❖ Redes de Reservas Privadas
- ❖ Fondos y fideicomisos
- ❖ ONG de conservación
- ❖ Gobiernos locales y nacionales
- ❖ Asociaciones comunales o de productores
- ❖ Alianzas, redes y otras

### Congresos Interamericanos de Conservación en Tierras Privadas

A la fecha se han realizado cinco Congresos Interamericanos de Conservación en tierras privadas, promovidos por *The Nature Conservancy*

**Estos congresos han reunido a cientos de individuos, propietarios, instituciones y organizaciones trabajando en el tema de conservación privada en América Latina (recientemente ha incluido participantes de Canadá y Estados Unidos).**

y sus organizaciones socias en la región. Estos congresos han reunido a cientos de individuos, propietarios, instituciones y organizaciones trabajando en el tema de conservación privada en América Latina (recientemente ha incluido participantes de Canadá y Estados Unidos). En ellos se presentan los avances, experiencias y lecciones aprendidas de las iniciativas privadas de conserva-

ción en la región, así como se discuten temas de herramientas legales en los diferentes países. El congreso se constituye en un sitio de encuentro, y de éste han nacido iniciativas de conformación de redes.

### Próximos pasos<sup>3</sup>

Aunque existe un gran avance en el desarrollo e interés de las iniciativas de conservación privada en América Latina y cada vez hay mayor número de actores, ONGs y comunidades participando en este movimiento, se requiere una serie de acciones que permitan consolidar estos esfuerzos. Entre estos podemos enfatizar las siguientes:

- ❖ Necesidad de ampliar la participación social a otros actores, en particular los gobiernos nacionales, regionales, locales y el sector empresarial. Esto incluye ampliar la capacitación y los foros de discusión a tomadores de decisión y funcionarios públicos sobre conservación privada
- ❖ Generar estrategias de conservación nacionales y regionales (transfronterizas)
- ❖ Promover políticas públicas y marcos legales adecuados, incluyendo aquellas encaminadas a clarificar el estatus jurídico de la tenencia de tierras
- ❖ Crear o mejorar el sistema de incentivos económicos y no económicos complementario a las otras herramientas de conservación privada
- ❖ Constituir una red latinoamericana de conservación de tierras privadas, que incluya un sistema de intercambio de experiencias a nivel regional

<sup>3</sup> Basado en la presentación de Juan José Dada en el V Congreso Interamericano de Conservación Privada. Cancún. México. Enero 2003.

- ❖ Fortalecer a las organizaciones nacionales para que adquieran capacidad técnica y financiera para trabajar en conservación de tierras privadas
- ❖ Lograr la sostenibilidad financiera y técnica de las iniciativas de conservación



La familia Jojoa Narriño. Colombia. © Edward Parker

## Referencias

- Bruner, Aaron, Ted Gullison, Richard Rice y Gustavo Fonseca. ¿Qué tan Exitosos son los Parques Nacionales en el Trópico? Centro para la Ciencia de la Biodiversidad Aplicada (*Center for Applied Biodiversity Science*). Conservation International. 2001.
- Dada, Juan José, Servidumbres Ecológicas e Incentivos para la Conservación de Cuencas Hidrográficas. La Experiencia en el Lago de Yojoa, Honduras. *Biodiversity Support Program*. 2001.
- Environmental Law Institute* y otros. Resumen de resultados presentados en el V Congreso Interamericano de Conservación Privada. Cancún, México. Enero de 2003.
- Fundación Natura, Asociación Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil, *The Nature Conservancy* (TNC), WWF Colombia. Las Servidumbres Ecológicas. Una Mecanismo Jurídico para la Conservación en Tierras Privadas. Memorias del Seminario Taller realizado en Bogotá el 29 y 30 de mayo de 2001.
- Piskulich, Zdenka. Incentivos para la Conservación en tierras privadas. *Biodiversity Support Program*. 2001.

**Capítulo**

**2**

# Aspectos jurídicos de la conservación privada en Colombia y Latinoamérica



PREVIC

## Capítulo 2 Introducción

Desde la década de los 90, en Latinoamérica se han venido investigando y promoviendo diversas herramientas jurídicas que permiten apoyar el propósito de conservar y usar sosteniblemente la biodiversidad existente en los predios de propiedad privada. Es así, como se han dado importantes avances en el reconocimiento de que estos instrumentos de conservación privada son un aporte significativo a los propósitos nacionales de conservación y a la consolidación de sistemas nacionales, regionales y locales de áreas protegidas.

En esta perspectiva, el seminario contó con presentaciones que desde lo conceptual y desde la socialización de experiencias concretas de utilización de estas herramientas, permitieron reflexionar sobre el fundamento legal actual de algunos de estos instrumentos jurídicos de conservación privada y analizar algunos de los ajustes normativos que son necesarios para estimular, facilitar y dar mayor seguridad a los aportes que los actores privados vienen haciendo y pueden hacer a la conservación de la biodiversidad.

El doctor Martín Gutiérrez, expuso la importante trayectoria institucional del Programa Nacional de Conservación en Tierras Privadas: sus actividades y espacios integrados al sistema de áreas naturales protegidas de su país; así como la gran variedad de objetivos de conservación y contextos en los que pueden utilizarse las servidumbres ecológicas. Además, expuso interesantes casos concretos de servidumbres ecológicas, como por ejemplo, entre predios privados ubicados al interior de un área pública protegida; otra donde el predio priva-

do es sirviente del área pública; una más a favor de un sitio sagrado, y una adicional donde se favoreció el establecimiento de corredores biológicos binacionales.

Por su parte, el doctor Pedro Solano, planteó fundamentales reflexiones sobre la situación actual y los retos de la regulación legal de la conservación privada en el ámbito latinoamericano, mediante la presentación de sendas propuestas de normas modelo para reservas privadas y servidumbres ecológicas. Adicionalmente, expuso el notable caso peruano en la utilización de diversos tipos de concesiones con fines de conservación y uso sostenible de la biodiversidad, así como las diferentes modalidades de contratos de administración de áreas naturales públicas protegidas por actores privados.

Por último, el abogado Arturo Jiménez, planteó algunas consideraciones sobre el marco político actual en el que está inmersa la conservación privada; algunas fortalezas, debilidades y retos de la regulación legal en el caso colombiano y de los factores que han favorecido o dificultado la articulación de las iniciativas privadas de conservación a los sistemas regionales y locales de áreas protegidas. Hizo una breve síntesis del marco legal de las herramientas de conservación privada en Colombia e invitó a la reflexión de los participantes sobre algunas inquietudes referentes a la problemática de utilización de estas herramientas en aspectos como la tenencia de la tierra, el apoyo requerido para la protección y consolidación del derecho de dominio y algunos de los vacíos que deberían suplirse mediante nuevas regulaciones.

## Marco legal de la conservación privada en Colombia

**A**rturo Jiménez Rojas, Coordinador Área Legislación y Política, Asociación Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil.  
arturojimenez@conexcol.com

### Introducción

Dentro de las estrategias para la conservación de la biodiversidad, en el ámbito global, generalmente se ha considerado como una de las más importantes la declaración y manejo de áreas públicas protegidas bajo el dominio de los estados. Esta estrategia ha sido muy importante, como mecanismo para reservar áreas de especial importancia ecológica, las cuales se intentan sustraer de las fronteras agrícolas y de las demás dinámicas sociales, políticas y económicas que han determinado los fenómenos de pérdida de la biodiversidad.



*Paisaje Andino. Archivo fotográfico Fundación Natura*

Pese a la importancia de los objetivos de conservación planteados para estas áreas, la mayoría

de agencias públicas encargadas de su manejo no tienen suficientes recursos humanos, técnicos y financieros para implementar los mecanismos y acciones que garanticen la satisfacción de dichos objetivos.

Paralelamente, ha venido creciendo el interés de la sociedad civil por contribuir a la conservación de la biodiversidad, mediante la búsqueda de mayor incidencia en la determinación de las políticas y legislaciones ambientales; el incremento de su participación en toda la gestión ambiental; los aportes crecientes de conocimientos útiles a la conservación, tanto por pueblos indígenas y comunidades locales, como por la academia; el impulso al desarrollo de ONG's ambientalistas; y la conservación adelantada directamente en tierras privadas.

Al respecto, es necesario tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- ❖ Buena parte de la biodiversidad existente en Colombia y Latinoamérica se encuentra dentro de propiedades privadas (inclusive algunas dentro de las mismas áreas públicas protegidas);
- ❖ Existe una arraigada concepción del derecho de dominio, como la potestad de los propietarios de explotar a su antojo (y sin consideraciones de sostenibilidad) los recursos naturales existentes en sus predios, basada en la interpretación de las normas civiles que garantizan la propiedad privada, la cual apenas empieza a atenuarse por recientes consagraciones constitucionales que imponen límites al uso de la propie-

dad en función de criterios ecológicos y sociales.

- ❖ Es necesario implementar mecanismos que permitan hacer compatibles la producción que necesitan adelantar los propietarios dentro de sus predios, con la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales.



Parque R. N. Ucumari

En tal sentido, se han venido estudiando e implementando en Latinoamérica, varias herramientas jurídicas tendientes a optimizar la producción sostenible y la conservación en tierras privadas, entre las cuales pueden mencionarse: las redes de reservas naturales privadas, las organizaciones para conservación en tierras privadas (*land trust*), las servidumbres ecológicas, los fideicomisos para

conservación y otras herramientas jurídicas útiles a la participación de actores privados en la conservación.

En Colombia se ha avanzado, particularmente en el reconocimiento legal de las reservas naturales de la sociedad civil, su articulación en una Red colombiana y el auge de redes locales y regionales, así como una apertura a la gestión participativa de las áreas públicas protegidas.

Pese a lo anterior, se estima que hay vacíos en el reconocimiento político y la regulación legal de diversas herramientas jurídicas, así como en los estímulos para la conservación privada, lo cual está restando posibilidades para la participación social en la conservación.

## Algunos elementos sobre el contexto político de la conservación.

- ❖ **Globalización y medio ambiente:** ¿La comunidad internacional carece de un marco global capaz de articular responsabilidades, derechos globales ambientales y sociales? o ¿La comunidad internacional ya tiene tales marcos globales, aunque en formas que no responden a las necesidades de la gestión ambiental? Es necesario fortalecer la gestión ambiental local y el tejido social alrededor de la conservación; las herramientas de conservación privada pueden ser las que presentamos u otras que se construyan endógenamente por las comunidades.
- ❖ **Participación y medio ambiente:** “La supervivencia de las especies y a su vez, la salud física y espiritual de los seres terrestres, depende de las posibilidades que tengamos, como sujetos activos, de pensar nuestros problemas con una perspectiva global –como integrantes de un sistema ecológico universal que no puede ser contenido por fronteras y maquinarias políticas anti-naturales– y al mismo tiempo, estar alerta a las realidades globales y a los intereses globales, exige reconocer la importancia de devolverle a las localidades un mayor margen de control sobre lo que sucede en casa” (Mijail Gorbachov).
- ❖ **Política “Parques con la gente”:** Esta política es un avance en el reconocimiento de la imposibilidad de adelantar la gestión de las áreas protegidas sin contar en las decisiones a aquellos a quienes pueden afectar. Sin embargo, es necesario afinar los mecanismos de colaboración gobierno-sociedad civil, para lo cual un espacio importante son los sistemas locales y regionales de áreas protegidas.
- ❖ **Plan Nacional de Desarrollo:** El Plan no es muy detallado en el tema ambiental, pero pueden destacarse los siguientes aspectos:

- ♦ Se plantea como meta la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Por supuesto la expectativa a este respecto es que exista un compromiso serio de las diversas autoridades, que permita la construcción en forma participativa y en un sentido de doble vía desde lo regional y lo local, hacia lo nacional.
- ♦ El plan hace mucho énfasis en el fomento de la biotecnología. A este respecto como sociedad civil debemos estar atentos a que no se traduzcan las actividades de investigación y exploración de la biodiversidad en factores de pérdida de la soberanía sobre los recursos genéticos.
- ♦ El plan propone el desarrollo de las políticas de humedales y páramos, sobre lo cual se debe estar atentos a que la construcción de los programas y marcos normativos nuevos que se propongan, sean compatibles con los avances en la construcción de planes de manejo participativos para estas áreas.
- ❖ **Conflicto armado:** Se sigue viendo con preocupación la incidencia del conflicto sobre las posibilidades de construir una justicia social que sustente un auténtico desarrollo sostenible. Basta recordar, que la contrarreforma agraria adelantada por los actores armados, ha generado desplazamientos de 4.5 millones de hectáreas en 15 años, mientras que para el mismo periodo los programas de adjudicación por el Estado apenas alcanzan los 1.4 millones de hectáreas.

### Marco constitucional

- ❖ La protección del medio ambiente como derecho-deber.
- ❖ La función ecológica de la propiedad.
- ❖ Medio ambiente y diversidad cultural.
- ❖ Justicia y medio ambiente: mecanismos de participación.

### Marco legal

#### Reservas Naturales de la Sociedad Civil – RNSC-

- ❖ Algunas fortalezas o ventajas del Decreto 1996 de 1999.
  - ♦ Es un reconocimiento básico a los esfuerzos de conservación adelantados por la sociedad civil, y al formalizar las RNSC como una categoría de protección permite evidenciar y posicionar a las mismas como instrumento oportuno para el ordenamiento ambiental del territorio.
  - ♦ Reconoce que las RNSC generan bienes y servicios ambientales.
  - ♦ Los usos y actividades considerados como viables en las RNSC y la zonificación de las mismas, recoge en buena medida la experiencia y el trabajo que vienen adelantando la Red Colombiana de Reservas y sus asociados.
  - ♦ Abre la posibilidad de espacios para la participación específica de los titulares de las RNSC dentro de la gestión ambiental, tales como los consejos de planeación y la concertación respecto a inversiones públicas susceptibles de afectar las RNSC. En todo caso, la efectividad de la participación en estos espacios está determinada, en buena medida, más por procesos políticos y pedagógicos, que por la estricta aplicación del texto legal.
  - ♦ Independientemente de las consideraciones sobre la conveniencia o no del registro ante la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales –UAESPNN-, el procedimiento establecido para estos efectos es, cuando menos en teoría, ágil y sencillo.
  - ♦ Reitera lo dispuesto en otras normas respecto a la obligación del Gobierno Nacional y las entidades territoriales de crear

incentivos a la conservación adelantada por los titulares de las RNSC.

- ◆ Establece la obligación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de publicar un manual técnico para el establecimiento, manejo y procedimientos relacionados con el registro, los derechos y los deberes de los titulares de las reservas.
- ❖ Algunas debilidades del Decreto 1996 de 1999 y dificultades en su aplicación.
  - ◆ Reforzó la interpretación restrictiva de la Ley 99 de 1993, según la cual el Estado sólo admite como titulares de las RNSC a quienes sean plenos propietarios de los inmuebles que componen las RNSC. Esta interpretación excluye a los poseedores, ocupantes y tenedores de la posibilidad de establecer RNSC en los bienes sobre los cuales ejercen sus derechos y actividades.
  - ◆ En el artículo 7º, al establecer la función de la autoridad ambiental de realizar una visita a la RNSC cuyo objetivo es “verificar la importancia de la muestra del ecosistema natural y la sustentabilidad de los procesos de producción y aprovechamiento llevados a cabo en el predio que se pretende registrar como reserva”, refuerza el riesgo de discusiones sobre representatividad ecosistémica de las RNSC, abriendo espacio adicional para que la autoridad ambiental se vea tentada a tener injerencia sobre el manejo de las RNSC, lo cual es por supuesto inaceptable, a menos que haga parte de un diálogo y una concertación en la cual asuma el compromiso de apoyar de manera concreta y precisa los objetivos de conservación y uso sostenible de la biodiversidad, perseguidos desde las RNSC.
  - ◆ Si bien establece el derecho de participación de los titulares de las RNSC registradas ante la UAESPNN, en espacios de planeación del desarrollo, según la información inicial suministrada por el Departamento Nacional de Planeación a la Red, no se han hecho operativos los mecanismos que permitan garantizar este derecho. Adicionalmente, la participación en ese tipo de espacios puede terminar siendo algo meramente formal, carente de efectividad, ante la imposibilidad real de incidencia sobre las decisiones que se adoptarán.
  - ◆ Algo similar ocurre con el derecho que tiene el titular de la RNSC registrada a dar su consentimiento previo respecto a inversiones públicas susceptibles de afectar la RNSC, pues se estima que este tipo de espacios corren el riesgo de deslegitimarse si no se obra con imparcialidad por parte de las autoridades administrativas involucradas. También se critica que la decisión final de un proyecto recae sobre una autoridad ambiental que en muchos casos tiene grandes limitaciones técnicas y/o políticas para ponderar adecuadamente la conveniencia o no del desarrollo del proyecto, según la magnitud del impacto ambiental que se pueda generar.
  - ◆ El Decreto no avanza en la creación de incentivos para los titulares de las RNSC; se dejan para una posterior acción del Estado. Si no se crean nuevos incentivos efectivos a los que puedan aplicar los titulares de las reservas, entonces esta disposición quedaría como letra muerta, dejando de estimular el registro de las reservas.
  - ◆ No establece acciones concretas que deba adelantar la autoridad ambiental respecto a la información que le presente el titular de una RNSC sobre “la alteración del ecosistema natural por fuerza mayor, o caso fortuito, o por el hecho de un tercero”; en otras palabras no se

precisan medidas administrativas para prevenir, mitigar o corregir los impactos que puedan derivarse de estas situaciones.

### Articulación a procesos de Sistemas Regionales de Áreas Protegidas

- ❖ Factores que han favorecido la articulación a Sistemas de Áreas Protegidas -SIAPs-:
  - ♦ Proceso de nodos. (Visión ecorregional, búsqueda de alianzas).
  - ♦ Consideraciones previas sobre las reservas en los Planes de Ordenamiento Territorial y en planes de gestión de las Corporaciones Autónomas Regionales.
  - ♦ Reconocimiento previo de propuestas y actividades en la región.
  - ♦ Voluntad, empeño y actitud de la autoridad ambiental.
  - ♦ Financiación del proyecto GEF-Andes (Promoción de reservas, capacitación y reuniones para la construcción de SIAPs).
- ❖ Dificultades y retos de la articulación a SIAPs:
  - ♦ Ausencia de políticas y reglamentos específicos sobre SIAPs en algunas regiones.
  - ♦ Bajo interés de autoridades ambientales en algunos casos (Se resalta el papel de la sociedad civil).
  - ♦ Prevención frente a los espacios políticos a causa de las anteriores experiencias.
  - ♦ Propuestas metodológicas para la construcción de SIAPs.
  - ♦ Concertación de metas de conservación.
  - ♦ Los SIAPs como espacio para la formación e intercambio de visiones y experiencias.

- ♦ Establecimiento de SIRs -Sistemas de Información Regional en Biodiversidad-.
- ♦ Diseño de otros instrumentos de política y gestión para conservación. (Incentivos a las reservas naturales de la sociedad civil).

### Servidumbres Ecológicas

“Es un contrato solemne<sup>1</sup> entre dos o más propietarios, por medio del cual se establecen acuerdos para llevar a cabo dentro de sus propiedades, un manejo ambientalmente adecuado de los recursos naturales”.

También podrían definirse como: “un acuerdo entre dos o más propietarios, por medio del cual se comprometen a hacer un manejo de sus propiedades, que favorezca la conservación o protección de los recursos naturales, bienes y servicios ambientales existentes en uno o más predios”.

Al tratarse de servidumbres de carácter voluntario, los objetivos que persiguen las servidumbres ecológicas estarán determinados por el propio acuerdo al que hayan llegado los propietarios. Igualmente, el alcance de las mismas estará dado por las características biológicas y geográficas de los predios involucrados. Sin embargo, entre los posibles objetivos de las servidumbres ecológicas pueden mencionarse:

- ❖ Conservar parches de bosque que permitan la preservación de la biodiversidad que exista o se sirva de ellos, o también para la fijación de gases de efecto invernadero.
- ❖ Establecer corredores biológicos en los que puedan habitar, alimentarse o movilizarse diversas especies.
- ❖ Ampliar la cobertura de las áreas públicas protegidas, con la ventaja para el Estado de no tener que recurrir a la expropiación o compra de las tierras sobre las cuales se constituye la servidumbre, en tanto que se garantiza la compatibilidad de éstas con el

<sup>1</sup> La solemnidad está dada por el hecho de que debe suscribirse el acuerdo formalmente mediante escritura pública que luego debe inscribirse en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

objetivo de conservación perseguido por aquellas, lo cual a su vez también brinda seguridad al propietario particular, sobre la tenencia de su bien.

- ❖ Conservar los paisajes con fines recreativos y espirituales.
- ❖ Establecer senderos ecológicos y otro tipo de espacios ecoturísticos.
- ❖ Proteger las fuentes de agua.
- ❖ Preservar los recursos naturales para las generaciones futuras.
- ❖ Regenerar suelos erosionados.

Esta enunciación de objetivos busca solamente presentar algunos ejemplos que permitan ilustrar el gran campo de beneficios que pueden generar las servidumbres ecológicas, las cuales tienen la ventaja adicional de que pueden constituirse por un tiempo determinado, o a perpetuidad, con lo cual se garantizaría que independientemente de quien sea el propietario del bien, se protejan los recursos naturales. Adicionalmente, como puede observarse, todos estos objetivos son plenamente compatibles con los que se persiguen desde las reservas naturales de la sociedad civil.

### Otras herramientas jurídicas para la conservación privada

Clase de herramienta	Marco legal vigente	Definición	Utilidad en la conservación	Posibles incentivos
El arrendamiento	Artículos 2036 al 2044 del Código Civil.	Contrato en el que una parte se obliga a conceder el goce de una cosa, a ejecutar una obra o a prestar un servicio, y la otra a pagar por este goce, obra o servicio un precio determinado.	Se pueden arrendar fincas con zonas boscosas o parches verdes de una finca, con el único fin de conservar esas áreas boscosas o determinados recursos naturales durante un período específico.	El dueño de una finca boscosa con nacientes de agua podría arrendar parte o toda su finca a una asociación de usuarios río abajo por una suma anual. De esta manera, el dueño recibe una compensación por cuidar su bosque y los vecinos garantizan su fuente de agua.
El comodato	Artículos 2200 al 2220 del Código Civil.	El comodato es conocido como el préstamo de uso y consiste en un contrato en virtud del cual una parte (llamada comodante) entrega en préstamo gratuito un bien mueble o inmueble a otra parte (llamada comodatario) con la finalidad de ser utilizado y posteriormente restituido a quien lo facilitó.	Se puede pactar un contrato en el cual el propietario de una finca presta gratuitamente el todo o una parte de su predio a una persona natural o jurídica, para que ésta realice actividades de conservación o ecoturismo, con la condición de devolver al cabo de un tiempo el mismo predio en igual o mejores condiciones.	Debido a que la naturaleza del contrato es gratuita, el propietario debe hacerlo sin esperar compensación alguna.

	Marco legal	Definición	Utilidad ambiental	Impactos ambientales
El fideicomiso	Artículos 794 al 822 del Código Civil	Contrato por virtud del cual una persona o grupo de personas aportan bienes (dinero, terrenos, automóviles, etc.) para el cumplimiento de un fin determinado encargado a un tercero. Los bienes que se aportan deberán ser administrados por un organismo especializado, el cual los pondrá a disposición del responsable del cumplimiento de los fines.	Por este contrato una persona o grupo de personas podrá aportar terrenos de importancia biológica a un fiduciario (Banco), con el objeto de que se lleven a cabo acciones de conservación de los ecosistemas, educación ambiental, recreo o preservación, que se señalen en el contrato y que pueden ser llevadas a cabo por una ONG conservacionista.	El propietario podría recibir una renta mensual, trimestral o anual, según como se pacte en el contrato, derivadas de las ganancias obtenidas por la administración del predio.
El testamento	artículos 1008 al 1493 del Código Civil	El testamento encuentra su sustento legal en la sucesión por causa de muerte que se define como la transmisión de un conjunto de relaciones patrimoniales que una persona realiza a favor de otra, la cual, lo sustituye en la titularidad de la relación recibida	Su principal utilidad radica en la carga que recibe el predio, debido a la condición impuesta por el causante de no ejecutar acciones que perjudiquen el ambiente.	Debido a que la carga que debe soportar el predio es una imposición del causante, el (los) propietario(s) (herederos) deberán respetar la voluntad impartida.
El usufructo	Artículos 823 al 869 del Código Civil	Derecho real que consiste en la facultad de gozar de una cosa con cargo de conservar su forma y sustancia y de restituirla a su dueño.	El propietario otorga el derecho a una persona de disfrutar de un predio, con el objeto de que esta conserve, proteja o restaure los recursos naturales allí existentes.	Puede ser un pago monetario o el beneficio que pueda derivarse de actividades del usufructuario, por ejemplo: restauración del hábitat, control de erosión o incendios, apertura de senderos, reconocimiento, aporte a la investigación, etc.

Clase de herramienta	Marco legal vigente	Definición	Utilidad en la conservación	Posibles incentivos
La co-propiedad	Artículos 2322 al 2340 del Código Civil	La Co-propiedad encuentra su sustento legal en la Comunidad, que se define como el derecho que existe entre dos o mas personas sobre una cosa universal o singular, sin que exista una convención relativa a la cosa o se haya pactado una sociedad.	Se pueden realizar compras de predios claves para una comunidad como los nacimientos de agua, donde participa toda la comunidad y a su vez se benefician todos.	Como quiera que participan una pluralidad de personas las ganancias derivadas del uso y manejo del predio serán para todos por partes iguales.
Servidumbre ecologica	Artículos 879 a 946 del Código Civil	Contrato solemne entre dos o más propietarios, por medio del cual se establecen acuerdos para llevar a cabo dentro de sus propiedades un manejo ambientalmente adecuado de los recursos naturales.	Proteger los diferentes ecosistemas existentes en un terreno contiguo o cercano. Por ejemplo: el humedal existente en la intersección de dos predios, que garantiza la sostenibilidad de su oferta hidrica; y a su vez potencializa la conservación de especies de flora y fauna.	Las partes que intervienen obtienen beneficios recíprocos, dependiendo de la utilidad común y de las actividades desarrolladas en el mismo.

### Algunas Inquietudes

¿Cuál es la incidencia que las políticas públicas y las legislaciones agrarias han tenido sobre la conservación de la biodiversidad en Colombia?

¿La política y la regulación para la adjudicación de baldíos está favoreciendo efectivamente un mejor ordenamiento ambiental del territorio?

¿La legislación agraria actual permite realmente la adjudicación de áreas bajo conservación? ¿Es necesaria una regulación más expresa que permita la titulación con fines de conservación?

En la perspectiva de estimular las iniciativas privadas de conservación ¿Es deseable establecer mecanismos claros de coordinación inter-institucional entre diversas autoridades públicas y los particulares, que permitan procedimientos más ágiles y efectivos para la protección de los derechos de tenencia y de los recursos naturales protegidos bajo las diferentes figuras de conservación privada, frente a acciones de perturbación y afectación por terceros?



Actividades de educación ambiental. Reserva Natural La Planada, Nariño. © WWF Colombia Diego M. Garcés

### **Regulación de herramientas jurídicas para la conservación en tierras privadas**

Como conclusión se quiere invitar al análisis y la reflexión sobre las siguientes inquietudes:

¿Qué debilidades y fortalezas presenta actualmente el marco legal de las reservas naturales de la sociedad civil? ¿Qué cambios o nuevos desarrollos son deseables en esta materia?

¿Se estima necesario algún cambio en las actividades y usos que el Decreto 1996 de 1999 establece respecto a las reservas naturales de la sociedad civil?

¿Es oportuna una regulación más expresa sobre el papel de las reservas naturales de la sociedad civil en el ordenamiento ambiental territorial municipal y por ende de la participación de sus titulares en la planificación del desarrollo local?

Dado que en la actualidad el marco legal de las reservas naturales de la sociedad civil sólo

permite su declaratoria respecto de predios donde se encuentra consolidado el derecho de propiedad ¿Qué tipo de reconocimiento se puede dar a los usuarios que están adelantando iniciativas de conservación bajo otras categorías de tenencia como la ocupación de baldíos o la posesión? ¿Es deseable que se permita un registro transitorio de estas reservas, mientras se adelantan y concluyen los trámites administrativos requeridos para la consolidación de los derechos de propiedad?

Si bien la legislación civil permite la utilización de diversas herramientas jurídicas de conservación privada ¿Se estima conveniente y necesario contar con una regulación más expresa de estas herramientas que facilite su promoción e implementación? Como ejemplo ¿Es deseable una regulación de las servidumbres ecológicas que permita su declaratoria por un sólo propietario con la finalidad de permitir la conservación a término indefinido?

## Marco normativo para las reservas privadas y las servidumbres ecológicas: la experiencia latinoamericana y elementos para el diseño de normas modelo

**P**edro Solano, abogado especialista en Derecho Ambiental. Miembro de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas de la UICN y Director del Programa de Conservación de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. [psolano@spda.org.pe](mailto:psolano@spda.org.pe)

### Contexto mundial

La mayor parte de la tierra en el mundo está bajo el régimen de la propiedad privada. De ahí que actualmente, los esfuerzos de conservación a nivel mundial están fuertemente enfocados hacia las tierras privadas y en general, hacia las acciones privadas. Cuando hablamos de tierras privadas debemos considerar como tales a las tierras no públicas, es decir, que las tierras privadas incluyen tierras comunales, de propietarios individuales, empresas, instituciones de educación, investigación, entre otros.



*Bosques altoandinos y su riqueza hídrica. Reserva Biológica Cachalú. Archivo Fundación Natura.*

Si bien hay distintos instrumentos legales que pueden utilizarse para trabajar estrategias de conservación de tierras privadas, existen dos de ellos que vienen destacando nítidamente en la región por su utilización y nivel de desarrollo conceptual. Estos instrumentos son las reservas privadas y las servidumbres

ecológicas. Pese a su utilización, sin embargo aún son pocos los países que han incorporado en sus legislaciones normas exclusivas para regular estos temas, lo cual hace que a la fecha existan, más que normas que regulen la materia en su conjunto, algunas disposiciones específicas y aisladas como parte de la legislación forestal, de áreas protegidas o de diversidad biológica.

El avance en la práctica, sin embargo, es en algunos casos notable. Así tenemos a Costa Rica, con su red de reservas privadas y su trabajo pionero en la región sobre servidumbres ecológicas; México, con sus muchas servidumbres ecológicas, inclusive una servidumbre ecológica binacional, y sus logros en materia de defensa legal de estas servidumbres; Colombia, con la primera y más grande red de reservas privadas o de la sociedad civil, que existe en la región; así como otros casos interesantes como el argentino donde una servidumbre ecológica ya fue defendida ante un tribunal judicial con éxito. El caso de la servidumbre binacional entre Paraguay y Bolivia, también resulta un caso muy interesante.

Es posible también verificar que estos esfuerzos no han sido aislados, sino que forman parte del trabajo sostenido de un grupo de organizaciones e individuos que empujan el tema en sus respectivos países y que además trabajan en el intercambio de experiencias a través de congresos y reuniones. En efecto, en los últimos cinco años, se han llevado a cabo congresos latinoamericanos de conservación privada y de tierras

privadas, organizados o auspiciados por instituciones como *The Nature Conservancy*, CEDARENA, las redes de reservas privadas, ONGs latinoamericanas, redes de ONGs como ARCA, etc.. Adicionalmente, se han desarrollado distintos proyectos que buscan sistematizar estudios de casos; se ha publicado mucho sobre el tema, y últimamente se ha dado un interesante trabajo realizado por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental en el marco de una consultoría al *Environmental Law Institute* para proponer un marco legal modelo para ambas figuras, marco que pretende ayudar a los países interesados en legislar internamente a las reservas privadas y a las servidumbres ecológicas.

### **Normas legales ¿Para qué?**

En la región existe ya un importante número de reservas privadas y servidumbres, pese a ello, hay muy poca legislación sobre el tema. Lo cierto es que la experiencia nos muestra que estos instrumentos, en realidad, pueden ser utilizados de una manera u otra, sin necesidad de una legislación. Los propietarios pueden, por propia iniciativa, decidir conservar sus predios y organizarse entre ellos para un trabajo coordinado. Entonces, la pregunta que surge es ¿Conviene promover un marco legal específico? ¿Es necesario? ¿Qué tanto puede burocratizar o alentar los procesos el hecho de introducir un factor netamente estatal como son las normas legales dentro de esta tendencia de conservación privada?

Los beneficios de contar con normas legales están en primer lugar del lado de la seguridad jurídica, es decir de construir y definir instrumentos que permitan tanto a los propietarios como al propio Estado tener herramientas de defensa legal de sus predios frente a amenazas que puedan perjudicar los objetivos de conservación propuestos. De otro lado, se espera que estas normas legales tengan un carácter básicamente promotor, apun-

tando a destacar las buenas oportunidades que genera el hecho de acogerse a estos instrumentos, y como esas oportunidades pueden facilitar el desarrollo de proyectos exitosos que redunden en beneficios directos para sus propietarios, sean beneficios a nivel moral, económico o social. Y es que para que los modelos legales sean un instrumento atractivo para captar el interés de la sociedad civil, necesitamos construir normas sencillas y promotoras, y no normas burocráticas y “desalentadoras”.

**Necesitamos construir normas sencillas y promotoras, y no normas burocráticas y “desalentadoras”.**

### **Las propuestas de normas modelo**

Hay elementos centrales que deberán ser incluidos en principio necesariamente, ya que estamos hablando de temas legalmente nuevos y que requieren ser tratados como tales. Entre estos temas, creemos que una norma legal no debería dejar de tratar aspectos como conceptos, naturaleza jurídica de los instrumentos, requisitos o condiciones para acceder, procedimientos para obtener la declaración o registro, régimen de administración de los predios, vigencia de los reconocimientos o inscripciones, el rol del Estado, contenido de los contratos (para las servidumbres), derechos y obligaciones, seguridad jurídica, incentivos, causales de caducidad o resolución, entre otros.

### **Elementos para una propuesta de régimen legal para las reservas privadas**

La reserva privada es un predio de propiedad privada, cuyo propietario voluntariamente solicita acceder a ese *status* legal y obtener un reconocimiento oficial, mediante una resolución administrativa o la inscripción de su predio en un registro que se establezca con ese fin.

Estos predios tienen condiciones naturales que justifican su reconocimiento como reserva privada por el aporte que ofrecen para la conservación de la diversidad biológica, los servicios ambientales que prestan o los valores paisajísticos que contienen; o son predios que por su

ubicación tienen un valor estratégico para la conservación en su localidad.

La declaración o reconocimiento es un acto administrativo, que se emite a pedido del propietario y que se manifiesta a través de una resolución del Estado. El efecto legal de este reconocimiento es que la propiedad privada queda, a partir de ese momento, sujeta a condiciones especiales de uso y restricciones; las cuales son establecidas a partir de lo que el propio propietario solicita, y que se formalizan a través de una inscripción en los Registros Públicos de Pro-

piedad, que es el instrumento principal para la seguridad jurídica frente a terceros y frente al propio Estado de cautelar los objetivos de conservación del predio. El reconocimiento además, es inherente al predio, no a la persona; y en consecuencia las condiciones o restricciones de uso subsisten aún cuando la propiedad sea transferida.

Todas estas áreas se integran como áreas complementarias a los sistemas nacionales de áreas naturales protegidas, y resulta conveniente que sean reconocidas como tales.

### **Modalidades de reservas privadas**

Dentro del espíritu promotor de una norma legal de este tipo se sugiere definir opciones para el establecimiento de las reservas privadas, de

modo tal que podamos animar a más personas a entrar a estos regímenes. Así, se podrían establecer:

- ❖ Reservas privadas sobre la totalidad o parte del predio.
- ❖ Reservas privadas con carácter perpetuo o temporal. En este caso se sugiere fijar un mínimo de vigencia que puede ser de 5 o 10 años. Esto determina que la vigencia de la inscripción de las condiciones de uso sea también por ese mismo período. En caso de reservas temporales, siempre deberá darse la opción de renovar a solicitud del propietario. Deberá establecerse igualmente que la caducidad por causal de incumplimiento de obligaciones del propietario no implica la caducidad de la inscripción de registro de las condiciones de uso, por todo el plazo que haya sido pactado originalmente.
- ❖ Varios predios contiguos podrían presentar una misma solicitud como una sola reserva privada.

### **Seguridad Jurídica**

La idea es que este sistema genere una doble seguridad jurídica, tanto para el propietario que accede a someter su predio a cargas registradas, como para el Estado que promueve un marco legal y de incentivos para impulsar estas reservas. En lo que respecta al propietario, el reconocimiento otorgado a su predio no le podrá ser retirado salvo por incumplimiento de obligaciones. En cuanto al Estado, la seguridad jurídica implica que las cargas impuestas al predio tampoco podrán ser retiradas por el propietario, salvo por acuerdo con él o vencimiento del plazo de vigencia.

### **Incentivos**

Como se ha señalado líneas arriba, de lo que se trata es de incentivar a los privados a buscar el reconocimiento para sus predios. Para ello, los incentivos podrán ser de distinto tipo:

- ❖ Tributarios: reduciéndoles o exonerándoles del impuesto predial.
- ❖ Económicos: a través del pago directo por servicios ambientales.
- ❖ De competitividad: brindándoles asesoramiento técnico.
- ❖ Indirectos: difundiendo las áreas en mapas oficiales, además de proporcionarles mejores herramientas para el control y defensa legal del sus predios, así como para consolidar frente a terceros su derecho de propiedad.

### Las servidumbres ecológicas

- ❖ Las servidumbres ecológicas son una adaptación de la servidumbre civil, la cual se encuentra regulada en los códigos civiles de cada país; y tiene la gran ventaja de ser una figura conocida e interiorizada a nivel administrativo, judicial y de registro.
- ❖ La servidumbre civil consiste básicamente en un derecho real que se constituye voluntariamente entre dos o más propiedades<sup>2</sup>, y por el cual se imponen determinadas cargas a un predio en favor de otro. En virtud de este derecho real entonces, un propietario impone una carga a su predio -llamado predio sirviente- que beneficia o da un servicio a uno o más predios denominados predios dominantes. La servidumbre ecológica implica que el servicio que presta el predio sirviente al predio dominante sea un servicio ambiental.

Las servidumbres ecológicas, al igual que en el caso de las reservas privadas pueden estar sujetas a distintas modalidades: podrán constituirse sobre una parte o sobre la totalidad del predio; o podrán ser de carácter temporal o perpetuo.

<sup>2</sup> En la mayoría de legislaciones suramericanas, estas propiedades deben ser además de propietarios distintos.

### Tipos de servidumbres propuestos en las normas modelo

Las servidumbres ecológicas pueden ser de tres tipos:

1. Servidumbres ecológicas voluntarias, pactadas voluntariamente entre propietarios. Las servidumbres ecológicas voluntarias son sin duda, las que más se asimilan al concepto del Código Civil y las que vienen siendo más utilizadas en la región. Son aquellas constituidas contractualmente entre dos o más propietarios teniendo como finalidad el mantener la diversidad biológica, los servicios ambientales y/o la belleza escénica de un predio en beneficio de otro. Esta clase de servidumbres podrán constituirse entre propietarios privados o entre un propietario privado y un organismo del Estado. Sin embargo, en cualquiera de los casos la relación se regirá por el derecho civil.
2. Servidumbres ecológicas legales, donde el Estado impone la servidumbre por una norma legal. Este puede ser el caso para regular a los predios privados dentro de las áreas protegidas públicas, donde se imponen restricciones o condiciones de uso y el Estado debe fijar medidas compensatorias.
3. Contratos de conservación, donde no se requiere un predio dominante y no son puramente una servidumbre, pero se asimilan en sus efectos a esa figura. El contrato es entre una entidad supervisora y un predio privado.

### Contrato de servidumbre

Los contratos de servidumbre deberían regular por lo menos los siguientes puntos:

- ❖ Definición de objeto de la servidumbre.
- ❖ Estudio de línea base.
- ❖ Plazo de la servidumbre (mínimo 20 años)
- ❖ Determinación del pago.
- ❖ Obligaciones del predio sirviente.

- ❖ Atribuciones del predio dominante
- ❖ Medidas de vigilancia.
- ❖ Condiciones de uso y zonificación.
- ❖ Sometimiento a tribunales judiciales o arbitraje en caso de controversias.

### Efectos del contrato

Los contratos de servidumbres ecológicas se formalizan mediante escritura ante notario público para su posterior inscripción en la ficha de registro de la propiedad inmueble, en el rubro de cargas.

Al inscribir las cargas, necesariamente se deberá incluir la mención a la servidumbre ecológica, el tipo de prohibiciones o restricciones de uso, la delimitación del predio sobre el que recae la carga y la vigencia de la misma.

Adicionalmente, se recomienda que las partes voluntariamente puedan inscribirse en un registro administrativo llevado por la autoridad de áreas naturales protegidas o Ministerio del Ambiente.

Los acuerdos del contrato pueden ser modificados por acuerdo de las partes, los cuales incluyen el levantamiento de las cargas.

### Verificación y seguimiento

Mientras que el propietario del predio sirviente será el responsable de la administración, protección, manejo y conservación del área; el propietario del predio dominante será el titular del derecho a realizar el seguimiento del cumplimiento de cada uno de estos contratos.

No obstante, en los contratos de servidumbres ecológicas podrá pactarse que sea una organización supervisora la encargada del monitoreo y supervisión de la servidumbre. En este caso, la organización supervisora sería también la titular de la acción legal en caso de incumplimiento.

### Extinción de la servidumbre

La servidumbre se extingue en los siguientes supuestos:

- ❖ Vencimiento del plazo.
- ❖ Imposibilidad de prestación del servicio por pérdida o deterioro de alguno de los predios.
- ❖ Cuando se reúne en una misma persona la propiedad de los predios sirviente y dominante, lo cual se denomina confusión<sup>3</sup>.
- ❖ Renuncia expresa del propietario del predio dominante.
- ❖ Disolución de la organización beneficiaria en caso de contratos de conservación.

### El rol del Estado para las reservas privadas y las servidumbres ecológicas

Si bien, estos son instrumentos donde el sector privado es el que lleva la parte más activa, la idea es que participen de una estrategia de conservación del país, y por tanto deberían formar parte de las políticas de Estado. En este sentido, se espera que el Estado asuma un rol activo en su implementación, desempeñándose básicamente como promotor y regulador de los instrumentos.

Entre las funciones específicas que debe desempeñar, se encuentra la de emitir las normas, llevar los registros, desarrollar incentivos. Para el caso específico de las reservas privadas deberá proveer asesoramiento técnico, además de hacer seguimiento, evaluación, y monitoreo –directamente o a través de terceros– del cumplimiento de los planes de manejo de las reservas.

<sup>3</sup>

Algunos códigos civiles, como el peruano, admiten servidumbres entre propiedades de un mismo propietario; alentando la idea de que la figura es inherente al predio y no al propietario.

Finalmente, debemos tener en cuenta que estos instrumentos son también parte de una visión moderna de la sociedad, donde la conservación y la protección del ambiente es una condición fundamental del uso de cualquier propiedad. Por lo tanto debe procurarse que estos instrumentos ayuden también a mostrar a la

sociedad civil que es posible armonizar los usos tradicionales de la propiedad con un uso que nos garantice la sostenibilidad de la naturaleza, y que esta opción resulta una mejor estrategia en el largo plazo para poder vivir en un mundo mejor, con solidaridad, y aspirar realmente al mejoramiento de nuestra calidad de vida.

## Propuesta de norma para la regulación de 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 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 de que sobre el predio no existen cargas, gravámenes o que es materia de procesos pendientes.
2. Manifestación expresa de si solicita reconocimiento total o parcial del predio. En caso de que no lo indique, se presume que solicita reconocimiento total del predio.
3. Manifestación expresa de si solicita reconocimiento perpetuo o temporal. En caso de 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 de que 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, que esté en coordinación con la autoridad y presente los 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.



Tucán endémico de los Andes Occidentales del Ecuador, *Pteroglossus erythrogygius*.  
© WWF-Canon/Kevin Schafer

#### 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.

El reconocimiento como reserva privada 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 adquirentes 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, éstas 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 periodo 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 del 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 sobre el 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



*Socialización de trabajo en campo. Parque Nacional Jaú, Brasil.  
© WWF-Canon/Juan Pratginestos*

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 con 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 con 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 de que se demuestre que éstos existen y son cuantificables. Para la procedencia del pago se deberá presentar una solicitud especial con un informe técnico como soporte.
- 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 registros públicos de la propiedad, 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 Código Civil y el Cód-

igo 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.

## Propuesta de norma legal para regular las servidumbres ecológicas

### 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 prohíbe 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 las que deberá someterse el propietario debido a la naturaleza jurídica y objetivos del área natural protegida. Esta servi-

dumbre se regula y perfecciona mediante resolución administrativa de la autoridad de áreas naturales protegidas.

**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 prohíbe el tipo o intensidad de uso sobre su propiedad o parte de ella en beneficio de las otras.**

### **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, videos, 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 registrados 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.



*Taller de herramientas para la conservación privada. Encino, Santander. Fundación Natura*

### **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 de 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 de registro 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 contraídas 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.



Niña estudiando. Alto Quindío, Colombia  
© WWF Colombia/Diego M. Garcés

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.
- ❖ 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, en 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 la decisión de los árbitros o jueces a los 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 de Patrimonio de la Nación ubicados al interior de la servidumbre.

## Herramientas de conservación privada tendientes a consolidar objetivos de protección de áreas públicas protegidas

**M**artín Alberto Gutiérrez Lacayo, abogado especialista en derecho ambiental. Director Jurídico de Pronatura A.C. y Coordinador Nacional del Programa de Conservación de Tierras Privadas en México. [martingutierrez@pronatura.org.mx](mailto:martingutierrez@pronatura.org.mx)

En la mayor parte de los países latinoamericanos la tenencia de la tierra es privada, entendiendo por privado aquello que no es propiedad del gobierno, es decir que no es público. En México, de conformidad con el artículo 27 Constitucional, existen dos tipos de propiedad:

- a) Propiedad pública o del gobierno;
- b) Propiedad Privada, la cual cubre el 89% del territorio nacional.

Dentro de la propiedad privada, existen distintas modalidades, como por ejemplo la pequeña propiedad, la cual se encuentra limitada por el uso que se le pueda dar. Así mismo, este tipo de propiedad cumple con una función social, la cual consiste en que el predio correspondiente tenga relación con la productividad, por ejemplo ¿Cuántas cabezas de ganado se pueden tener en un predio? El límite se establece dependiendo de la zona en donde esté ubicado el terreno.

Por otro lado, las áreas naturales protegidas de México se distinguen de los demás países de Latinoamérica y Norteamérica, porque dichas áreas se basan en la creación de una modalidad a la propiedad privada; es decir, el gobierno decreta mediante un acto, que este tipo de terrenos tendrán limitaciones respecto

a los usos que los titulares de los mismos puedan ejercer sobre ellos, sin que los titulares de estos predios dejen de serlo. Estas limitaciones dependen del tipo de zona donde esté ubicado el predio, por ejemplo los que se ubican en zonas núcleo tratándose de reservas de la biosfera, tienen limitaciones casi absolutas, lo cual constituye una injusticia porque el propietario no recibe a cambio de dichas limitaciones, ninguna contraprestación ni indemnización, quedando además casi imposibilitado de vender dicho terreno, debido a que ninguna persona estaría interesada en él por el simple hecho de que no se podría realizar ninguna actividad productiva allí.

Dentro de las áreas naturales protegidas, el 73% es propiedad privada, lo que ocasiona que los directores de éstas tengan que lidiar siempre con los propietarios de los predios que se encuentran dentro. Uno de los problemas más reales que se presentan en estas áreas, son los grupos de poblaciones que requieren ciertos servicios como agua, drenaje, luz, entre otros, afectando con ello la conservación del área y creando cierta incompatibilidad entre la normatividad y el ordenamiento con los usos que se hagan en la misma; es por esto que en México algunas de las herramientas de conservación como las servidumbres ecológicas se han hecho dentro de áreas naturales protegidas con una serie de modalidades.

El Programa Nacional de Conservación de Tierras en Pronatura nace como una herramienta

que puede coadyuvar a la conservación de la tierra, trabajando en un plan mucho más amplio que la elaboración de contratos únicamente. Los instrumentos privados de conservación se convierten en una herramienta válida para argumentar educación ambiental, desarrollo comunitario, desarrollo sustentable y demás. La misión de Pronatura es la protección y manejo sustentable de tierras biológicamente importantes que pertenezcan a ejidos, comunidades y pequeños propietarios, con los que se trabaja conjuntamente para lograr un "ganar-ganar", es decir, si ellos ganan en alternativas, Pronatura gana acercándose a su misión.

El programa trabaja en siete ejes temáticos integrados en cuatro componentes:

1. Legal y político
2. Gestión de incentivos
3. Implementación de herramientas
4. Fortalecimiento de capacidades hacia los dueños y hacia las ONG a través de la capacitación y la integración de conocimientos.

Es importante mencionar que cuando se trabaja en un terreno privado, se hace un micro-ordenamiento en el predio para poder potencializar los usos y hacer compatible la vocación natural del terreno con las acciones que realiza el propietario. Se construye junto con el propietario un abanico de posibilidades de conservación, de las cuales se escoge la que mejor convenga; por ejemplo, hay reservas privadas donde se pueden llevar a cabo servidumbres o fideicomisos o usufructos; es decir, utilizar la herramienta más adecuada en cada caso particular.

La metodología de trabajo utilizada en el Programa Nacional de Conservación de Tierras Privadas, se basa principalmente en los siguientes pasos:

- a) La identificación de predios a través de criterios propios de selección del sitio.

- b) Se cuenta con un sistema de información geográfica (SIG) donde se carga la información del predio y automáticamente este arroja el grado de prioridad de los terrenos para poder determinar en donde trabajar y en donde no.

- c) Elaboración de la línea de base, en la que lo más importante son los mapas generados – mapa de usos actuales de la propiedad, mapa de los usos que pretende dar el propietario y mapa de los usos que Pronatura sugiere-. Para la elaboración de esta línea de base, se integra un trabajo multidisciplinario de abogados, economistas y otros profesionales que analizan si son viables los usos que el propietario quiere dar a su terreno. Este es un proceso de negociación, donde se le indica científicamente al propietario, toda la información generada, de modo que se de cuenta del valor que tiene por sí misma la línea de base para él. La negociación es un proceso continuo y es la base para el éxito de todas las herramientas.

- d) Implementación del instrumento legal de conservación; es decir la elaboración del contrato. Lo difícil en este paso, no es la elaboración del mismo, sino lo que pasa después de firmado, ya que la firma no garantiza la conservación perpetua del predio, además de que jurídicamente no existen

**La misión de Pronatura es la protección y manejo sustentable de tierras biológicamente importantes que pertenezcan a ejidos, comunidades y pequeños propietarios, con los que se trabaja conjuntamente para lograr un "ganar-ganar", es decir, si ellos ganan en alternativas, Pronatura gana acercándose a su misión.**

definidos en la ley "los derechos perpetuos", por lo cual se necesita flexibilizar ese concepto para que dicho término no ocasione ningún tipo de inseguridad o temor para la persona que firme el contrato.

- e) La elaboración del programa de monitoreo, es uno de los pasos más importantes, independientemente del tipo de herramienta que se utilice en el predio, ya que se requiere establecer el mecanismo que pueda verificar que todos los actos tendientes a la conservación comprometidos por el propietario, se estén llevando a cabo.



Trabajo de campo para el análisis del sistema de información geográfico (SIG) © WWF-Canon/Robert De Jongh

Respecto a los instrumentos legales de conservación, en México, existen tres tipos: Públicos, Privados y Mixtos.

Los públicos se basan en la facultad de imperio que tiene el gobierno, son discrecionales en muchas ocasiones y se basan en la creación de todo el sistema público que se conoce como expropiaciones, decretos de áreas naturales protegidas y limitaciones al dominio; por lo que en México la ley de expropiaciones permite hacer limitaciones temporales al dominio.

Los de carácter mixto, como su nombre lo indica, combinan el interés público con el privado; por ejemplo, las plantaciones forestales con fines de conservación, las llamadas UMAS

-Unidades de Manejo y Conservación de Vida Silvestre- y el certificado de acciones de conservación.

Por último, los privados, dependen de la voluntad del propietario, son flexibles, se adecuan a las circunstancias que se quieren dar, pueden ser temporales o permanentes, así como también dependen de una serie de factores externos como recursos, personal, entre otros; se basan siempre en micro-ordenamientos.

Dentro de los instrumentos privados de conservación, se encuentran 18 modalidades, entre las cuales están las siguientes: los certificados de acciones de conservación, la servidumbre ecológica, los usufructos, los fideicomisos, los contratos de compra de derechos de corte y desarrollo, los contratos de transferencia y potenciales de desarrollo, la creación de asociaciones civiles y mercantiles -donde se aportan terrenos como patrimonios de estas figuras legales-, los contratos de asociación en participación -se asocian los propietarios con, por ejemplo, un proveedor de servicios turísticos, estableciendo que durante la vigencia del contrato (30 años) los propietarios limitan sus usos de suelo a cambio del beneficio que tienen del negocio-, donaciones y legados condicionados, los derechos de superficie -en el que un propietario puede ser dueño del terreno y otro puede ser dueño de los árboles en pie- las reservas de conservación privadas y las reservas campesinas que entran en esa modalidad.

### Contexto político y legal actual de las áreas naturales protegidas en México

Existen en México, 15 áreas naturales protegidas decretadas; sin embargo el 60% de éstas carecen de un programa de manejo y por lo tanto de la infraestructura necesaria para dotarlas. Constitucionalmente, se basan en una modalidad a la tenencia de tierra, lo cual ha sido bueno para el gobierno, pero malo para los propietarios quienes nunca reciben a cambio compensación alguna.

### **El uso de servidumbres ecológicas como herramienta de conservación en áreas naturales protegidas**

La servidumbres ecológicas, se pueden considerar como el instrumento de conservación de tierras privadas más utilizado en México, a continuación se mencionan algunos ejemplos de las que se han llevado a cabo en este país.

- ❖ Reserva de la Biosfera Ría Lagartos, en la Península de Yucatán.

Se trata de una servidumbre ecológica de carácter recíproco que involucra tres predios de propiedad privada, en donde las zonas núcleo de conservación tenían por objeto la anidación del flamenco; sin embargo en 1998 hubo un incendio, que llevó a que la zona núcleo pasara a ser una zona de amortiguamiento, permitiendo por lo tanto, hacer desarrollos de bajo impacto, siempre y cuando se continuara garantizando el flujo normal de la especie.

- ❖ Servidumbre ecológica 20 Casas. Reserva de la Biosfera del Ocote, Chiapas.

Son 2,500 hectáreas de tierras ejidales (de uso común), por lo que para llevar a cabo cualquier tipo de actividad sobre estos predios, es necesario reunir a la asamblea ejidal, además de cumplir con toda una serie de requisitos que la ley establece.

Cabe destacar que en México no se necesita que los dos propietarios de los predios participen en la constitución de la servidumbre, siempre y cuando no sea servidumbre recíproca; es decir, que el propietario del predio sirviente puede libremente establecer una servidumbre a favor del predio dominante.

Otra de las modalidades utilizadas es una servidumbre ecológica establecida a favor de una comunidad indígena -la Huichola en Jalisco-, que tiene dentro de sus divinidades al venado cola

blanca, el cual cazan con arco y flecha mediante un rito sagrado. Existían propietarios privados, aledaños a su zona que se metían a cazar el venado en forma tradicional, por esta razón se hizo una servidumbre donde en un terreno de 800 hectáreas -bosque antiguo- se limitaron los usos para que no se permitiera el paso de ninguna clase de vehículo y se rompiera así la cadena furtiva, pues es el único paso que hay para llegar a la reserva.

La flexibilidad de la modalidad de servidumbre ha llegado a tal punto que se han hecho servidumbres binacionales como es el caso del Cuchumá, en San Diego, California. Como parte de una estrategia binacional de conservación de una cuenca, se creó esta primera servidumbre ecológica binacional, inscrita en el registro público de la propiedad y el comercio en México y cuyo predio dominante está en Estados Unidos. Esto abre la ventana para constituir más servidumbres, como la que está en negociación (servidumbre trinacional) para la conservación de la mariposa monarca, especie que va desde el Canadá, pasa por Estados Unidos y luego por México.

Otro ejemplo es el área natural protegida ubicada en el caribe mexicano (Sian Ka'an), la cual es una reserva de la biosfera con un potencial de desarrollo inmenso; para lograr su conservación, se estableció un plan de ordenamiento territorial, el cual divide el área en tres zonas. En la zona A, lo máximo que se puede tener por hectárea es 0.5 habitaciones; en el área del medio no se puede desarrollar nada; y en el área C, hay potencial de cinco cuartos por hectárea, pero si se quiere construir más se le permite hasta un 10% siempre y cuando se adquiera el potencial de desarrollo de esa zona, mediante un contrato. Para poder controlar esto, el ordenamiento dice que se tiene que establecer una servidumbre ecológica en la cual se garantice que futuros propietarios continúen cumpliendo con lo establecido en el contrato.

## **Las proyecciones a futuro de Pronatura**

En marzo de 2003 se inició en México el primer incentivo real para la conservación de tierras privadas, conocido como Pago por Servicios Ambientales, en el cual se paga hasta 40 dólares por hectárea al propietario que mantenga sus bosques en ciertas zonas establecidas, en las cuales la existencia de agua es un factor necesario para poderse llevar a cabo.

Por otra parte, es necesario trabajar en el fortalecimiento de dichos incentivos, aunque a nivel federal se han creado una serie de incentivos, a nivel municipal ya se han hecho deducciones del impuesto predial, además de que existen algunos de ellos que ya han generado su propio mecanismo de pago por servicios ambientales.

El propietario se vincula a la posibilidad de crear una servidumbre ecológica por cinco años mediante la vigencia de ese contrato, a efecto de que el gobierno garantice el pago y que el propietario garantice que dentro de ese tiempo no va a intervenir el bosque. Como el Estado no tiene el personal necesario para estar vigilando el cumplimiento de todos los contratos, se está llevando a cabo a través de distintas ONG para que ellas monitoreen el cumplimiento de los mismos y el de la servidumbre.

Pronatura ha identificado que su esfuerzo institucional debe concentrarse en que se reconozca a nivel federal que la conservación es un uso de la tierra; en México no está reconocido y es importante porque se permitiría la creación de un nuevo coeficiente de límites ¿Qué límite se le pone a un ecosistema?

Varía de un ecosistema a otro y debe buscarse cuál permite garantizar su viabilidad.

Las concesiones de conservación y ornato, como les dicen en la ley mexicana, tienen que pagar ciertos derechos; por ejemplo, si se quiere conservar una concesión de conservación y ornato en la zona federal, en la playa, se tiene que pagar 15 dólares el metro ¿Qué ONG podría hacerlo? Es por esto que se pretende buscar que estas concesiones se dividan: una en ornato y otra en conservación, además de que sean exentas de pago o tengan una tasa menor.

Trabajar en el procedimiento administrativo de desalojo en México es igual de importante, ya que las invasiones en México se presentan día a día, por lo que las ONG están peleando dentro de áreas naturales protegidas para fortalecer la salida de los invasores, quienes muchas veces son narcotraficantes y pequeños movimientos subversivos, haciendo la situación muy compleja.

Por último, hay que recordar que Pronatura tiene como prioridad la gente, la tierra...

**Pronatura ha identificado que su esfuerzo institucional debe concentrarse en que se reconozca a nivel federal que la conservación es un uso de la tierra; en México no está reconocido y es importante porque se permitiría la creación de un nuevo coeficiente de límites ¿Qué límite se le pone a un ecosistema? Varía de un ecosistema a otro y debe buscarse cuál permite garantizar su viabilidad.**

## Estudio de caso Perú: concesiones y administración privada de áreas protegidas

**Pedro Solano**, abogado especialista en Derecho Ambiental. Miembro de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas de la UICN y Director del Programa de Conservación de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.  
psolano@spda.org.pe

### Algunos datos sobre el Perú

El Perú abarca 128 millones de hectáreas, de las cuales el 80% aproximadamente son tierras públicas. Su territorio se encuentra dividido en tres grandes regiones: la costa (10%), los andes (30%) y la amazonía (60%).

La población actual del Perú es de 25 millones de habitantes de los cuales, casi la tercera parte, vive en la ciudad de Lima, capital de la República del Perú.

El Perú cuenta con un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas que tiene una historia de más de cincuenta años. Actualmente, el Sistema está conformado por 56 áreas, distribuidas en nueve categorías de manejo, y que ocupan un 12,78% del territorio nacional.

### Instrumentos legales para conservación privada en tierras públicas

La legislación peruana ha hecho importantes avances para consolidar la existencia de instrumentos jurídicos para promover la gestión privada de áreas que contienen diversidad biológica en tierras públicas. Estos instrumentos están referidos básicamente a un completo sistema de concesiones, en el marco de la Ley Forestal, que define por lo menos seis modalidades de con-

cesiones no maderables; y de otro lado la posibilidad legal de que el sector privado pueda administrar áreas naturales protegidas públicas bajo lo que la legislación ha denominado Contratos de Administración.

Las concesiones forestales tienen un marco normativo basado en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre del año 2000, un reglamento general aprobado al año siguiente y varias resoluciones específicas que regulan los procedimientos para el otorgamiento de las concesiones para conservación y las concesiones para ecoturismo. Por su lado, los contratos de administración tienen una base legal que se fundamenta en la Ley de Áreas Naturales Protegidas de 1997, su reglamento del 2001 y una resolución específica sobre la materia del año 2002.



*Pesca artesanal, Venezuela. © WWF-Canoni/Juan Pratginestos*

### Las concesiones forestales

La Ley Forestal y de Fauna reconoce seis modalidades de concesiones no maderables. De éstas, dos son reconocidas como concesiones no

lucrativas y por lo tanto son otorgadas por el Estado a título gratuito, estas son las concesiones para conservación y las concesiones de forestación y reforestación. Las otras cuatro modalidades, que implican también un manejo no maderable regulado, son las concesiones para manejo de fauna silvestre, para aprovechamiento de productos diferentes a la madera, para ecoturismo y para servicios ambientales.

### **Las concesiones para conservación**

Esta clase de concesiones otorgan al particular el derecho de exclusividad en áreas ubicadas preferentemente en bosques de tierras de protección, con la finalidad de que éste realice actividades de protección, investigación, educación y gestión sostenible de los recursos naturales.

El otorgamiento es a título gratuito y por un plazo máximo de 40 años, renovables.

El procedimiento para el otorgamiento de estas concesiones se inicia por solicitud del interesado. Luego, si el área califica, se publica un aviso para convocar a otros interesados u opositores al otorgamiento. Si aparecen nuevos postores, la autoridad abrirá un concurso público de méritos; en caso contrario se dará inicio al procedimiento de concesión directa.

En ambos casos, los interesados deben presentar su propuesta técnica, la cual es evaluada de acuerdo con criterios predefinidos por la norma legal, que tienen que ver con calidad de la propuesta, el compromiso de la inversión, los beneficios para las poblaciones locales, entre otros.

Si bien este tipo de concesión permite realizar actividades

económicas secundarias; en estos casos el titular deberá obtener una autorización expresa y pagar al Estado un derecho por ese concepto. Las actividades económicas compatibles son el ecoturismo, manejo de fauna y el aprovechamiento de productos no maderables. El aprovechamiento maderable está prohibido en las concesiones para conservación.

El monitoreo del cumplimiento de las obligaciones asumidas se da a través de tres modalidades: los informes anuales, entregados por el propio concesionario; los informes quinquenales realizados por el Estado, que pueden determinar la renovación del plazo, y las inspecciones realizadas por el Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA.

No existe un tamaño mínimo ni máximo previsto para el otorgamiento de estas concesiones. Actualmente existe una concesión para conservación, oficialmente otorgada sobre un bosque amazónico

de selva baja de más de 135.000 hectáreas.

### **Ventajas y oportunidades**

Las concesiones para la conservación tienen como propósito darle ocupación formal al bosque para el cumplimiento de fines ya asignados por el Estado mediante procesos previos de ordenamiento territorial. De tal modo, que la idea central es que un privado se encargue de cumplir objetivos ya asignados o priorizados para un área.

Las concesiones para conservación buscan además romper el molde mental que hace pensar que la con-

**Las concesiones para la conservación tienen como propósito darle ocupación formal al bosque para el cumplimiento de fines ya asignados por el Estado mediante procesos previos de ordenamiento territorial. La idea central es que un privado se encargue de cumplir objetivos ya asignados o priorizados para un área.**

servación de áreas públicas es igual al establecimiento de áreas protegidas. Las concesiones plantean un esquema distinto donde será el sector privado el que proponga las actividades de conservación del área y asuma la conducción administrativa de la concesión. Sin embargo, en caso de que éste incumpla sus compromisos, la concesión revierte al Estado.

Adicionalmente, es una fuente interesante para canalizar recursos destinados a la investigación, educación y búsqueda de alternativas de uso de recursos; permitiendo contar con aliados en el bosque para el mejor control y manejo forestal.

### **Concesiones para ecoturismo**

El ecoturismo está definido en la legislación peruana como la actividad turística, ecológicamente responsable que tiene por objeto disfrutar la naturaleza y valores asociados, contribuyendo a su conservación y generando escaso impacto. Es una actividad que requiere la activa participación local y que genera beneficios a poblaciones locales.

Por la concesión para ecoturismo se otorga a un particular el derecho de aprovechar sosteniblemente el recurso natural paisaje<sup>1</sup>, lo cual lo faculta al derecho de uso y disfrute del recurso concedido y a mantener la propiedad de los frutos y productos que obtenga del recurso; que en este caso han sido definidos como los ingresos económicos que produce la actividad.

La concesión es irrevocable si es que el concesionario cumple las condiciones de uso, y es inscribible en registros. En este caso sí se ha determinado un máximo de extensión, de 10.000 hectáreas. Estas concesiones pueden ser

otorgadas hasta por 40 años, renovables, y se dan preferentemente en bosques no calificados como de producción forestal permanente y en tierras de protección.

Las concesiones para ecoturismo no otorgan derechos sobre los recursos naturales, salvo el paisaje; por lo tanto no está permitido el aprovechamiento de madera.

A diferencia de las concesiones para conservación, en este caso el concesionario si puede transferir la concesión, con la conformidad del Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA; y así mismo, se compromete a un pago anual al Estado, el cual se calcula de acuerdo con la superficie otorgada, ubicación y accesibilidad del área, importancia de los recursos existentes, servicios turísticos que se ofrecen y el monto de la inversión que se realizará.

### **Ventajas, oportunidades**

Otorga seguridad jurídica, que permite mejores oportunidades para obtención de créditos. De otro lado, el turismo es una industria creciente a nivel mundial, donde el Perú aparece como un país con ventajas comparativas importantes. Se espera además que esta actividad sea una fuente de generación de empleo a nivel local, lo que ayudará a disminuir los niveles de pobreza que existen en la mayoría de áreas que son atractivas para el ecoturismo. Finalmente, se busca darle valor al bosque con usos que no sean de consumo, y mantener este valor en el largo plazo.

### **Otras modalidades de concesiones forestales**

#### **Concesión para productos no maderables**

Tienen por finalidad aprovechar con carácter exclusivo, otros productos del bosque distintos a la madera, tales como, la castaña, el aguaje, el palmito, las lianas, gomas, resinas, plantas medicinales, crianza de animales silvestres en ambiente natural, entre otros.

<sup>1</sup> De acuerdo con la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales de 1997, el paisaje es un recurso natural en tanto es susceptible de generar un aprovechamiento económico.

Se otorgan en los bosques de producción permanente<sup>2</sup> y en los bosques en tierras de protección.

Son derechos concedidos a título oneroso, sin embargo, el pago no es por derecho de superficie sino por el volumen, cantidad, tamaño o peso del recurso que se extrae.

**Los contratos de administración son uno de los instrumentos legales más importantes previstos en la legislación peruana para promover la participación privada en la gestión de las Áreas Naturales Protegidas (ANPs).**

No hay aún norma específica aprobada que regule esta modalidad de concesión.

### **Concesiones para servicios ambientales**

Si bien estas concesiones se encuentran contenidas en la Ley Forestal y su reglamento, aún no han sido definidas conceptualmente y solo están enunciadas, por lo que no han tenido ningún nivel de desarrollo.

### **Concesiones para forestación y reforestación**

Se otorgan sobre tierras de capacidad de uso mayor forestal sin cubierta vegetal o con escasa cobertura arbórea, teniendo como finalidad establecer, reconstituir o enriquecer la cobertura forestal con fines de producción, protección y para servicios.

Son entregadas a título gratuito y por un plazo de hasta 40 años. No existen aún disposiciones específicas aprobadas.

<sup>2</sup> Que son aquellos previstos para el aprovechamiento maderable.

### **Concesiones de áreas de manejo de fauna silvestre**

Son aquellas que tienen por finalidad el manejo de poblaciones de especies de fauna autorizadas, en su rango de distribución natural. También se pueden establecer con fines de caza deportiva.

Son otorgadas por 20 años renovables, a título oneroso y en superficies de hasta 10.000 hectáreas.

No son susceptibles de ser entregadas en concesión, las poblaciones de especies del Apéndice I de CITES y las clasificadas por la legislación nacional como extintas, en peligro crítico, amenazadas, sin información suficiente o no evaluadas.

### **Áreas naturales protegidas**

La legislación peruana de áreas naturales protegidas tiene una fuerte orientación hacia la participación de la sociedad civil en la gestión de las áreas. Esto se manifiesta a través de distintos instrumentos contemplados por la legislación, tales como:

- ❖ Contratos de administración.
- ❖ Comités de gestión.
- ❖ Contratos para prestación de servicios (concesiones para ecoturismo).
- ❖ Acuerdos con pobladores locales.
- ❖ Convenios con organizaciones sin fines lucro.
- ❖ Las áreas de conservación privadas

### **Contratos de administración**

Los contratos de administración son uno de los instrumentos legales más importantes previstos en la legislación peruana para promover la participación privada en la gestión de las Áreas Naturales Protegidas (ANPs). Mediante este instrumento se busca obtener la participación de organizaciones de conservación

no gubernamentales para que ejerzan, bajo encargo del Estado, la administración o gerencia de determinadas áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas y del subsistema regional.

La legislación que regula los contratos de administración está contenida en normas relativamente recientes. La Ley de Áreas Naturales Protegidas (1997), estableció en uno de sus artículos las modalidades de participación privada en la gestión de ANPs, citando entre ellas a los contratos de administración. Luego, el reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (2001), contiene un desarrollo importante de este tema a nivel conceptual y de procedimientos. Finalmente, se aprobaron dos Resoluciones Jefaturales del Instituto Nacional de Recursos Naturales: la RJ 270-2001-INRENA, la cual estableció las disposiciones complementarias para el otorgamiento de contratos de administración; y la RJ 155-2002-INRENA, que aprobó la lista de áreas priorizadas para ser encargadas en administración a terceros mediante la modalidad de contratos de administración.

### Base conceptual y procedimientos

Los contratos de administración son aquellos por los que el Estado, a través del Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA, encarga a una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro, a quien se denomina ejecutor, la ejecución de las operaciones de manejo y administración de un área natural protegida, por un plazo máximo de veinte (20) años.

Lo primero que debe quedar claro a partir de este concepto es que no se trata de una privatización de las ANPs, sino de un encargo. En efecto, en virtud de este contrato, el privado cumplirá primordialmente la función de ejecutar las operaciones de manejo y administración contenidas en el plan maestro y aprobadas por el INRENA, por lo que la administración privada del área protegida es una suerte de gerencia. El Estado, en este caso mantiene sus

funciones en cuanto a definición y aprobación de políticas, planes y normas; control del área y del contrato; imposición de sanciones por infracciones cometidas al interior del ANP y expedición de autorizaciones para el uso de recursos o realizar actividades compatibles con los objetivos del área. En la medida en la que el ejecutor es una suerte de “gerente” del área a nombre del Estado, se espera que estas funciones del Estado se realicen de manera coordinada con éste, ya que el principio de la relación Estado-ejecutor deberá ser de colaboración y confianza.

El ejecutor acepta el encargo de administración del área protegida bajo algunas condiciones que limitan sus posibilidades de actuación dentro del área protegida. Entre ellas, debe tenerse particularmente en cuenta que el ejecutor no puede realizar actividades económicas de aprovechamiento de recursos o prestación de servicios turísticos o económicos en el ANP, excepto aquellas orientadas a la investigación o educación. La idea detrás de esta limitación es que el ejecutor del contrato de administración no conduzca directamente actividades que brindan un beneficio económico, sino que más bien promueva que estas actividades las ejerzan otras personas, obteniendo así ingresos complementarios para el área por derechos de aprovechamiento y supervisando objetivamente el correcto funcionamiento de dichas actividades.

**Los contratos de administración son aquellos por los que el Estado, a través del Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA, encarga a una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro, la ejecución de las operaciones de manejo y administración de un área natural protegida, por un plazo máximo de veinte (20) años.**

Finalmente, debemos señalar que el ejecutor no puede transferir su posición contractual a terceros.

#### Modalidades del contrato de administración

Los contratos de administración contemplan tres modalidades de ejecución:

- ❖ Contrato de administración total
- ❖ Contrato de administración parcial de operaciones
- ❖ Contrato de administración parcial del área natural protegida



Reunión de trabajo sobre herramientas privadas de conservación: Encino, Santander. Fundación Natura.

Los contratos de administración total son aquellos donde se lleva a cabo la ejecución total de las operaciones de manejo y administración contenidas en el plan maestro, sobre la superficie total del ANP.

Los contratos de administración parcial de operaciones, donde se llevan a cabo la ejecución parcial de las operaciones de manejo y administración contenidas en el plan maestro, sobre la superficie total del ANP.

Los contratos de administración parcial del Área Natural Protegida, donde se llevan a cabo la ejecución total o parcial de las operaciones de manejo y administración contenidas en el plan maestro, sobre la superficie parcial del ANP.

#### Requisitos para su otorgamiento

La modalidad de contratos de administración se aplica tanto para ANPs como para las Áreas de Conservación Regional. Estos son otorgados mediante concurso de méritos de carácter público, los cuales son convocados por el INRENA.

Las áreas sobre las cuales se otorguen los contratos de administración serán establecidas mediante Resolución Jefatural del INRENA. Adicionalmente, el INRENA podrá establecer una lista de áreas que por razones técnicas, sociales y culturales no sean susceptibles de ser otorgadas en administración. Tampoco podrán ser encargadas en administración a privados las áreas reconocidas por la UNESCO como sitios de Patrimonio Mundial Natural y Cultural. Estas áreas son actualmente el Parque Nacional Río Abiseo y el Santuario Histórico de MachuPicchu.

El ejecutor del contrato deberá ser una persona jurídica sin fines de lucro, de derecho privado con experiencia mínima de cinco años, la cual podrá participar sola o en consorcio. En caso de ir en consorcio, la legislación exige que cada miembro del mismo cumpla con los mismos requisitos del ejecutor.

### Requisitos para calificar como ejecutor

El ejecutor deberá acreditar un mínimo de cinco (5) años de experiencia en conservación y manejo del ambiente, considerando:

- ❖ La experiencia propia de la persona jurídica.
- ❖ La experiencia y calidad del equipo de trabajo.
- ❖ La experiencia de trabajo previa en la propia área protegida o en ecosistemas similares.
- ❖ La experiencia previa con los actores socio-económicos del área protegida, o con actores de similares condiciones.
- ❖ La experiencia y calidad en gerencia de personal y administración de proyectos similares a nivel económico, social y ecológico.

- ❖ Escritura de constitución del solicitante como persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro en el país.
- ❖ Documentos que acrediten la experiencia y capacitación institucional.
- ❖ Equipo de trabajo, así como de las otras instituciones y personas que apoyarán el trabajo en el área como consorcio ejecutor o por convenios institucionales.
- ❖ Compromiso de inversión para el área.
- ❖ Plazo de vigencia solicitado, hasta por un máximo de veinte (20) años.
- ❖ De no existir un plan maestro, se deberá incluir la propuesta para su elaboración. Igual ocurrirá en el caso de que no exista un comité de gestión.

### Procedimiento

Los contratos de administración se otorgan por iniciativa del INRENA o a solicitud de parte, cuando se trata de las ANPs del SINANPE. En el caso de las Áreas de Conservación Regional, los gobiernos regionales se encargan directamente de conducir los procesos para su otorgamiento.

Si en un procedimiento a solicitud de parte hubiere más de un interesado, el INRENA formará una comisión pertinente, que deberá elaborar las bases para el concurso público que posteriormente deberá ser convocado. En cambio, cuando por ausencia de otros interesados calificados, no se abriese concurso público, se iniciará un procedimiento de otorgamiento directo.

La propuesta que presentan los interesados en un contrato de administración es más de carácter documental que técnica; en ella deberán acreditarse básicamente las capacidades técnicas y económicas para poder asumir el contrato.

### La propuesta técnica

Deberá contener como mínimo la siguiente información:

### La declaratoria de ganador

Las propuestas presentadas serán evaluadas por la comisión pertinente, la cual asignará un puntaje de acuerdo con criterios específicos. Para que alguien sea declarado ganador, deberá tener como mínimo un 70% del puntaje total.

La declaración se realizará mediante Resolución Directoral<sup>3</sup>, la cual deberá ser publicada. Dentro del plazo de 30 días posteriores a la publicación, se celebrará el contrato de administración, el cual deberá ser suscrito por el jefe del INRENA.

### Contenido del contrato

Los contenidos mínimos del contrato son:

- ❖ Los generales de ley de las partes
- ❖ Modalidades del contrato de administración.
- ❖ Derechos y obligaciones del ejecutor de carácter administrativo, ambiental y social.

<sup>3</sup>

Que es la norma que emite la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas, oficina encargada directamente de las ANPs y que se ubica dentro del INRENA a un segundo nivel, bajo la Jefatura de dicha institución



Mujer campesina en Honduras. © WWF-Canon/Nigel Dickinson

- ❖ Relaciones de coordinación con el jefe del área y sus guardaparques.
- ❖ Fuentes financieras y recursos económicos disponibles por el Estado para el Área Natural Protegida.
- ❖ Regímenes de los bienes que comprenden el contrato.
- ❖ Atribuciones del INRENA.
- ❖ Elaboración del plan maestro y la conformación del Comité de Gestión.
- ❖ Cláusulas de participación de las poblaciones locales.
- ❖ Autorización expresa para realizar cobros a nombre del Estado.
- ❖ Plazo del Contrato de Administración hasta por un máximo de veinte (20) años.
- ❖ Cláusula de renovación, en caso de que lo solicite el ejecutor y siempre y cuando el plazo originalmente pactado hubiera sido menor a veinte (20) años.
- ❖ Información que se debe presentar, metodología de análisis y metodología de supervisión.
- ❖ Procedimientos que se seguirán al término del contrato.
- ❖ Causales de resolución.
- ❖ Cláusula que impide la cesión de posición contractual o la sustitución de una obligación por otra ya establecida previamente.
- ❖ Penalidades y solución de controversias.

#### **Obligaciones formales de seguimiento**

A lo largo del contrato de administración, el ejecutor deberá presentar al INRENA, información que le permita realizar el seguimiento del contrato.

En primer lugar, el ejecutor presentará el plan operativo y presupuesto anual, que deberá ser entregado dentro de los 30 días siguientes al inicio de cada ejercicio anual. En la misma oportunidad de presentación del presupuesto anual,

y a partir del segundo año de vigencia del contrato, el ejecutor deberá presentar un informe anual que indique el nivel de avance y cumplimiento del plan maestro.

Además, con la entrada en vigencia del contrato, se constituirá una comisión de supervisión técnico-financiera, cuya función será la de supervisar, monitorear y evaluar el cumplimiento de los instrumentos de planificación de las ANPs bajo contrato de administración.

Adicionalmente, el INRENA elaborará un informe de análisis quinquenal respecto a la ejecución del contrato de administración y las necesidades de adecuación del plan maestro.

### Causales de resolución

Son causales de resolución del contrato de administración:

- ❖ Incumplimiento reiterado o grave de compromisos asumidos y/o contenidos en el plan maestro.
- ❖ No subsanar observaciones formuladas por el INRENA a los informes presentados.
- ❖ Realizar actividades no contempladas en los planes o el contrato, sin autorización o justificación posterior al INRENA.
- ❖ No presentar el plan maestro para la aprobación del INRENA dentro del plazo previsto.
- ❖ No presentar el presupuesto anual o el informe anual.
- ❖ No presentar auditorías anuales.
- ❖ Por acuerdo de las partes.

### Término del contrato

Un año antes del término del contrato de administración, el ejecutor deberá presentar al INRENA un plan de salida. Adicionalmente al término del contrato, el ejecutor presenta un informe final relativo a la ejecución del plan de salida y entrega mediante acta de los bienes que se hayan definido previamente en el contrato de administración o en sus adiciones correspondientes para su donación al INRENA.

### Situación actual de los contratos de administración en el Perú

La legislación sobre contratos de administración fue recién completada hacia el 2002, y aún se reconoce desde distintos sectores que es necesario adecuar algunos detalles para que el modelo tenga mayores oportunidades de éxito. Si bien existe un contrato de administración parcial otorgado en el Perú, sobre el Coto de Caza El

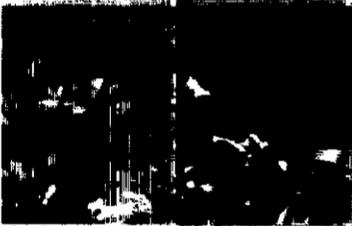
**La legislación sobre contratos de administración fue recién completada hacia el 2002, y aún se reconoce desde distintos sectores que es necesario adecuar algunos detalles para que el modelo tenga mayores oportunidades de éxito.**

Angolo, éste ha tenido características especiales ya que sus titulares habían venido trabajando mediante una modalidad legal distinta desde hace muchos años, y la gestión de esa área protegida en particular no es representativa del modelo que se intenta construir con los contratos de administración. En ese sentido, el reto de la implementación de los contratos de administración es todavía hacia el futuro. Existen iniciativas en curso para

acceder a contratos de administración y se espera el impulso de este instrumento a partir del 2004 con los concursos públicos que conducirá el propio Estado para el otorgamiento de contratos de administración sobre cinco áreas naturales protegidas.

# Capítulo

# Estudios de caso: herramientas privadas de conservación



PREVIOUS PAGE BLANK

## Capítulo 3

### Introducción

**E**ste capítulo presenta algunos de los avances que se han hecho en Colombia sobre la implementación de herramientas privadas de conservación y su articulación a los Sistemas de Áreas Protegidas en las distintas regiones del país.

Se analiza, a través de los estudios de caso, cómo las formas voluntarias de restricción de uso del suelo se convierten en una estrategia complementaria para la conservación de la biodiversidad; las reservas privadas, organizadas en red gracias al trabajo de la Asociación Red Colombiana de Reservas y otras organizaciones que han buscado la implementación de redes locales y regionales de manera no formal, han sido la herramienta más utilizada en Colombia.

Indistintamente la decisión de los propietarios privados de combinar actividades productivas con acciones de conservación al interior de los predios, se constituye en un avance sin precedentes para el país; se amplía con esto la discusión sobre la participación de la sociedad civil en la conservación y otros temas de interés colectivo como la compensación de actividades de conservación a través de los incentivos, la efectividad de las acciones de conservación, la seguridad jurídica de la propiedad, la tenencia y la articulación de los esfuerzos de conservación de los propietarios en escenarios regionales.

Otro aspecto que se expone es el desarrollo de metodologías de trabajo que facilitan el uso y la aplicación de rutas para la utilización de herramientas de conservación e incentivos; sin embargo, los esfuerzos y mecanismos que se han adaptado en distintas partes del país y por distintas organizaciones, amerita una recopilación de información que oriente y aumente una mayor discusión sobre los métodos de trabajo adelantados y sus posibles adaptaciones a otros escenarios de potencial réplica. Los estudios presentados a continuación son algunos de los ejemplos, aunque hace falta describir muchas otras formas de implementación de herramientas privadas que hasta el día de hoy son anónimas, pero que deben ser conocidas.

## Sistemas Regionales de Áreas Protegidas –SIRAPs– Caribe camino de encuentro: un proceso en construcción

**G**isela Paredes Leguizamón, zootecnista, Msc. Desarrollo Rural, coordinadora de planeación Dirección Territorial Costa Atlántica. Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Ministerio del Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial – Colombia. [gparedes@hotmail.com](mailto:gparedes@hotmail.com)

### Resultados parciales del proceso SIRAPs en tres subregiones del Caribe colombiano

El porqué realizar acciones de conservación en el Caribe, a partir de la creación, ampliación o articulación de áreas protegidas en diferentes categorías de manejo, se sustenta en tres aspectos claves: el acelerado grado de deterioro de la base natural y diversidad regional, la importancia de la protección de objetos de conservación estratégicos regionales que contribuyen en la concreción de los objetivos nacionales de conservación y la posibilidad del cumplimiento de las funciones que desarrollan las áreas protegidas.

El Caribe colombiano está constituido por los departamentos de Guajira, Magdalena, Cesar, Bolívar, Sucre, Atlántico, Córdoba y San Andrés; posee el 11.6% del territorio nacional emergido y además comprende un poco más de 1.600 Km de línea de costa y una extensión marina de 589.160 Kms. La Costa Atlántica – como denominan otros a esta región- está conformada por los ecosistemas de praderas de fanerógamas, arrecifes coralinos, fondos lodosos y rocosos, pantanos, ciénagas, playas, manglares, complejos de lagunas costeras, bosque seco

tropical, sabanas, bosque xerofítico y desértico, bosque húmedo tropical, páramo, superpáramo y sistema nival. Ecosistemas que se encuentran identificados como prioritarios para la conservación de la diversidad nacional en virtud de su rareza, particularidad, grado de amenaza e incipiente nivel de conocimiento.



*Niños campesinos vendiendo semillas y frutos*  
© WWF-Canoa/Edward Parker

Adicionalmente son estos ecosistemas, quienes sustentan los servicios ambientales de producción de agua -La Sierra Nevada de Santa Marta abastece a una población de 1.500.000 habitantes de 15 municipios de los departamentos de Cesar, Guajira y Magdalena; abastece la zona de producción bananera, palmera, cafetera y ganadera; contribuye al aporte de agua dulce para los sistemas estuáneos y para la producción de recurso pesquero del cual dependen los ingresos de los pescadores de humedales interiores del río Magdalena en los complejos cenagosos de Zapatosa y Ciénaga Grande de Santa Marta, costaneros y marinos que abastecen los mercados regionales, nacionales e internacionales- Asi

mismo, contribuyen a la prevención de desastres naturales -son zonas de inundación y recarga de acuíferos, en el caso de la Ciénaga Grande de Santa Marta, o de retención de suelos inestables como los bosques de la Sierra Nevada de Santa Marta- y producción de recursos no renovables utilizados en la actividad minero energética -carbón, gas, sal-, uno de los principales renglones económicos regionales. También, en estos ecosistemas se cumplen las funciones de las áreas protegidas de proveer espacios propicios para la recreación -de gran posicionamiento a nivel nacional-, investigación, monitoreo ambiental y educación.



Niña en el Chocó Biogeográfico  
© WWF- Diego M. Garcés

Algunas de las categorías o figuras de protección existentes son: tres reservas de biósfera -Sierra Nevada de Santa Marta -SNSM-, Ciénaga Grande de Santa Marta -CGSM- y Sea Flowers-; un sitio RAMSAR en la CGSM; dos reservas forestales en la SNSM y Serranía de los Motilones; un distrito de conservación de suelos en la SNSM; dos reservas forestales protectoras -Girocasaca en el Mag-

dalena y la Gloria Pelaya en el Cesar-; una reserva de pesca artesanal en la Guajira; 13 reservas municipales de San Juan Nepomuceno (sin declarar y reglamentar formalmente); resguardos indígenas -Arhuaco, Kogi- Malayo-, Chimila de San Ángel, Wayúu de la Alta Guajira, Mayabangloma, Potrerito, San Francisco, Provincial, Saíno y Trupigacho.

Así mismo, Los Besotes, Paraver, Quebrada Valencia y la Tigrera son algunas de las reservas

<sup>1</sup> No se cuenta con un inventario actualizado de reservas naturales de la sociedad civil al momento de esta publicación.

naturales de la sociedad civil<sup>1</sup>; la escuela ambiental del Cesar; 10 áreas protegidas en las categorías de Parques Nacionales Naturales (PNN) a cargo de la UAESPNN<sup>2</sup>: Sierra Nevada de Santa Marta, Makuira, Old Providence Mc Bean Lagoon, Tayrona, Corales del Rosario y San Bernardo los Santuarios de Fauna y Flora (SFF) Flamencos, Los Colorados, Ciénaga Grande de Santa Marta, Mono Hernández y el Vía Parque Isla de Salamanca. También producto de la formulación de planes de ordenamiento territorial se encuentra una gran gama de denominaciones sobre zonas susceptibles de conservación y que han sido adoptadas muchas de ellas por acuerdos municipales; sin embargo, la mayoría de éstas no definen claramente las acciones de manejo, ámbito geográfico u objetivos de conservación; como en el caso del Bosque del Agüil en Aguachica Cesar, la Laguna salada en Riohacha y el Cerro Pintao en Valledupar, entre otras.

En síntesis, el Caribe colombiano posee 22 de los 102 distritos biogeográficos y 5 de las provincias biogeográficas identificadas por el doctor Hernández Camacho, pero no representa sólo esto, sino el territorio de origen o ancestral de diversas etnias como los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta: Kogis, Arhuacos, Kankuamos y Wiwas, o de los Yukpas en Perijá, o de los Wayúu en la Guajira, o de los Chimilas en las estribaciones de la Sierra, entre otros, que se fundamentan en los códigos representados en su territorio<sup>3</sup> para su supervivencia como cultura, a partir de la reivindicación de sus derechos y al reconocimiento de su autoridad y autonomía.

<sup>2</sup> Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, dependencia del Ministerio del Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia.

<sup>3</sup> Sitios sagrados, ezwamas y/o hitos de particular importancia en la mitología, conocimiento, simbología, significancia o historia indígena, en su relación integral hombre naturaleza, a partir de formas propias de ver y comprender el mundo.

También en el Caribe habitan pescadores con una cultura anfibia propia, campesinos, comunidades afrocaribeñas y ciudadanos urbanos de diferentes procedencias, que hacen de esta región la cuna del mestizaje y de la expresión máxima de la diversidad cultural.

Como es de esperarse ante el panorama citado, en el diseño colectivo de propuestas de sistemas regionales de áreas protegidas para el Caribe fue necesario tener en cuenta entre otros los siguientes aspectos:

- ❖ El reconocimiento de la importancia y necesidad de la complementariedad y articulación entre las opciones de conservación *in situ* y *ex situ* a partir de responsabilidades comunes, pero diferenciadas de diversos actores sociales en el logro de la conservación del patrimonio natural y cultural.
- ❖ El reconocimiento de la existencia de diferentes actores sociales fundamentales para la gestión de conservación en el Caribe, los cuales poseen intereses, visiones, percepciones y formas de organización y actuación específicas entre ellos: comunidades indígenas, pescadores, campesinos, investigadores, instituciones públicas, autoridades tradicionales, educadores, ONGs, autoridades ambientales y habitantes locales.
- ❖ La existencia de procesos o iniciativas de conservación –concertación de eco-regiones estratégicas, conservación activa de reservas del municipio de San Juan Nepomuceno, iniciativas de protección del bosque del Agüil,

**La metodología utilizada para iniciar el proceso de diseño de una propuesta de conservación, se basó en la recreación colectiva de la visión de territorio, a partir de mesas temáticas de análisis de lo socio-cultural, económico, ecológico e institucional, donde se identificaron las zonas susceptibles para conservación y se esbozaron de forma preliminar los posibles objetivos de conservación de las mismas.**

Los besotes; la recuperación de la Ciénaga Grande de Santa Marta, instancias de coordinación vigentes y funcionando como el Consejo Ambiental Regional de la Sierra Nevada de Santa Marta – CAR-SNSM – entre otros–.

❖ La existencia de diferentes figuras de conservación, en diversas categorías o denominaciones, como reservas de biósfera, sitio RAMSAR, reserva forestal, resguardos indígenas, áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales<sup>4</sup>, reserva forestal protectora,

reservas de la sociedad civil, parques municipales, reservas municipales, que son complementarias en una estrategia efectiva de conservación.

- ❖ La generación de espacios de encuentro entre actores sociales para la reflexión, planeación e implementación de acciones de conservación, con base en criterios ecológicos<sup>5</sup>, socio-culturales<sup>6</sup> y económicos<sup>7</sup>:

<sup>4</sup> Categorías del Sistema de Parques Nacionales Naturales: Parque Nacional Natural (PNN), Reserva Nacional Natural (RNN), Área Natural Única (ANU), Vía Parque, Santuario de Fauna y Flora (SFF)

<sup>5</sup> Representatividad biogeográfica y ecosistémica, protección de biodiversidad, endemismo, flujos coriológicos, bancos genéticos, prevención de desastres naturales, etc.

<sup>6</sup> Existencia de tradiciones culturales de protección conservación y convivencia armónica con el medio ambiente, territorios ligados a la conservación de la cultura, Ley de Origen de los pueblos indígenas de la SNSM.

<sup>7</sup> Oferta de bienes y servicios ambientales, procesos de valoración y colaboración entre actores para el manejo de recursos naturales

donde a su vez se promueve el intercambio y construcción colectiva de conocimiento.

La metodología utilizada para iniciar el proceso de diseño de una propuesta de conservación, se basó en la recreación colectiva de la visión de territorio, a partir de mesas temáticas de análisis de lo socio-cultural, económico, ecológico e institucional, donde se identificaron las zonas susceptibles para conservación y se esbozaron de forma preliminar los posibles objetivos de conservación de las mismas.

Producto de lo anterior, en las sub-regiones Sierra Nevada de Santa Marta y Guajira se identificaron 29 zonas de importancia ambiental factibles de ser incorporadas como áreas protegidas en diferentes categorías, así:

En Guajira 10 sitios estratégicos para creación o fortalecimiento de áreas protegidas: cuenca del río Ranchería, cuenca del río Tapias, Serranía de Jarara, Serranía de la Makuira, Serranía de Kusina, Serranía del Perijá o Valledupar, complejo de sistema de Lagunas estuarinas, complejo de sistemas Estuarino ribereños de la zona Costera sur –río Palomino hasta el río Tapias–, Sistema palustre de la Baja Guajira, Gran pantano de Dibulla. De los cuales se está trabajando actualmente con base en la priorización colectiva, en concretar la protección de la Serranía de Perijá y en la Unidad de Manejo Integrado (UMI) de camarones, iniciativa en la cual participan SFF Los Flamencos –acción fundamental para la formulación e implementación de su Plan de Manejo–, CORPOGUAJIRA, Fundación Pro Sierra Nevada de Santa Marta, INVEMAR, Habitantes arijunas de la cuenca y representantes wayúu.

En el Cesar 13 zonas: Sierra Nevada de Santa Marta, Serranía del Perijá, Bosques del Paso, Bosconia y Valledupar, Cerros Bobalí, Bosques de la Gloria, Complejo de ciénagas de Aguachica, Guatapurí-Valledupar, Sabanas de Mariángola, Ciénaga de zapatosa, Perijá-Catatumbo, Corredor 2 y 3 Ariguanito, reserva de los Besotes y Bosque del Agüil.

En el Magdalena el área de conexión Parque Nacional Natural Tayrona (PNNT)- PNN Sierra Nevada de Santa Marta (SNSM), Cuenca de río Frío, río Aracataca-Fundación, río Ariguaní, complejo lagunar suroccidente del departamento del Magdalena y zona marina. Actualmente se están desarrollando acciones para la construcción colectiva de un sólo plan de manejo en la región de la Reserva de Biósfera de la CGSM y se está apoyando la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de Pueblo Viejo.

En la sub-región Valle del Sinú San Jorge se vienen adelantando dos procesos importantes: uno el apoyo a la iniciativa de declaratoria de las reservas municipales de San Nepomuceno por parte del Santuario de Fauna y Flora Los colorados, en el cual se ha avanzado en la caracterización de las áreas reconocidas socialmente como zonas de conservación y en la formulación y gestión de proyectos a organizaciones campesinas para disminuir la presión sobre áreas estratégicas ambientales mediante la generación de opciones productivas ajustadas a condiciones locales. Y el otro, producto de la coordinación interinstitucional con proyectos de conservación y autoridades ambientales (CARSUCRE, UAESPNN, PNN Corales del Rosario y San Bernardo) culminó con la declaratoria del Santuario de Fauna y Flora Mono Hernández.

Las conectividades identificadas para estas sub-regiones son de tipo:

<b>Socio culturales</b>	Interpretación del territorio asociada con manifestaciones espirituales, ancestrales e históricas.
<b>Naturales bióticos</b>	Especies, procesos migratorios, mar, formas de vida relacionadas con coberturas -agroecosistemas, corredores biológicos-
<b>Naturales abióticos</b>	Corrientes marinas, agua, tipos de suelos, vientos, mar, etc.
<b>Económicos</b>	Actividades productivas asociadas a bienes y servicios ambientales y formas de uso y producción del territorio.

Producto del análisis de estos resultados por parte de los asistentes a los eventos, surgen las siguientes apreciaciones:

- ❖ Existen muchas tendencias y modelos de planificación del desarrollo en las diferentes instituciones en los niveles nacional, regional y local; lo anterior provoca que el manejo de información y el lenguaje técnico sea heterogéneo y la unificación de criterios sea un proceso un tanto lento. Aún la disponibilidad de información sobre POT, Planes de desarrollo municipales y departamentales y planes de acción de las instituciones es incipiente y lenta.
- ❖ Existe un bajo conocimiento, por parte de las administraciones municipales y otras autoridades ambientales, de su responsabilidad en la creación y articulación de áreas protegidas y por tanto del SIRAP. Es el caso de la normatividad ambiental y cómo ella influye en los procesos de planeación y ordenamiento territorial. Sumado a lo anterior también se percibe que algunas normas ya no son vigentes, por ejemplo: Código de Recursos Naturales Decreto 2811/74 y Ley 2/59.
- ❖ El manejo integrado de Sistemas de Información Ambiental Regional es aún incipiente debido a la gran cantidad de plataformas tecnológicas utilizadas y a la naciente voluntad de cooperación hacia la concreción de resultados de homologación de la información.
- ❖ La historia de la relación institucional regional—diferentes instituciones concentradas en un mismo sitio con proyectos que compiten entre sí— ha generado desencuentros en el pasado, lo cual ha provocado que algunos de los actores tengan una actitud de escepticismo, incredulidad o falta de confianza en cualquier nuevo proceso, hecho que se traduce en la participación intermitente, escaso grado de motivación y reactividad o pasividad ante la estrategia SIRAP.
- ❖ ¿Quién es el Estado y de quién es la responsabilidad de conservar las áreas protegidas? ¿Cuáles son las responsabilidades del ciudadano, de la sociedad civil, de las instituciones públicas, de las entidades privadas y de las comunidades locales en las acciones de conservación del patrimonio natural? Estos y otros cuestionamientos fueron ampliamente debatidos en los espacios de encuentro SIRAP; no obstante, hasta el momento no hay claridad al respecto, ya que existen unas competencias y jurisdicciones para la intervención que aún no están siendo sinérgicos debido a que no han logrado complementarse y coordinarse adecuadamente.

## Conclusiones y recomendaciones

El Sistema Regional de Áreas Protegidas (SIRAP) es un tema reciente en la gestión ambiental; no obstante, es un vehículo dinamizador de la articulación y concreción del Sistema Nacional Ambiental (SINA), ya que promueve la participación activa de todos los actores sociales, desde sus ámbitos y responsabilidades específicas de actuación, en el proceso de diseño e implementación de un modelo de planeación ambiental que contribuya al ordenamiento territorial con base en los criterios de conservación del patrimonio natural y cultural de la nación.

Así mismo, contribuye en la concreción de la descentralización administrativa y técnica de la gestión ambiental, y a su vez, en la construcción del proyecto de país a partir del reconocimiento de la diferencia como fuente de diversidad mediante la cual se genera la convivencia y la responsabilidad colectivas.

El SIRAP es una oportunidad de las comunidades locales, autoridades ambientales, académicos y organizaciones civiles de enfrentar la globalización, ya que facilita a los pueblos decidir sobre sus recursos y normatizar sobre los mismos, a partir de pactos sociales y en pos del

bienestar colectivo, con base en corredores sociales en torno a la conservación y con base en los requerimientos de las comunidades locales.

Se identifica SIRAP como una estrategia para la disminución de la brecha entre la normatividad ambiental y las posibilidades de su interiorización y aplicabilidad "en la vida real"; ligado al fortalecimiento de la capacidad de respuesta y articulación del tejido institucional público y privado, hacia la coherencia y funcionalidad entre sectores, en pos de la integración y compatibilidad sociedad-naturaleza y el derecho a la vida de las diferentes especies.

La participación activa de corporaciones, líderes locales y administraciones municipales son un factor clave de éxito para la concreción del SIRAP. Éste puede aportar a la convivencia nacional en la medida en la que permite identificar qué nos hace particulares, pero también qué elementos nos son comunes, nos unen y son significativos desde diferentes miradas. Entonces la construcción colectiva de un SIRAP debe soportarse en la complementariedad de procesos, actores y áreas. Debido a esto la diversidad cobra un papel relevante como eje de articulación y sinergia a partir del cual la vida ha sido posible en nuestro país y sin el cual estaríamos condenados a la extinción como cultura y a la muerte de nuestros recursos.

El SIRAP se constituye en un modelo de planeación que incorpora los conceptos claves de ordenamiento territorial, participación, conservación, modelo de desarrollo, territorio, región, diversidad ecológica, social y cultural, sostenibilidad financiera de la conservación y coordinación interinstitucional para la gestión

ambiental. Éste reta a que en el diseño y articulación de diferentes áreas y procesos de conservación, los actores sociales y las instituciones sean capaces de:

1. Asumir su historia, pero no para generar desencuentros sino para reconocer las equivocaciones en un ambiente de perdón que permita obtener los aprendizajes o lecciones para avanzar de manera firme hacia la reconciliación nacional y la convivencia armónica con nuestra base ambiental. Para tal fin se requiere el rescate de la memoria institucional, donde no sólo hay desaciertos sino procesos, estrategias o acciones exitosas que deben retomarse, actualizarse o evaluarse para continuar en la gestión ambiental que no empieza de ceros,

sino que inició hace tiempo con grupos de soñadores unos enrolados en las filas de las instituciones públicas y otros desde su quehacer cotidiano en el sector privado.

2. Reflexionar sobre la manera como se ha venido desarrollando la gestión ambiental, basados en la teoría de los límites -los linderos

**El Sistema Regional de Áreas Protegidas (SIRAP) es un tema reciente en la gestión ambiental; no obstante, es un vehículo dinamizador de la articulación y concreción del Sistema Nacional Ambiental (SINA), ya que promueve la participación activa de todos los actores sociales, desde sus ámbitos y responsabilidades específicas de actuación, en el proceso de diseño e implementación de un modelo de planeación ambiental que contribuya al ordenamiento territorial con base en los criterios de conservación del patrimonio natural y cultural de la nación.**

de mi finca, la jurisdicción de mi entidad, los límites de mi municipio o departamento, lo público- lo privado...-, cuando para todos es indiscutible que los ecosistemas son continuos al igual que la cultura. Entonces es necesario desarrollar los procesos de planeación –POT<sup>8</sup>, PGAR<sup>9</sup>, SIRAP, planes de acción de las corporaciones autónomas regionales y ordenamiento de las fincas o predios–, con base en una mirada regional aunque se actúe localmente.

Por tanto, la efectividad de las acciones desarrolladas en las diferentes escalas de decisión –departamento, municipio, entidad, finca– para la conservación de la oferta de bienes y servicios ambientales, depende de la contribución responsable e individual de los diferentes actores sociales en el ordenamiento ambiental del territorio donde debe primar el bienestar colectivo. De no ser así, los efectos se traducen en el deterioro de la base natural, la disminución de la rentabilidad, viabilidad y sostenibilidad de las actividades productivas –pesca, agricultura, agroindustria–, disminución en la oferta y calidad de opciones recreativas, educativas y de investigación.

La Ley de Origen o Ley de Línea Negra y los lineamientos de las políticas de los pueblos indígenas de la SNSM, son los insumos básicos para concretar pactos sociales en torno a la conservación, el fortalecimiento y la continuidad del proceso de reconocimiento de la autoridad, autonomía y territorialidad indígena. Por lo tanto, es necesario adelantar encuentros específicos de análisis, discusión, diseño e implementación del SIRAP Caribe en la sub-región Sierra Nevada de Santa Marta particularmente con los líderes indígenas a través del Consejo Territorial de Cabildos.

Al sobreponer los mapas temáticos socio-cultural y ecológico de los tres departamentos,

coinciden espacialmente las áreas identificadas como zonas culturales y áreas de conservación, lo cual refleja una íntima relación e interdependencia entre la diversidad cultural y natural. Llama la atención que aunque los actores sociales parten de distintos criterios y elementos de valoración como: lo mítico, lo espiritual, lo práctico, lo técnico, lo académico y lo ético, son concordantes las áreas que identifican como importantes para desarrollar acciones de conservación y recuperación o protección cultural. Así mismo, cada uno de ellos según sus intereses, historia y percepciones confieren especial valor y significado cultural a los sitios detectados. Por lo anterior, se concluye que las acciones de conservación en la SNSM deben trascender de actuaciones sectoriales, a la construcción colectiva y unificada –aunque no homogénea de los patrones culturales– de la visión integral de la Sierra y la actuación cooperativa.

Unido a esto, es evidente que existen puntos de acuerdo y encuentro entre las diferentes visiones del territorio de los habitantes y usuarios del mismo, que a veces debido a los lenguajes utilizados y a momentos históricos de desencuentro no son tan claros en los procesos de concertación ambiental.

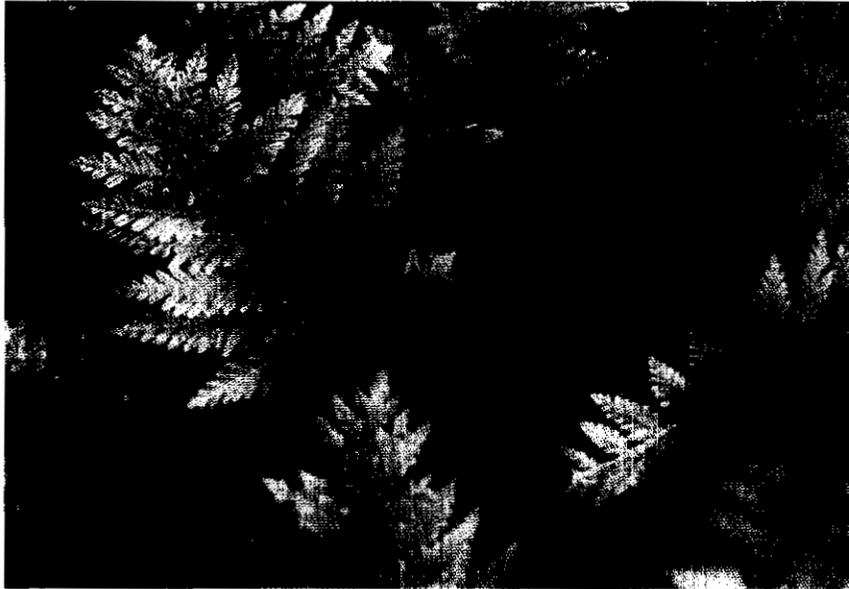
El Consejo Ambiental Regional de la Sierra Nevada de Santa Marta, es una instancia fundamental para la dinamización y concreción del

**El SIRAP se constituye en un modelo de planeación que incorpora los conceptos clave de ordenamiento territorial, participación, conservación, modelo de desarrollo, territorio, región, diversidad ecológica, social y cultural, sostenibilidad financiera de la conservación y coordinación interinstitucional para la gestión ambiental.**

<sup>8</sup> POT Planes de Ordenamiento Territorial, PGAR Planes de Gestión Ambiental Regional.

<sup>9</sup> PGAR Planes de Gestión Ambiental Regional

SIRAP en la Sub-región SNSM, por tanto debe cualificarse al personal encargado de liderarlo, de tal manera que cada uno, desde sus competencias y funciones específicas y a partir de la coordinación, aproveche la oportunidad que ofrece SIRAP de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en lo relacionado con el ordenamiento ambiental.



*Helechos. Patricia Jaramillo Martínez.*

Aún existe confusión sobre lo que son áreas protegidas, su función, competencias y procedimientos para la declaratoria; por ello, se generan confusiones, conflictos o temores sobre la posibilidad de creación de áreas protegidas, ya que se cree que todas serán de carácter netamente restrictivo y que las posibilidades de desarrollar acciones productivas serán limitadas o que la propiedad de las mismas serán potestad del Estado, al igual que las actividades de financiamiento, administración y vigilancia.

Debido a esto se requieren acciones complementarias y continuas de capacitación y reflexión para aclarar y actualizar conceptos, acordar estrategias e implementar acciones, así como el diseño y desarrollo de una estrategia de comunicación regional, dentro de la cual también deberá incluirse el diseño de material divulgativo y educativo sobre áreas protegidas.

Existen diferencias entre las categorías de áreas protegidas con base en la escala, objetivos de conservación, funciones, actividades y responsabilidades de los actores sociales. No obstante, esto se constituye en un factor que permite que las diferentes áreas conformen el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y sean complementarias. Así mismo, conduce a trabajar articuladamente.

En lo relacionado con la identificación de conectividades entre áreas protegidas, es necesario trascender los conceptos clásicos de corredores biológicos y abordar los corredores culturales, en los cuales se pueden sustentar las posibilidades de conservación de algunas zonas. También, tal y como lo manifestaba Cayetano Torres (representante indígena de la Sierra) es necesario “generar conec-

tividades de pensamiento”, ya que se requiere conjugar la voluntad, el corazón, el conocimiento y el esfuerzo (físico, económico y social) para lograr articular zonas de conservación.

En consideración a lo anterior, y después de haber dado un primer paso en el camino hacia el SIRAP en el Caribe, hoy más que nunca estamos convencidos de que no existe una metodología única para trabajarlo, y por tanto la rigidez no tiene cabida en estos procesos. Unido a esto, es posible establecer que los tiempos requeridos para el diseño e implementación de procesos SIRAP son diferentes para cada área y dependen de la madurez de los procesos organizativos locales, la capacidad interinstitucional de soporte a las iniciativas, la trayectoria histórica de relación entre los actores sociales e institucionales y las posibilidades de movilización de recursos humanos, físicos y eco-

nómicos regionales, así como del aporte efectivo del nivel nacional.

Por otro lado, aunque en los departamentos de Magdalena, Guajira y Cesar, el mar se identificó como elemento conector para todo el Caribe, es evidente que el país y sus instituciones tienen aún una mentalidad terrestre, situación que requiere asumir de manera inmediata la articulación de este tema en los esquemas de planeación y ordenamiento territorial -aparentemente la línea costera es asumida como un límite para la gestión y no como una zona de transición que amalgama los ambientes marinos y terrestres-. Igual situación acontece con los humedales interiores y costeros, pues hay un incipiente conocimiento sobre ellos y baja capacidad para generar estrategias de intervención institucionales ajustadas a las particulares condiciones culturales y a los niveles de cambio en ecosistemas tan dinámicos.

Unido a lo anterior, la cultura anfibia y la caribeña poseen elementos especiales que pueden contribuir significativamente a concretar opciones de conservación para el mar y los humedales. Además, permitiría comprender la influencia comercial, cultural y ecológica del Caribe en la identidad caribe colombiana.

El SIRAP permite identificar temas de investigación y avanzar en la definición y priorización de líneas de investigación en áreas protegidas asociadas a requerimientos específicos de caracterización de áreas, especies y ecosistemas, y los usuarios relacionados con las mismas.

Es necesaria la generación de sistemas de monitoreo de biodiversidad y sistemas de información ambiental regional, en la que participen científicos, conocedores tradicionales, académicos, comunidades locales y autoridades ambientales para la captura, rescate, retroalimentación y seguimiento de información sobre especies, ecosistemas, procesos, entre otros.

Se requiere voluntad política y técnica de las diferentes instituciones, para abordar decidida-

mente el reto de generar la nueva institucionalidad que requiere Colombia, la cual debe caracterizarse por:

1. Ser capaz de reconocer y aportar a la consolidación de un país multiétnico y pluricultural, con respeto y valoración de las diferentes formas de pensamiento y conocimiento; entendiéndolas como una fuente de riqueza cultural que ha permitido la adaptabilidad y sobrevivencia de asentamientos humanos en medios naturales altamente diversos.
2. Fortalecer su capacidad técnica y operativa para asumir y operativizar la descentralización mediante el impulso de procesos regionales que congreguen esfuerzos y recursos de diferentes sectores, que contribuyan a la articulación región-nación en el camino del proyecto de construcción de país desde la dimensión ambiental
3. Entidades capaces de adaptarse y promover el nuevo esquema participativo de gestión: facilitadoras de procesos de dinamización y encadenamiento local y regional.

Con todo lo anterior se busca acrecentar la calidad y cobertura de la participación social en la conservación, a través de la mejora en la receptividad, dinamismo, rapidez y habilidad de las diferentes instituciones -públicas, privadas y comunitarias para trabajar coordinada y articuladamente, en torno a temas comunes: de tal manera que aumenten los niveles de eficiencia en la gestión y de eficacia, al dar respuestas oportunas y coherentes a las necesidades sociales y ambientales de este momento histórico, con responsabilidad intergeneracional.

Ante las inquietudes sobre posibilidades de conservación y protección de zonas sagradas se requiere impulsar procesos de encuentro entre pueblos indígenas con pescadores, campesinos y autoridades ambientales, de acuerdo con los criterios establecidos por el Consejo Territorial de Cabildos.

# Fundamentos para la aplicabilidad de una estrategia de conservación de la propiedad privada –municipio de Encino, Santander–

**C**lara Solano Gutiérrez, bióloga especializada en planificación en áreas protegidas; coordinadora del Programa Andes Tropicales de la Fundación Natura  
csolano@natura.org.co

## Introducción

Desde hace aproximadamente dos años, la Fundación Natura trabaja el tema de instrumentos privados de conservación, como una estrategia para la conservación, uso y manejo de la biodiversidad en el municipio de Encino, departamento de Santander. La conservación en tierras privadas hace parte de un conjunto de acciones que aportan significativamente a una estrategia de conservación de sitios prioritarios, localizados en la zona de amortiguamiento del Santuario de Flora y Fauna de Guanentá Alto Río Fonce, y que son propiedad privada.

El municipio de Encino hace parte de una región estratégica conocida como el corredor de bosques de roble Guantiva – La Rusia – Iguaque, localizado entre los departamentos de Santander y Boyacá hacia la vertiente occidental de la Cordillera Oriental de Colombia; cubre aproximadamente 380.000 hectáreas en las que se encuentran bosques andinos y altoandinos, zonas de páramo y agroecosistemas.

Este documento describe el desarrollo del tema de instrumentos privados de conservación: cómo se ha impulsado el uso de instrumentos voluntarios, la articulación de una alianza pública privada para la conservación de sitios críticos,

la generación de una línea base de información y cuáles han sido las limitaciones y oportunidades para su implementación. También aporta el diseño de una metodología de trabajo para la negociación con propietarios privados.

## La región del corredor Guantiva - La Rusia - Iguaque

Los municipios de influencia directa del corredor son: en Santander: San Joaquín, Onzaga, Mogotes, Coromoro, Encino, Charalá, Gámbita; y en Boyacá: Tutasá, Belén, Duitama, Paipa, Sotaquirá, Arcabuco, Chíquiza y Villa de Leyva. Se encuentran dos áreas protegidas manejadas por el Estado: el Santuario de Fauna y Flora de Iguaque y el Santuario de Fauna y Flora de Guanentá-Alto Río Fonce, las cuales suman aproximadamente 17.000 hectáreas de ecosistemas de páramos y bosques andinos.

Los ecosistemas de interés son los últimos remanentes de los bosques medio densos andinos y alto andinos de roble de la parte norte de la Cordillera Oriental, que cubren un área aproximada de 180.000 hectáreas; presenta páramos húmedos de la parte norte de la Cordillera Oriental (Páramos de La Rusia y Guantivá), páramos secos de la parte sur de la Cordillera Oriental (Iguaque), matorrales xerofíticos de enclaves subandinos y andinos de la parte norte de la Cordillera Oriental y ecosistemas transformados asociados a sistemas productivos agrícolas.



*Reserva Biológica Cachalú y Santuario de Flora y Fauna de Guanentá Alto río Fonce, Encino, Santander Fundación Natura*

En las regiones con mayor transformación, los procesos de asentamiento campesino están asociados a microcuencas y cuencas, que a lo largo de la historia se han dado de forma ascendente, iniciando desde las vegas o zonas planas, hasta llegar a las zonas más pendientes.

La región presenta una economía campesina de subsistencia, dedicada a actividades del sector agropecuario; se encuentra entre los 1600 y los 3900 m.s.n.m, y los principales cultivos son de clima frío y clima medio; en la región más alta se encuentra el cultivo de papa, inmerso en una matriz predominante de pastos para ganadería bovina, y en la zonas de clima medio se encuentra café con sombra, en una matriz predominantemente de pastos para ganadería y caña para la producción de panela. En menor escala, la región tiene actividad turística y micro empresarial como la producción de pasta de

guayaba, fibras a partir del fique, queso y aves principalmente.

Los actores regionales institucionales son: la Corporación Autónoma Regional de Santander –CAS– y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá –CORPOBOYACA–, la Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales a través de la administración de los dos santuarios, el grupo interinstitucional ENOR – GENOR, las entidades territoriales y las gobernaciones de Santander y Boyacá; también se encuentran universidades estatales y privadas tanto regionales como nacionales como la Universidad Industrial de Santander, La Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia; así como organizaciones de base, principalmente asociaciones de productores; así mismo, en la región actúan el Instituto de Investigaciones Biológicas Alexander von Humboldt y la Fundación Natura.

## Municipio de Encino

Encino se encuentra localizado en la parte central del corredor Guantiva - La Rusia - Iguaque, tiene una extensión de 420.000 hectáreas, de las cuales 310.000 hectáreas son sistemas altamente transformados.

**Por esta razón, la estrategia de conservación para el municipio de Encino está enfocada en disminuir los procesos de fragmentación de los bosques andinos y subandinos y en promover la conectividad entre los ecosistemas relictuales.**

En el municipio las zonas de mayor transformación se encuentran en las veredas bajas y en las cuencas de los ríos Guacha, Río Negro, Covarí y Pienta; mientras que las zonas de bosques, en menor estado de fragmentación, están hacia las veredas altas y con mayor pendiente, que corresponden a las veredas Canadá, Avendaños, Cabuya, Rionegro y Pericos y que hacen parte del área de amortiguación del Santuario de Flora y Fauna de Guanentá Alto Río Fonce.

La importancia de los bosques andinos de la zona, radica en la presencia de los últimos relictos de bosques de roble *Quercus humboldtii*, Bonpland, los cuales por su tamaño y estado de conservación son únicos en el país. Adicionalmente a esto se encuentran aproximadamente 15 especies endémicas, y más de 10 especies amenazadas; de las hasta ahora identificadas<sup>1</sup>. Sumado a esto, el análisis ecorregional realizado para la Cordillera Oriental de Colombia<sup>2</sup>, muestra que de las 130.000 hectáreas de bosques

andinos con presencia de roble que existen en la Cordillera Oriental, 128.000 hectáreas se encuentran en este corredor.

Los páramos igualmente se constituyen en un ecosistema de gran importancia por el aporte de agua a las vertientes de los valles de Sotaquirá, Paipa, Belén y Duitama en Boyacá, que abastecen las principales cuencas altas del Río Fonce, hacia el departamento de Santander. Los resultados de algunos estudios permiten calificar al páramo de La Rusia como una de las áreas de mayor expresión de la diversidad paramuna<sup>3</sup>.

El Plan integral para la conservación biológica y el desarrollo sostenible en el municipio de Encino, Santander<sup>4</sup>, identificó los bosques de roble y páramos como objetos de conservación para el municipio, y como principales amenazas las quemadas, ganadería extensiva, cacería, apertura de carreteras, extracción de productos del bosque y producción de carbón vegetal. Las estrategias establecidas y priorizadas para el mantenimiento de la salud de los objetos de conservación fueron: el diseño e implementación de un plan de conservación en tierras privadas, la implementación de incentivos que compensen las acciones de conservación actuales y futuras, el diseño e implementación de sistemas productivos sostenibles, la promoción del uso sostenible de productos no maderables del bosque, una investigación básica y aplicada que apoye la toma de decisiones sobre los usos de los recursos y la consolidación de la Reserva Biológica Cachalú como un centro de investigación y desarrollo sostenible. La información fue integrada al documento de Esquema de Ordenamiento Territorial Municipio de Encino, aprobado en el 2003.

<sup>1</sup> Plan de Manejo de la Reserva Biológica Cachalú. Fundación Natura. Documento de Trabajo. 2003.

<sup>2</sup> Planificación Ecorregional de los Bosques montanos de la Cordillera Oriental de Colombia. Instituto de Investigaciones Biológicas Alexander von Humboldt. Fundación Natura, The Nature Conservancy. Informe Final. 2000.

<sup>3</sup> Catálogo Florístico del Páramo de La Rusia, Duitama (Boyacá). M. Hernández & O. Rangel, Congreso Mundial de Páramos, Memorias Tomo I. 2003.

<sup>4</sup> Plan integral para la conservación biológica y el desarrollo sostenible en el municipio de Encino, Santander. Alcaldía Municipal de Encino & Fundación Natura. Informe Final. 2000.



*Proprietarios privados contiguos a la Reserva Biológica Cachalú, Encino, Santander. Fundación Natura*

En la zonificación adelantada por la Fundación Natura y por el municipio de Encino, se priorizan las regiones a partir de criterios tales como la conectividad, el tamaño y la matriz circundante a los parches de bosque hoy existentes. Esta zonificación orientó la definición de áreas de trabajo dentro del municipio y también definió los objetos de conservación para el mismo.

Por esta razón, la estrategia de conservación para el municipio de Encino está enfocada en disminuir los procesos de fragmentación de los bosques andinos y subandinos y en promover la conectividad entre los ecosistemas relictuales.

### **Diseño e implementación de un plan de conservación en tierras privadas**

La conservación de tierras privadas es un componente importante de una estrategia nacional o regional para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad. Las tierras que se encuentran en manos privadas, y que por una decisión voluntaria o guiada se conservan, pueden representar un apoyo significativo para la conservación de estas metas; en muchos casos aportan desde donde los gobiernos no tienen capacidad para hacerlo, es el caso del manejo

**Las tierras que se encuentran en manos privadas, y que por una decisión voluntaria o guiada se conservan, pueden representar un apoyo significativo para la conservación ; en muchos casos aportan donde los gobiernos no tienen capacidad para hacerlo, es el caso del manejo para la conservación de áreas críticas, cuyos propietarios por voluntad u otros factores económicos, mantienen ecosistemas de alta prioridad.**

para la conservación de áreas críticas, cuyos propietarios por voluntad u otros factores económicos, mantienen ecosistemas de alta prioridad.

Estas iniciativas son hoy el instrumento principal para el diseño o mantenimiento de corredores biológicos, para minimizar impactos antrópicos en zonas de amortiguamiento de áreas protegidas públicas<sup>5</sup> o para desarrollar estrategias de producción – conservación en paisajes transformados que requieren acciones de reconversión para el mejoramiento de suelos y aguas.

Por su riqueza en biodiversidad, Encino es un escenario propicio para la implementación de instrumentos privados de conservación; allí se encuentran sitios críticos de alta importancia a nivel regional y nacional, todos en manos de propietarios privados; hacen parte del área de influencia del Santuario de Flora y Fauna de Guanentá Alto Río Fonce, (también existe propiedad privada en el área protegida manejada por el Estado). Existen grandes presiones sobre los bosques y limi-

taciones de uso a algunas de las especies como el roble<sup>6</sup>, y la presencia del sector ambiental pú-

blico es escasa.

Dado que las prácticas de uso o extracción de la biodiversidad en la región, son principalmente realizadas por los mismos propietarios de la zona, y en gran medida su dependencia de ellos es baja, se promueve el establecimiento de áreas de conservación privadas para el mantenimiento de corredores de conectividad y se promueven acciones de conservación en zonas donde es necesario conectar.

Para implementar esta estrategia se siguieron los siguientes pasos; 1) se generó una línea base de información cartográfica y predial, 2) se adelantó una agenda de capacitación a propietarios privados como autoridades regionales y locales, 3) se visitaron fincas y se establecieron acuerdos.

### **Generación de línea base**

Se implementó un sistema de información geográfica, dada la necesidad de contar con una herramienta para la actualización cartográfica y análisis georeferenciado o espacial. Esto se realizó para el municipio de Encino.

Se revisó y diagnosticó la información cartográfica existente, a partir de la cartografía de Instituto Geográfico Agustín Codazzi, de la Fundación Natura y de Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Encino. Se convirtió toda la información posible a formato Arc/info (Cobertura).

Posteriormente se editaron cada una de las coberturas con el fin de empalmar completamente los diferentes elementos de cada una de las coberturas. Se asignaron identificadores y se estructuró toda la información construyendo su topología espacial. El tipo de topología para cada cobertura se presenta en la tabla No. 1.

<sup>5</sup> Conservación Privada en Latinoamérica: Herramientas Legales y Modelos para el Éxito. Environmental Law – Institute, Pronatura – México. 2003.

<sup>6</sup> Resolución No. 316 de 1974, el cual establece veda para el roble *Quercus humboldtii*.

Cobertura Arc/Info	Contenido	Tipo de Topología
CURVAS	Curvas de nivel	Línea
RIOSPR	Ríos principales	Línea
DRENAJE	Ríos secundarios y quebradas	Línea
LAGUNAS	Lagunas y cuerpos de agua	Polígonos
SITIOS	Sitios de interés	Texto
VIAS	Vías de acceso, caminos y senderos	Línea
LIMUNI	Límite municipal	Polígonos
VEREDAS	Límite veredal	Polígonos
PREDIAL	Límites prediales	Polígonos
BOSQUES	Bosques	Polígonos

**Tabla No. 1: coberturas, contenidos y tipo de topología de la Información cartográfica**

Además de los atributos generados al estructurar las coberturas (*área y perímetro* para las coberturas de polígonos y *longitud* para las coberturas de líneas), se asignaron los atributos para cada uno de los temas. Así mismo se preparó la tabla de polígonos de predios para permitir su enlace temporal con una tabla de atributos con información catastral e información base biofísica y socioeconómica por predio.

Para el análisis se generó la cobertura *bospred* a partir de la unión de las coberturas de bosques y predial. Los mapas finales fueron: mapa base, mapa predial, mapa de bosques y mapa de bosques y predial. Esta operación permitió hacer análisis de porcentajes de cubrimiento de los diferentes tipos de bosque en los predios del municipio, definir veredas con mayor cobertura, relacionar cuencas y microcuencas con presencia de bosques, estimar porcentajes de coberturas por predios e identificar predios en sitios críticos del área de amortiguamiento del Santuario de Flora y Fauna de Guanentá Alto Río Fonce, bajo los criterios de tamaño y cobertura de bosques. Gran parte de estos análisis se constituyeron en

la base para los estudios de la viabilidad de la exención predial como incentivo a la conservación; cuyos resultados se presentan en estas mismas memorias. (ver pág. 99)

### Negociación con propietarios

El municipio de Encino cuenta con 1706 predios de los cuales 379 tienen bosques y/o corrientes de agua, según la base catastral del año 2002. Dada la gran cantidad de predios se decidió trabajar en dos veredas del municipio (Ríonegro y Chapa), los dos de gran importancia por su cercanía al Santuario, y por estar en inmediaciones de la Reserva Biológica Cachalú, área protegida de propiedad de la Fundación Natura e inscrita en la Asociación Red Colombiana de Reservas de la Sociedad Civil.

El trabajo fue dirigido inicialmente a cualquier propietario que estuviera interesado en conocer las alternativas en el tema de conservación privada. El primer paso fue llevar a cabo reuniones por veredas para socializar las posibilidades existentes para implementar herramientas jurídicas,

**Para la identificación de los propietarios se usó la base de datos catastral y los mapas de cobertura boscosa. Con cada propietario se georeferenció la finca, se completaron fichas línea base biofísica y socioeconómica, como herramienta principal para generar la línea base detallada por propiedad; en algunos de los casos se dibujaron mapas actuales de las fincas.**

definiendo la clase de herramienta, el marco legal vigente, su utilidad y complementariedad con

respecto a las estrategias del Estado en términos de conservación de la biodiversidad. El conjunto de herramientas estudiadas fueron: reservas, servidumbres ecológicas, comodatos para la conservación, arrendamiento para la conservación y usufructos. Igualmente se adelantaron talleres de capacitación con las autoridades ambientales de la región, de tal manera que se actualizaran sobre los adelantos en el tema de conservación privada, tanto en los aspectos jurídicos como institucionales y en los avances de su implementación para Colombia.

Posteriormente se visitaron fincas y propietarios específicos en las dos veredas seleccionadas. Para la identificación de los propietarios se usó la base de datos catastral y los mapas de cobertura boscosa. Con cada propietario se georeferenció la finca, se completaron fichas línea base biofísica y socioeconómica, como herramienta principal para generar la línea base detallada por propiedad; en algunos de los casos se dibujaron mapas actuales de las fincas. A varios predios se les realizaron dos visitas de reconocimiento; según el interés de cada propietario se les visitó dos o tres veces más, y se trabajó sobre preacuerdos de manejo y capacitaciones en temas relacionados con sistemas productivos sostenibles.

## Resultados y conclusiones

Se cuenta con una línea base de información que le permite a las instituciones (Encino y Fundación Natura) contar con una herramienta para hacer el seguimiento a la gestión en conservación y monitorear el éxito y cumplimiento de los acuerdos de manejo por fincas y propietarios. Se recomienda que para la implementación de este tipo de herramientas, como mínimo se cuente con mapas prediales y fichas de información biofísica y socioeconómica que permitan, con el tiempo, comparar los avances y el cumplimiento de acuerdos establecidos con el propietario sobre el manejo de sus bosques o áreas de conservación.

Para el municipio la línea base se constituye en una herramienta de gran utilidad, puesto que el sistema de información geográfica tiene articulada la base catastral y la información actualizada del pago de impuesto predial. Al encontrarse actualmente en diseño un acuerdo municipal para la exención predial como incentivo a la conservación en el municipio de Encino, este aplicativo facilita el seguimiento sistematizado a los predios desde el punto de vista financiero y de seguimiento a predios de interés por sus atributos ambientales.

Es necesaria la actualización permanente de información catastral; el sistema de información pierde utilidad si no se complementa con información proveniente de la oficina de instrumentos públicos, lugar donde se inscriben las nuevos predios productos de ventas, permutas o sucesiones. Desafortunadamente la información de catastro y predial, no está actualizada o no refleja la realidad, principalmente en lo que se refiere a tenencia, áreas de los predios, y áreas de zonas productivas y zonas de bosques. Ajustar esta información toma mucho tiempo y recursos.

Una de las limitaciones más importantes en el tema de actualización predial es que los procesos de transacción de la tierra son muy diná-

micos en la región y obedecen a acuerdos verbales que no se formalizan frente a la oficina de instrumentos públicos; esto sucede por distintas razones, son predios con deudas de impuesto predial lo que les impide estar a paz y salvo y en consecuencia no escrituran, o porque son predios que se encuentran en sucesión y por acuerdos entre grupos familiares venden o ceden a terceros. Esta situación es más común en fincas con bosques, y para el establecimiento de contratos de conservación (servidumbres, comodatos o arrendamientos), se constituye en una debilidad por la falta de escritura actualizada por el verdadero o actual propietario.

Han sido motivados dos propietarios para ser inscritos en la Asociación Red Colombiana de Reservas de la Sociedad Civil.



*Niños del municipio de Encino, Santander. Fundación Natura*

Se encuentra en proceso de formalización la red local de fincas de conservación con 15 socios en dos veredas del municipio de Encino. Cada socio está construyendo su plan de manejo por finca que incluye zonificación de áreas de importancia por ser productoras o protectoras de agua, o zonas que abastecen de leña; manejo de sistemas productivos sostenibles como el enriquecimiento de pastizales para ganadería intensiva, el establecimiento de bancos de proteínas para la alimentación animal, el aislamiento de microcuencas y el manejo de suelos, entre otros.

El conjunto de fincas cubre un área de 305 hectáreas aproximadamente y se constituye en un aporte importante, ya que es un área manejada con criterios de sostenibilidad ambiental. Estas fincas no incluyen solamente áreas de bosques andinos, también son áreas con sistemas productivos.

Actualmente se promueve al grupo de socios a través de la coordinación del Nodo de Reservas de Santander, espacio que motiva a las reservas o fincas a capacitarse en temas de producción sostenible, planificación de fincas, y a articularse a programas nacionales que facilitan el intercambio de saberes y experiencias con otras reservas tanto de Santander como del país, también proyectan el caso de Encino en el contexto del corredor Guantiva La Rusia Iguaque.

Para grandes extensiones de bosques los límites físicos y corroborables a la propiedad son inexistentes; para el manejo de éstos existen acuerdos entre familias propietarias, que hacen visibles los manejos colectivos, expresados en acuerdos para la cosecha de fauna, leña y madera para postes y construcción.

Los usuarios de los recursos son los mismos propietarios en la mayoría de los casos; son los mejores aliados y el potencial más importante

para adelantar acciones de conservación en sitios críticos. Se deben buscar alternativas de manejo con la participación de actores locales donde se diseñen acciones de conservación, que dependiendo de los sitios y su importancia, se contemplen acciones de conservación estricta, hasta el uso y manejo de productos de la biodiversidad.

Es necesario buscar los medios de compensación para los esfuerzos de conservación de los actores locales que existen ya de hecho: las comunidades se muestran muy receptivas ante la posibilidad de conceder beneficios económicos, e inclusive los no económicos.

Es fundamental generar capacidad en el municipio; por un lado para el manejo del tema de participación de la sociedad civil en la conservación, y por otro, porque a través de ellos se asegura el seguimiento y monitoreo de los acuerdos de conservación en el mediano y largo plazo en predios privados. Adicionalmente, si el municipio desarrolla una política de participación civil para la conservación, se asegura la promoción de las herramientas de conservación en propiedad privada.

El municipio ha adquirido predios como estrategia de conservación de ecosistemas productores de agua, la mayoría de los casos son predios abandonados, con problemas de invasión y terminan no cumpliendo su objetivo de conservación; si bien no es la idea remplazar las funciones del municipio, se pueden generar acuerdos de co-manejo que involucren juntas de acueductos o de acción comunal, para que implementen planes de manejo de estos mismos. En otros municipios se han establecido para este caso, acuerdos como comodatos para la conservación entre municipio y cabildo verde o asociación comunitaria.

Es necesario incrementar la colaboración entre el sector público y el sector privado, principalmente en las regiones donde ya existen áreas

protegidas manejadas por el Estado. Si bien el caso del municipio de Encino es uno de estos, se asegura un mayor éxito en la conservación si se integran y complementan las acciones adelantadas individualmente. Específicamente el Santuario de Flora y Fauna de Guanentá cuenta con un área mínima de protección tanto para ecosistemas de páramos como para ecosistemas de bosques andinos; en su zona de amortiguación se encuentran ecosistemas que no están representados en el área protegida, y son propiedad privada. Una estrategia de conservación con visión regional que involucre los distintos sectores, elevaría la eficacia en términos de protección de la biodiversidad y los procesos ecológicos que la mantienen.



## Incentivos para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad en tierras privadas: algunas consideraciones de política a partir de un estudio de caso en el municipio de Encino, Santander

**Sarah Hernández**, Msc. en Economía Ambiental y Recursos Naturales, candidata PhD. Economía y Matemáticas, Coordinadora – Línea de Investigación Instituto Alexander von Humboldt. [shernandez@humboldt.org.co](mailto:shernandez@humboldt.org.co)  
**Angela María Penagos**, Msc. en Economía Ambiental y Recursos Naturales, Investigadora Línea de Valoración y Equidad Instituto Alexander von Humboldt. [ampenagos@humboldt.org.co](mailto:ampenagos@humboldt.org.co)

### Introducción

Estudios, programas y proyectos dirigidos a la conservación de la biodiversidad en tierras privadas, se han multiplicado en los últimos años en Colombia (Enicott, 1993). No solamente por el impulso de algunas experiencias internacionales que han venido influenciando poco a poco la esfera de financiación de la cooperación internacional, sino también por la necesidad de considerar el tema de la conservación desde una perspectiva de actores privados. Actores sociales, que toman decisiones sobre un territorio, que tienen la ventaja del reconocimiento legal y jurídico que les confiere unos derechos de propiedad sobre su predio y que finalmente, su manejo, sus percepciones en relación con el valor de los recursos naturales que se encuentran bajo su custodia, tienen una incidencia positiva o negativa en materia de conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

La literatura económica de los recursos naturales es afirmativa en ese sentido (Freeman,

1993), es decir, entre más claros sean los derechos de propiedad, mayor es la eficiencia y sostenibilidad en relación con el uso del recurso natural. Es la razón por la cual se ha promovido la figura de la privatización de los recursos naturales renovables como estrategia para asegurar su conservación a largo plazo. Pero para que esta racionalidad económica funcione, los derechos de propiedad deben tener ciertas características difíciles de cumplir en el caso de la diversidad biológica. Según Titemberg (1992), la estructura de los derechos de propiedad debe tener cuatro características: La universalidad (suponemos que todos los recursos deben ser apropiados), la exclusividad (los costos y los beneficios de la posesión del recurso le corresponden únicamente al propietario), los derechos de propiedad son transferibles (pueden ser objeto de un intercambio voluntario) y son aplicables (se benefician de un respaldo jurídico-legal) (Hernández *et al* 1998).

Sin embargo, algunos estudios empíricos demuestran que los regímenes de propiedad privada o colectiva son más eficientes en términos de gestión (Agrawal, 2002; Townsend *et al* 1995), que los de propiedad pública. La intervención del Estado es considerada necesaria cuando los individuos no tienen clara información sobre las implicaciones ecológicas del uso, cuando el control al acceso de éstos es difícil y costosa y cuando el costo de oportunidad de la degradación del medio es bajo (Agrawal, 2002).

A pesar de que Colombia cuenta con un área de 115' 635.919 hectáreas, de las cuales se tiene el 10% del territorio bajo un régimen de propiedad pública representado en áreas de parques nacionales naturales y el 28% bajo propiedad colectiva (ver tabla 1), es difícil probar la existencia de una relación directa positiva entre el régimen privado y la sostenibilidad en el manejo de los recursos del suelo, agua y biodiversidad (Hernández et al. 2000). Uno de los factores fundamentales son las condiciones institucionales en las cuales esos derechos se establecen.

	Área en Hectáreas	Proporción frente al área nacional	Fuente
Área Territorio Nacional	115.632.919		DNP 2003
Área Resguardos Indígenas	31.337.000	27%	DNP 2003
Área Territorios Colectivos de Comunidades Negras	1.055.000	1%	DANE 1998
Reservas de las Sociedad Civil	24.590	0,1%	UAESPNN 2002
Parques Nacionales	11.000.000	10%	UAESPNN, IGAC 2002

**Tabla 1: Distribución del Territorio por Tipo**

*Adaptado: DNP, DANE, UAESPNN, IGAC*

La conservación en tierras privadas surge como una iniciativa que se desarrolla en Colombia bajo el concepto constitucional de la función social y ecológica de la propiedad. Este concepto indica que la función de la propiedad va mucho más allá del disfrute de los beneficios y los costos que genera este derecho. Dentro de este contexto, la conservación tiene una oportunidad de desarrollo dentro de la propiedad privada a partir de una dimensión social. Tal situación indica la necesidad de la implementación de instrumentos de política que promuevan estas iniciativas, y que fortalezcan acuerdos sociales o arreglos institucionales alrededor de la conservación, considerando una clara articulación entre los actores privados/colectivos y aquellos con una función pública.

Un argumento adicional es que la búsqueda de un equilibrio de las principales variables macroeconómicas (PIB, tasas de desempleo, tasas de interés y gasto / déficit público, etc.) ha llevado al país a tomar medidas de reducción en la inversión pública en materia ambiental y a fortalecer los mecanismos descentralizados de gestión administrativa, financiera y de inversión de las regiones, tanto por parte de los agentes públicos como por los privados y/o comunitarios. A pesar de que la reforma tributaria hace énfasis en la reducción de las exenciones fiscales y de los mecanismos de financiación de otros ins-

trumentos económicos para el tema ambiental, se cuenta en el país con 20 incentivos tributarios (cinco para el tema ambiental, doce para vivienda y tres para agua potable y saneamiento básico). Sin embargo, la eficiencia de la aplicación de estos incentivos vigentes no ha sido bien analizada en el país. Si bien otros instrumentos económicos y tributarios

existen por ley para los entes territoriales, no hay una clara evaluación de por qué ciertos acuerdos municipales dirigidos al tema ambiental funcionan y otros no.

El objetivo de este artículo es, a partir de un estudio de caso en el municipio de Encino<sup>1</sup> (Santander), analizar la viabilidad económica e institucional de utilizar la exención del impuesto predial como incentivo a la conservación de bienes y servicios ligados a la biodiversidad. Es

<sup>1</sup> "Análisis de la Viabilidad Económica e Institucional de la Estrategia de Conservación para el municipio de Encino, con el apoyo de la exención predial". Este proyecto se realizó con la estrecha colaboración de Fundación Natura y el municipio de Encino (Santander).

una evaluación ex – ante que pretende, en últimas, analizar los factores de éxito y fracaso de la utilización de este incentivo tributario para conservación de biodiversidad, considerando varios elementos:

Primero, se considera que la efectividad de este instrumento está fuertemente ligada al papel que puede tener el impuesto predial en las rentas propias del municipio, el cual tiene que decidir la destinación de sus recursos financieros para fomentar el desarrollo económico y social, y el mejoramiento de la calidad en el área de su jurisdicción. El nivel de dependencia frente a su capacidad de gasto en inversión social, tanto de los recursos provenientes de las transferencias del Estado, cuyos recursos tienen por lo general destinación específica, como de aquellos provenientes de recursos propios cuya destinación responde a una priorización de la inversión social en función de la orientación de política para el ordenamiento del territorio y lo establecido en el Plan de Desarrollo Municipal, es considerado determinante en la efectividad de la utilización de la exención del impuesto predial.

Segundo, el comportamiento de pago de los propietarios de predios es otra variable que puede afectar la efectividad en la utilización de la exención del impuesto predial, en materia de conservación de los bienes y servicios de la biodiversidad. En el caso del municipio de Encino, se observa que la existencia de dos tipos de usuarios (aquellos que están al día en el pago del impuesto predial y aquellos que tienen una deuda por este concepto, los morosos) y el peso financiero que puede tener cada uno de estos usuarios en las rentas del municipio es determinante en el análisis de viabilidad de este instrumento tributario. La propuesta de este análisis está orientada a como lograr un equilibrio en las finanzas del municipio, que permita implementar un acuerdo municipal para utilización de este incentivo económico para la conservación de los bienes y servicios de la biodiversidad sin que las rentas se vean afecta-

das. Esto significa un balance entre lo que percibe por concepto de impuesto predial y lo que deja de percibir por concepto de la exención.

Uno de los puntos fundamentales es la recuperación de la cartera morosa, que se convierte en una de las propuestas de financiación del ente territorial por concepto de la exención del impuesto predial y donde se proponen diferentes esquemas de financiación para estimular al pago. De esta manera, no solamente el usuario se pone al día con sus obligaciones tributarias sino que adicionalmente es beneficiario de un incentivo a la conservación, una vez se ponga al día.

Tercero, la clara relación entre los criterios biológicos/ecológicos para el acceso al incentivo tributario, las estrategias de conservación de los bienes y servicios de la biodiversidad y los costos de transacción asociados a su manejo y monitoreo<sup>2</sup> son otras variables de análisis dentro de este estudio.

## Descripción del territorio

El municipio de Encino se ubica al sur del departamento de Santander en la Cordillera Oriental vertiente occidental. La extensión de este municipio es de 43.350 hectáreas (DNP 1993) equivalente al 1,4% de la extensión total



*Inscripción rupestre. Parque Nacional Jau, Brasil. © WWF- Canon Juan Pratinestros*

<sup>2</sup> Esta información esta contenida en los resultados del proyecto, pero no hace parte de la información contenida en este artículo

del departamento. Limita con los municipios de Charalá y Coromoro. En el municipio se encuentra el río Pienta que es afluente del río Fonce. El río Pienta es alimentado al sur occidente por los ríos Negro, que nace en la Serranía Peña Negra y La Rusia que nace en el páramo La Rusia. Al sur-orienteste río es alimentado por el río Guacha el cual nace en el cerro Guacha.

De acuerdo con el EOT (2003) el municipio se puede dividir en tres tipos de paisajes, el andino, el subandino y el páramo lo que determina que el municipio haga parte de la ecorregión estratégica de la Cordillera Oriental, según las características establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente (1999). En esta zona los ecosistemas transformados abarcan el 51% de la superficie, mientras que los ecosistemas naturales corresponden al 49% de la superficie. Por su extensión los ecosistemas más representativos son los bosques subandinos, andinos y páramos, como se menciona anteriormente. En total estos ecosistemas, según lo establecido en el EOT (2003), equivalen al 34% de la extensión total de la cordillera. Cabe anotar, que el bosque andino de roble se encuentra en un alto grado de amenaza donde solo el 13% se encuentra bajo algún grado de protección. Adicionalmente, las características agrológicas de este municipio determinan que la vocación ideal de sus suelos es la conservación.

Los criterios biológicos definidos para este proyecto se hicieron con base en los bosques prioritarios de conservación considerados en la estrategia de conservación. Los andinos de la Cordillera Oriental están ubicados entre los 1.000 y 3.000 m.s.n.m.. Se caracterizan por presentar un estrato superior de árboles de 15 -35 metros de altura. Los bosques altoandinos están ubicados entre los 2.900 y 3.000 m.s.n.m. y se caracterizan por un estrato de árboles y arbustos entre 3 y 8 metros de altura. Los bosques de roble están presentes en la Cordillera Oriental desde los 1.100 y 3450 m.s.n.m.; sin embargo, se encuentran más abundantes en las laderas

más secas, principalmente en el lado occidental de la Cordillera Oriental.

En la zona de páramo existen algunas lagunas con agua permanente, las cuales alimentan a los ríos a través de diferentes quebradas. Todos estos ríos y quebradas hacen parte de la cuenca alta del río Fonce. Este río desemboca en el río Suárez y a su vez éste en el río Sogamoso. Todos estos ríos hacen parte de la Gran Cuenca del Río Magdalena. (EOT -2003). En este municipio las quebradas y ríos se encuentran en medio de valles estrechos con laderas muy inclinadas y en ocasiones con un alto fracturamiento que podrían causar la pérdida de caudal.

La población estimada para este municipio en el año 2003 es de 2.783 habitantes (DNP - 2003). Sin embargo, esta población no tiene las mejores condiciones como lo revela el índice de calidad de vida (ICV) que se encuentra en 41,7. Esto indica que en términos de calidad de vivienda, educación, acceso a servicios públicos y tamaño y composición del hogar el municipio tiene una condición baja en comparación con el promedio departamental. Por ejemplo, los municipios aledaños, el departamento y el promedio municipal presentan mejores condiciones de vida, dado que el departamento tiene un ICV de 69,40 y los municipios aledaños como Coromoro y Charalá tienen un índice de 44 y 61,20 respectivamente y el promedio municipal del departamento es de 52,36<sup>3</sup>.

De acuerdo con la información sobre la caracterización cualitativa y cuantitativa de la producción de ganado en el municipio de Santander, se estableció que a principios del siglo XX (1920) empieza la ocupación del territorio por parte de colonos provenientes del departamento de Boyacá. Estos colonos fueron los que iniciaron los procesos de adecuación de tierras para la

<sup>3</sup> Departamento Nacional de Planeación – Unidad de Desarrollo Social -1993

actividad productiva ganadera a través de la sustitución de áreas naturales por áreas transformadas en pastos. A mediados de los años cuarenta se registra la presencia de productos agrícolas como el trigo y la cebada en la parte alta del municipio y en la parte baja se registraron productos como la caña, el maíz, frijol, yuca y café (Arango – 2000).

A mediados del siglo, con la construcción de las carreteras, empieza la explotación maderera, la transformación del territorio a extensas zonas de pastoreo. Adicionalmente, se inicia un proceso de colonización de las partes altas del municipio con la introducción del cultivo de la papa. En las partes bajas de municipio por esta época el cultivo predominante es el café, sin ser éste muy tecnificado (Arango – 2000).

El municipio de Encino, en área predial rural, tiene un total rural aproximado de 23.351 hectáreas, distribuidas en 8 veredas. En total existen 1.886 predios rurales. De este total se trabajó con 1.706 predios que se encuentran en propiedad privada, que no cumplen ninguna función institucional, que tienen completa información y que están debidamente registrados en la base predial del municipio. Se trabaja con predios rurales por ser éstos los que pueden tener presencia de bosque y los que pueden realizar acciones específicas de conservación que apoyen la estrategia del corredor que propone Fundación Natura.

La vereda más representativa es Canadá con el 33% del territorio, seguida por la vereda Avendaño y Centro con el 15% y 14% respectivamente.

De los 1706 predios con los que se va a trabajar, 459 registran algún tipo de construcción. La mayoría de los predios se ubican en las veredas centro (317), Canadá (300) y Chapa (277). Las veredas que proporcionalmente tienen la mayoría de las mejoras en los predios son Centro (31%), Poima (33%) y Tumbitá (33%). Esto probablemente se explica porque son las que más próximas están a la cabecera urbana.

### Impacto en las finanzas del municipio

El municipio de Encino en los últimos años ha presentado una tendencia creciente de sus ingresos. En los años 1996 y 2001 se han presentado los mayores incrementos, en comparación con los años anteriores. En el año 1996 el aumento fue de más del 300% sobre los ingresos del año anterior y en el año 2001 el incremento fue cercano, de igual forma, a 300%. No obstante, este incremento proviene de los ingresos no tributarios, específicamente de las transferencias del orden nacional, no de los ingresos tributarios o propios (ver ilustración 2). Este rubro en los últimos años ha sido constante con tendencia a la

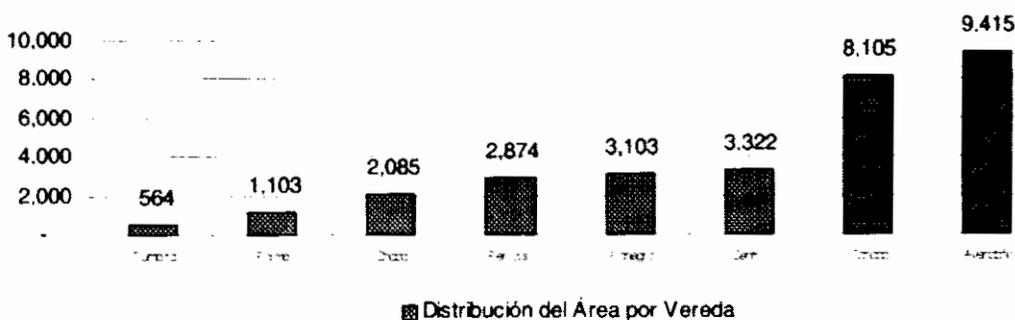


Ilustración 1: Área por vereda en hectáreas

Fuente: Información Predial; Cálculos Autores

baja. Cabe anotar que en este municipio, en el año 2001, casi el 90% de los recursos tributarios provino del recaudo del impuesto predial.

Esta situación indica, en primer lugar, la alta dependencia de los recursos provenientes de la Nación. Es decir, el municipio de Encino, en términos presupuestales, tiene poca movilidad hacia donde puede dirigir sus recursos, dado que los que provienen de la nación tienen destinación específica, como lo dispone la Ley 715 de 2001.

Al finalizar el año 2001, de acuerdo con la información suministrada por el Departamento Nacional de Planeación, las finanzas del municipio de Encino, confirmando el comportamiento esperado, se encontraban de la siguiente forma: el 60,4% de los ingresos corrientes estaban destinados a funcionamiento, el 84,3% de los ingresos provinieron de las transferencias. El 1,5% de los ingresos provinieron de los recursos propios. En lo relacionado con el gasto, el 80% del gasto total del municipio fue destinado a inversión. Adicionalmente, el puntaje de indicador de desempeño fiscal obtenido por este municipio para el 2001 es 52,7. Con esto se quiere decir que se encuentra en un nivel medio de desempeño, en comparación con el resto de municipios del país.

Los recursos provenientes del impuesto predial son los recursos propios más importante dentro del presupuesto, No obstante, estos recursos, a pesar de su poca participación dentro del presupuesto total, cada año desde 1993 hasta el 2000 registraron un incremento (ver ilustración 3). En el 2001 se registra una caída cercana al 50% del recaudo de 2000.

Ahora bien, el municipio de Encino, en condiciones óptimas, debería recaudar una suma aproximada de 69 millones de pesos por el impuesto predial en áreas rurales, teniendo en cuenta que la tarifa es del 11,5X1000 sobre el avalúo catastral vigente. En la actualidad el total del recaudo (rural y urbano) no supera la suma de 25 millones de pesos. Teniendo en cuenta que este municipio en su mayoría es rural<sup>4</sup>, se podría pensar que el nivel de evasión es del 70%. Esta situación está explicada, en buena parte, por la presencia de bosques en los predios que se encuentran más alejados de la cabecera municipal. No obstante, también podría ser explicada por otras razones como que los avalúos no corresponden a la realidad, que la estructura de propiedad vigente no corresponde a lo que tiene el municipio o que el municipio no cuenta con un sistema eficiente de recaudo.

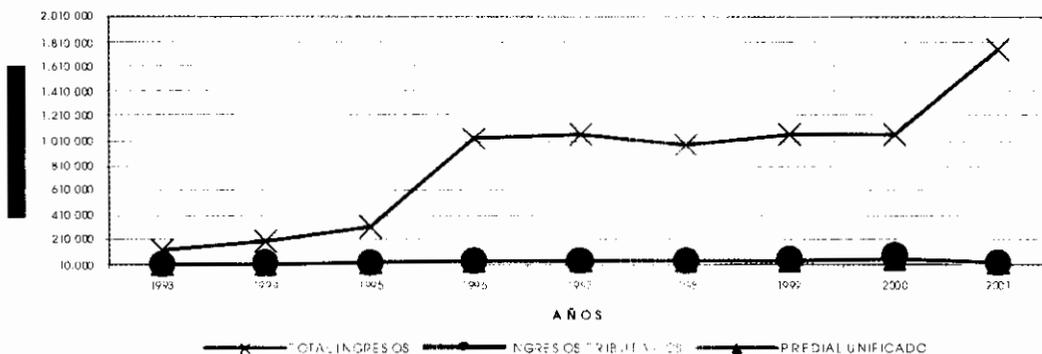


Ilustración 2. Ingresos totales, ingresos tributarios ingresos del predial

Fuente: DNP, Cálculos: Autores

<sup>4</sup> La información del presupuestal del municipio, utilizada para este análisis, no diferencia entre los ingresos por concepto del impuesto predial provenientes del sector rural y el sector urbano.

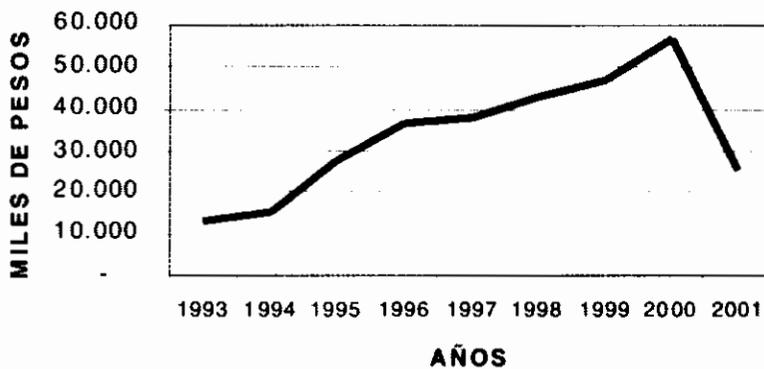


Ilustración 3. Predial unificado

Fuente: DNP. Cálculos: Autores

De los 429 predios que cumplen con los criterios de acceso propuestos CB2 y CB1<sup>5</sup> en condiciones óptimas, deberían aportar anualmente una suma aproximada de 30 millones de pesos. El 71% de este recaudo vendría de los predios que cumplen con CB2. Sin embargo, se debe tener en cuenta que no necesariamente todos los predios que cumplen con los criterios de acceso van a participar del proyecto. El balance que se debe contemplar en los escenarios debe ser entre los predios que tendrían más posibilidades de ponerse al día, a partir del esquema de refinanciación, y la capacidad de pago de sus propietarios, una vez los predios cumplan con los criterios de acceso. Por otro lado, no todos los predios que cumplen con los criterios de acceso se encuentran morosos, situación que debe, igualmente, contemplarse en los escenarios de análisis. Por lo tanto, el nivel de exención que se proponga debe tratar de equilibrar estas situaciones.

### Análisis del impacto de la exención del impuesto predial

El análisis del impacto de la exención predial partió de un entendimiento del comportamiento de los propietarios en relación con este tributo, en todo el municipio; para concentrarse

después en aquellos que serían sujeto de la exención, con el ánimo de entender cuáles son las características de los actores en términos de las condiciones de acceso a la exención. Este análisis permite tener una visión completa del municipio en cuanto al pago del predial y al grupo de propietarios a los cuales se les aplicaría

este beneficio. Esta información es clave para el establecimiento de los escenarios de exención desde el punto de vista del municipio y de los propietarios.

De los 1706 predios analizados se pueden identificar dos tipos de actores. Los morosos y los cumplidos. La información predial permite dar información sobre el comportamiento de pago del impuesto predial por un periodo de 21 años.

Los morosos, de acuerdo con la información disponible, inician su comportamiento desde el año 1982, con un 6,7% del total. El comportamiento es relativamente estable durante los 21 años siguientes, hasta el 2003 que dejan de pagar 146 predios adicionales, equivalentes al 15,8% del total de morosos (ver ilustración 4).

**Esta situación indica, en primer lugar, la alta dependencia de los recursos provenientes de la Nación. Es decir, el municipio de Encino, en términos presupuestales, tiene poca movilidad hacia donde puede dirigir sus recursos, dado que los que provienen de la nación tienen destinación específica, como lo dispone la Ley 715 de 2001.**

<sup>5</sup> Los criterios de acceso serán definidos más adelante.

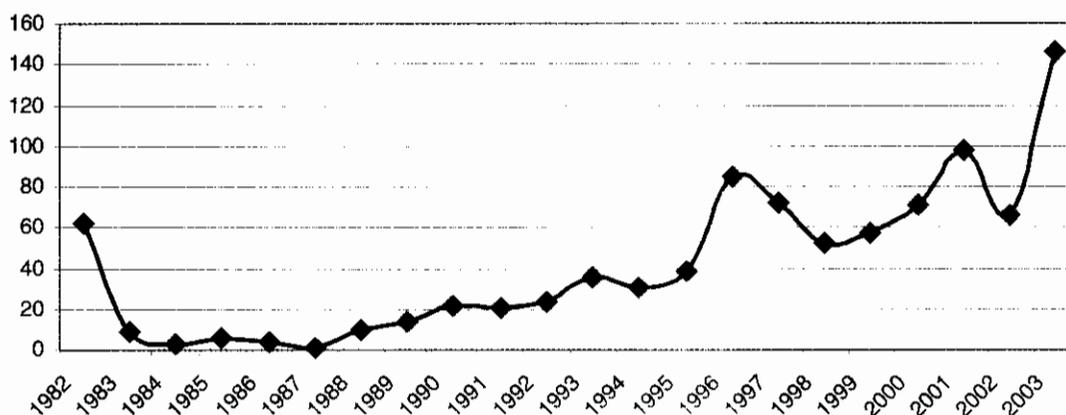


Ilustración 4. Número de predios morosos al 2003 según año del inicio de la deuda.

Fuente: Información Predial; Cálculos: Autores

No obstante, el comportamiento de no pago se reactivó a partir del año 1989, y es a partir de este año que el comportamiento ha sido ascendente. Para el año 2003 se habían acumulado 928 predios deudores, el 54% del total de los predios. Sería conveniente analizar si este comportamiento se debe a una respuesta de la crisis económica del municipio, a un cambio en las que reglamentan el cobro del impuesto predial, a falsas expectativas en relación con esta situación que se hayan desarrollado en el estudio o al tipo de uso que se le da al suelo. Esta relación es coincidente con los ingresos que percibe el municipio por el impuesto predial (ilustración 3), desde el año 1995 se registra una tendencia creciente hasta el 2001.

Introduciéndose, particularmente, en el análisis de los propietarios morosos, se puede afirmar que los predios más pequeños (>1 -10 hectárea son 499 predios, 0 -1 hectárea son 220) en número, son los que registran más deuda con el municipio. Sin embargo, estos dos grupos tienen tan sólo el 35% del total de la deuda. Los propietarios que tienen fincas mayores a 10 hectáreas tienen el 65%. Esto se explica, porque los predios más grandes son los que tienen un mayor avalúo y, por ende, están obligados a pagar un impuesto predial mucho mayor.

Las veredas<sup>6</sup> que tienen más propietarios morosos, en proporción al total de predios, son Canadá, Avendaño y Rionegro (son las veredas más alejadas de la cabecera municipal y las más cercanas a los grandes fragmentos de bosque) con un 70%, 69% y 68% respectivamente. El 60% de los predios morosos tienen presencia de bosque andino denso. La mayor concentración se registra en la vereda Canadá, donde del 70% de los propietarios que tienen pasivo predial, el 46% tiene presencia de bosque en su propiedad. Adicionalmente, de este 70%, el 54% son fincas entre 1-10 hectáreas.

Por otro lado, las veredas en donde se ubican la mayoría de los cumplidos, en proporción al total de los propietarios, son Poima, Pericos y Centro con el 38% y 39% para las dos últimas. Es importante anotar, que estas veredas son las que están más cerca de la cabecera municipal y buena parte de sus predios están entre 1 y 5 hectáreas.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> El municipio de Encino tiene ocho veredas registradas por el IGAC.

<sup>7</sup> El 45% de los predios que están entre 1 y 5 hectáreas se encuentran en estas tres veredas.

A partir de los dos criterios biológicos propuestos para el acceso a la exención del impuesto predial – presencia de cobertura boscosa y presencia de corrientes de agua CB2 y presencia de corrientes de agua CB1– se pueden establecer ciertas características de los propietarios<sup>9</sup>. En primer lugar, 16% (265) de los predios en el municipio de Encino cumplen con CB2, el 74% de los predios no cumple con ninguno de los dos criterios propuestos y el 10% sólo cumple con la cobertura boscosa CB1, como se puede observar en la siguiente ilustración.

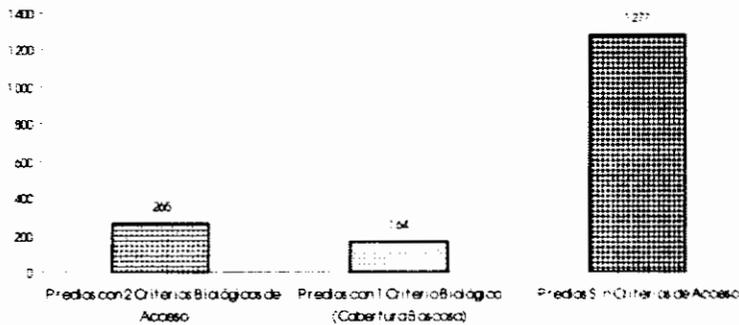


Ilustración 5. Distribución de los predios por criterios de acceso

Fuente: Fundación Natura; Cálculos autores

Otra característica importante que se debe tener en cuenta es si los predios tienen mejoras o no, esta característica es clave en la estimación del avalúo catastral y por ende del pago del impuesto predial. De los 265 predios que cumplen con CB2, el 81% no tiene mejoras (215), mientras que los predios que cumplen con CB1 el 77% no tienen mejoras (126). La mayoría de estos predios están ubicados en las veredas más alejadas de la cabecera municipal, donde se encuentra la mayor proporción de bosque andino denso y bosque andino bajo. Esta situación coincide con los predios morosos, ya que

éstos se ubican en las veredas más alejadas de la cabecera municipal, como la vereda Canadá. Por tal razón, se puede afirmar que el hecho de que estas tierras tengan mayor cobertura boscosa y menos construcciones implica que los propietarios decidan no pagar el impuesto predial<sup>9</sup> (Ver ilustración 6).

En la ilustración No. 6 se puede observar que la vereda que tiene mayor participación, en proporción al total de los predios, en el cumplimiento de criterios es la vereda Canadá con 37% para CB2 y un 36% para CB1, seguida por las veredas Rionegro y Avendaño respectivamente.

A partir de los resultados anteriores, se establecieron cuatro escenarios, con el fin de responder una de las preguntas de todo el proyecto “¿Cuál es el impacto de la exención en el presupuesto del municipio?”.

En primer lugar, es importante tener en cuenta que en el año 2001<sup>10</sup> por concepto de recaudo del impuesto predial, el municipio de Encino recibió 22 millones de pesos. En condiciones óptimas por concepto de este rubro, a nivel rural, a una tasa del 11,5/1000, el municipio de Encino debería recibir alrededor de 69 millones, como se menciona en apartados anteriores. Estos ingresos corresponden tan sólo al 32% de los ingre-

<sup>8</sup> Estos criterios biológicos fueron establecidos de acuerdo con la estrategia de conservación propuesta por Fundación Natura.

<sup>9</sup> Para la anterior se realizó una evaluación estadística donde se confirma con 99% de confianza esta hipótesis.

<sup>10</sup> Informe de Ejecución – Municipio de Encino Contraloría General de Santander 2002

sos esperados. Los 429 seleccionados, en esta muestra, aportarían al total de ingresos por impuesto predial, en condiciones óptimas, el 43% (30 millones de pesos). Por lo tanto, si se contemplara el escenario de una exención al 100% del impuesto predial, el municipio de Encino dejaría de percibir alrededor de 30 millones de pesos.

que garantizara una suma que compense, de alguna manera, lo que deja de percibir el municipio por concepto de la exención predial dentro del presupuesto. Para tal fin, en los esquemas de refinanciación propuestos se consideró una tasa de interés efectiva anual de 8%, la que equivale a la DTF del mes de enero

de 2004 (Esta es la tasa de interés oficial que determina la Superintendencia Bancaria). Adicionalmente, para cada grupo de predios que cumplen los criterios de acceso se establecieron escenarios donde se analiza el 100%, el

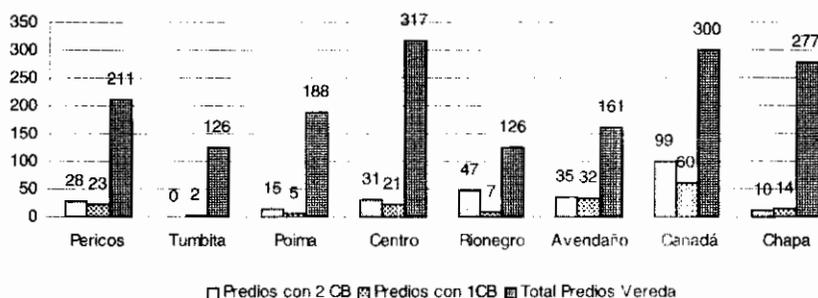


Ilustración 6. Predios con criterios vs. predios totales por vereda

Fuente: Información Predial; Cálculos: Autores.

Para el planteamiento de los escenarios se establecieron varios esquemas de refinanciación con el ánimo de establecer un horizonte de recaudo de pasivos

75%, el 50%, el 30% y el 15% de exención y se consideró un horizonte de refinanciación de la deudas entre 10, 7 y 5 años.

Tabla 2: escenarios de exención del impuesto predial para los predios que cumplen con CB2 año tipo

Número de predios	266
Cumplidos	99
Morosos	166
Recaudo óptimo	21.309.213
Recaudo real	9.322.211
Pasivo morosos total	156.731.083
Pasivo morosos grupo de interés	88.451.738
Ingresos no percibidos por el municipio anuales. Exención 100%	21.309.213
<b>Ingresos no percibidos por el municipio anuales. Exención 75%</b>	<b>15.981.909</b>
Ingresos no percibidos por el municipio anuales. Exención 50%	10.654.606
Ingresos no percibidos por el municipio anuales. Exención 30%	6.392.764

Ingresos no percibidos por el municipio anuales. Exención 15%	3.196.382
Recaudo de cartera anual esquema refinanciación 10 años	13.158.144
<b>Recaudo de cartera anual esquema refinanciación 7años</b>	<b>16.965.903</b>
Recaudo de cartera anual esquema refinanciación 5 años	22.129.959

Fuente: Autores

Para los predios que cumplen con CB2, el escenario propuesto es un nivel de exención del 75% sobre la tarifa que se paga actualmente del predial, con el esquema de refinanciación a siete años. En este escenario lo que deja de percibir el municipio, por este nivel de exención, asciende a la suma 16 millones de pesos; sin embargo, anualmente se esperaría recaudar casi 17 millones de pesos por el pasivo. Al cabo de los siete años el VPN (12%) del propuesto, en este caso sería 5'474.702<sup>11</sup> de pesos.

El recaudo anual se planteó a partir de los promedios de deuda de los propietarios, en donde se pudo observar que los promedios tienen menor variabilidad conforme el inicio de la deuda es más actual (ver ilustración No.5).

Por lo tanto, un predio que inició su deuda entre 1994 -1999 tiene una deuda

**Para los predios que cumplen con CB2, los 265 predios en total tienen un pasivo de 157 millones de pesos, equivalente al 38% de la deuda que total del municipio. De acuerdo con este planteamiento, de los predios que se esperan que participen en el proyecto, se va recaudar aproximadamente 88 millones de pesos<sup>12</sup> en siete años.**

aproximada de un millón de pesos y un predio que inició su deuda entre 2000 - 2003 tiene una deuda en promedio de ciento noventa y cinco mil pesos. Adicionalmente, se supone que es más probable que paguen aquellos que tienen deudas más pequeñas en comparación con las deudas antiguas que en general tienden a ser superiores a \$2'500.000; no obstante, el número de predios es mucho menor (Ver ilustración No. 7).

Es importante, tener en cuenta que los 265 predios en total tienen un pasivo de 157 millones de pesos, equivalente al 38% de la deuda total del municipio. De acuerdo con este planteamiento, de los predios que se espera que participen en el proyecto, se van a recaudar aproximadamente 88

millones de pesos<sup>12</sup> en siete años.

Para los predios que cumplen con CB1, el escenario recomendado es un nivel de exención del 50% sobre la tarifa que se

<sup>11</sup> Sin ajuste por inflación

<sup>12</sup> Pesos de 2003

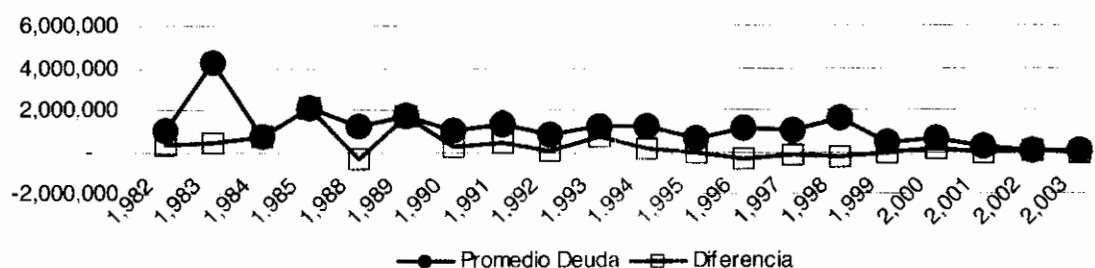


Ilustración 7: Deuda promedio de predios con CB2

Fuente: Base Predial; Cálculos: Autores

paga actualmente del impuesto predial (ver tabla 2). Este escenario plantea que el municipio dejaría de recibir \$4'398.126. Como en el caso anterior, se recomienda un esquema de refinanciación a siete años, en el que se espera recaudar una cifra anual cercana a

\$5'700.000. Al cabo de los siete años el VPN (12%) del proyecto sería \$7'453.358<sup>13</sup>. En total este grupo tiene un pasivo de 56 millones de pesos y de este total en siete años se espera recaudar una cifra aproximada de 30 millones de pesos (ver tabla 2).

Número predios	164
Cumplidos	61
Morosos	103
Recaudo óptimo	8.796.252
Recaudo real	3.715.236
Pasivo morosos total	55.804.590
Pasivo morosos grupo de interés	29.913.776
Ingresos no percibidos por el municipio anuales. Exención 100%	8.796.252
Ingresos no percibidos por el municipio anuales. Exención 75%	6.587.189
<b>Ingresos no percibidos por el municipio anuales. Exención 50%</b>	<b>4.398.126</b>
Ingresos no percibidos por el municipio anuales. Exención 30%	2.638.876
Ingresos no percibidos por el municipio anuales. Exención 15%	1.319.438
Recaudo de cartera anual esquema refinanciación 10 años	4.449.995
<b>Recaudo de cartera anual esquema refinanciación 7años</b>	<b>5.737.753</b>
Recaudo de cartera anual esquema refinanciación 5 años	7.484.201

Tabla 3: Escenarios de exención del impuesto predial para los predios que cumplen con CBI año tipo

Fuente: Autores

<sup>13</sup> Sin ajuste por inflación

Al igual que en el caso anterior, los grupos de interés serían los predios que dejaron de pagar entre 1994 y 1999 y entre 2000 y 2003. La deuda promedio por propietario, si inició su deuda entre 1994 y 1999, es de \$566.513; mientras que para los que la iniciaron entre 2000 y 2003 la deuda promedio es de \$130.000. El comportamiento de la deuda es descendente conforme es más actual; como era de esperarse, la variabilidad es menor a partir de 1998.

Los períodos escogidos (1994 -1999, 2000 -2003), además de concentrar el mayor pasivo predial, agrupan la mayoría de los predios, como se puede observar en la siguiente ilustración. Esta situación confirma, aún más, que los escenarios escogidos son los más convenientes para el municipio.

Ahora bien, para los predios que están al día y cumplen con CB2 o CBI y que actualmente pagan por hectárea un impuesto predial, aproximadamente de seis mil pesos (si no tienen construcciones) y ocho mil (si las tienen), tendrán que pagar, de ser aprobada la propuesta de exención del 75% sobre la tarifa del impuesto predial, \$1.400 por hectárea (si no tiene mejoras) y \$2.200 por hectárea (si tiene mejoras). Para los predios que

cumplen con CBI la situación es pagar \$3000 por hectárea para predios sin mejoras y \$4.000 para predios con mejoras.

Por lo tanto, una finca tipo de 10 hectáreas, anualmente, debe pagar alrededor de 60 mil pesos, pero si cumple con CB2 de acceso y se acoge al beneficio tributario, el impuesto predial tendría un valor aproximado de \$14.000.

No obstante, si este propietario está moroso y pertenece a los predios que

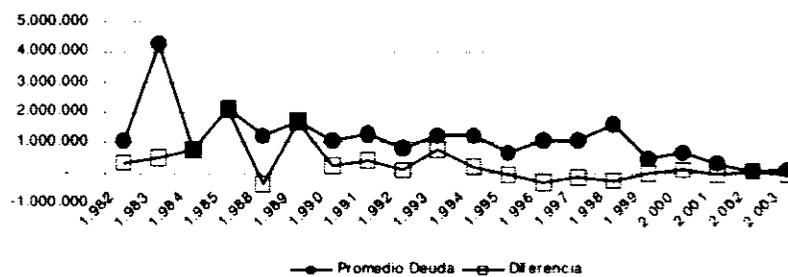


Ilustración 8: Deuda promedio predios con CBI

Fuente: Base Predial; Cálculos: Autores

dejaron de pagar entre 1994 y 1999 tendría que pagar \$195.000, a partir del esquema de refinanciación, más \$14.000, correspondiente al pago del impuesto predial. Esta propuesta es mucho más beneficiosa y menos arriesgada para el

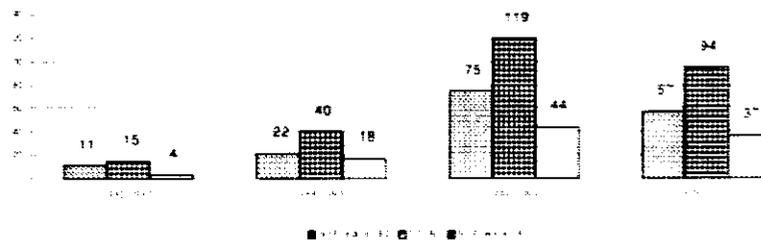


Ilustración 9: Número de predios por período de inicio de la deuda

Fuente: Base Predial; Cálculos: Autores

propietario, dado que además de recibir el beneficio tributario tiene la opción de acogerse a un esquema de refinanciación de su pasivo predial<sup>14</sup>.

## Conclusiones

La exención del impuesto predial, de acuerdo con los escenarios propuestos y a partir de los dos criterios de acceso planteados, CB2 y CB1, va a permitir, bajo los escenarios propuestos, que se logren los objetivos de conservación causando los menores impactos negativos en el presupuesto del municipio, garantizando que haya recuperación de cartera que permita mantener en equilibrio este presupuesto y, además, que sea un buen negocio para el municipio (efectividad del instrumento).

Adicionalmente, este sacrificio fiscal en el que tendría que incurrir el municipio de Encino, en términos de ingresos propios por concepto del recaudo del impuesto predial, puede ser más favorable para las finanzas del mismo que lo que se esperaría en condiciones normales. Esto se debe a que adicionalmente a la propuesta del instrumento tributario se va a presentar un esquema de refinanciación de la deuda para aquellos propietarios que desean tener acceso al beneficio tributario y que se tengan que poner al día con el pasivo que tienen. Por lo tanto, cualquiera que sea el nivel de exención que se escoja (100%, 75%, 50% ó 30%) en el corto plazo, el municipio no tendría un impacto tan severo en sus finanzas dado que un escenario conservador – sólo pagan aquellos que adquirieron la deuda después de 1994- implicaría ingresos adicionales para el municipio por 120 millones de pesos, probablemente en siete años, generando VPNs positivos al final de este período.

<sup>14</sup> El mismo esquema aplica para el otro período de análisis y el otro criterio.

Igualmente, la propuesta de implementación de la exención predial se puede convertir en un mecanismo efectivo para mejorar el desempeño fiscal del municipio, lo que se puede traducir en una herramienta de negociación de los recursos de orden nacional y de igual forma mitigar el impacto que puede generar la exención en el largo plazo<sup>15</sup>.

Es importante tener en cuenta, a partir del análisis del comportamiento de pago que se espera, que sólo paguen aquellos que tienen deudas relativamente pequeñas, entre un millón de pesos y 130 mil pesos por 10 años de no pago, dado que el nivel de ingresos del municipio de Encino tan sólo llega alrededor 800 mil pesos al año lo que supone que la disponibilidad de liquidez es muy baja<sup>16</sup>. En este sentido, el esquema de refinanciación que se ha planteado buscará que se impacte lo menos posible el bolsillo de los propietarios. El esquema de refinanciación propone para los predios que cumplen con CB2 y que adquirieron su deuda entre 1994 y 1999 una cuota anual de 190 mil pesos anuales, durante siete años, por una deuda de un millón de pesos. Para los predios que iniciaron su deuda entre el 2000 y 2003 se propone una cuota anual de 37 mil pesos por una deuda de 195 mil pesos en promedio. Para los predios que cumplen con CB1 para el primer período la cuota anual estaría alrededor de 108 mil pesos y para los predios que iniciaron en el segundo período, la cuota anual estaría 25 mil pesos. Estas cuotas serían adicionales al pago del impuesto predial. Por otro lado, sólo gozarán de los beneficios tributarios aquellos que estén dispuestos a refinanciar su deuda.

<sup>15</sup> Una vez los recursos provenientes de la recuperación de cartera se hayan recaudado.

<sup>16</sup> Para tener mayor claridad sobre este tema se recomienda un análisis detallado del comportamiento del productor y cómo sería su respuesta frente al incentivo que se le propone (segunda fase).

De acuerdo con los resultados obtenidos de este análisis, existen fuertes indicios para afirmar que el comportamiento de no pago se debe a la presencia de bosque en los predios. Es de esperar que en un municipio donde el nivel de ingresos es tan bajo, donde la producción está orientada, básicamente, a la auto - subsistencia, no se justifica pagar por un predio que no produce. Por otro lado, puede que exista poca capacidad del municipio en el recaudo.

### **Bibliografía**

- Agrawal A. 2002. "Common Resources and Institutional Sustainability". En the drama of the commons. E. Ostrom, T. Dietz, N. Dolsak, P.C. Stern, S. Stonich & E.U. Weber editors.
- Arango T. Santiago. 2000. *El café, La Caña, La Arveja y Los Bovinos en el municipio del Encino, Departamento de Santander*. Programa Andes Tropicales. Fundación Natura.
- Departamento Nacional de Planeación – Dirección de Desarrollo Agrario – Dirección de Desarrollo Social. *UAF Unidad Agrícola Familiar Promedio Municipal*. Diciembre de 2003.
- Enicott, E. 1993. *Land conservation through public / private partnerships*. Land Institute for land policy. Island Press.
- Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio del Encino – Aprobado 2003. Alcaldía Municipal.
- Just, R. Hueth, D. 1982. *Applied Welfare Economics and Public Policy*. Prentice – Hall. Cap. 4. 49 pág.
- Hernández S., J.C Cárdenas, H. Mancilla, L. G. Baptiste. *Valoración y diseño de políticas económicas para la gestión de la Biodiversidad*. Instituto Alexander von Humboldt – Departamento Nacional de Planeación.
- Instituto de Investigación en Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Departamento Nacional de Planeación, WWF Colombia, EESC. UAESPNN del Ministerio del Medio Ambiente. *Incentivos para la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad*/ Editado por Sarah Hernández Pérez. Bogotá: Instituto Humboldt, 2000. 150 p.
- Instituto Alexander von Humboldt, Fundación Natura y The Nature Conservancy. *Planificación de las Ecorregiones de los Bosques Montanos en la Cordillera Oriental Colombiana*. 2000
- Ministerio de Medio Ambiente. Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. *El Sistema Nacional de Áreas Protegidas – Conceptos y Estrategias*. 2003. 77 p.
- Myrick Freeman III. (1993). *The Measurement of Environmental and Resource Values – Theory and Method*. Resource for the Future.
- Solano, Clara. 2001. Estudio de caso: estrategia de conservación en tierras privadas. 31 – 48 pp. In: Jiménez, Solano, Barrera, Barrera (eds) *Las Servidumbres Ecológicas u mecanismo para la conservación en tierras privadas*, Bogotá. 29 -30 de May 2001. Fundación Natura. Red de Reservas de la Sociedad Civil, The Nature Conservancy, WWF Colombia.
- Tietenberg, T. (1992). *Environmental and Natural Resource Economics*. Harper Collins Publishers. New York.
- Townsend, R. and Pooley, S.G. 1995. "Distributed Governance in Fisheries". in Hanna and Munasinghe (eds) *Property rights and the environment: social and ecological issues*. the Beijer International Institute of Ecological Economics and The World Bank, pp. 47-67.
- UAESPNN, IGAC. 2002. *Áreas del Sistema Parques Nacionales Naturales – Cartografía Digital*. Escala 1:100.000.

## Conclusiones

**D**urante el seminario se realizaron cuatro mesas de trabajo con la participación de los asistentes al mismo; los resultados obtenidos, se presentan a continuación.

### Aspectos Políticos

- ❖ El desarrollo de una política para la conservación en tierras privadas, debe considerar el tratamiento que se le da internacionalmente a temas como la conservación, la participación y el uso sostenible de los recursos naturales, entre otros. Colombia ha ratificado una gran cantidad de convenios internacionales o acuerdos multilaterales en materia ambiental, tales como el Convenio de Diversidad Biológica, la Convención Ramsar y el Protocolo de Kioto; en este marco, se ha establecido una serie de compromisos y lineamientos que deben ser aplicados a nivel nacional. Sin embargo, éstos no son los únicos foros, y es necesario considerar que muchos de los debates ambientales (temáticas como propiedad intelectual, protección del conocimiento tradicional y acceso a recursos genéticos) están siendo discutidos tanto en el Convenio de Diversidad Biológica, como en acuerdos comerciales y de integración (ALCA, Tratados de Libre Comercio), los cuales tienen incidencia en las políticas de conservación en Colombia.
- ❖ De igual forma, existen normas de carácter supranacional, tales como las decisiones a nivel andino, desarrolladas en el marco de la Comunidad Andina de Naciones. Sin embargo, la participación de las comunidades tanto en el marco de los acuerdos regionales como multilaterales es muy baja y no se tiene mucha información. Es importante generar estrategias de capacitación y reconocimiento de estos espacios. Dentro del marco del Convenio de Diversidad Biológica, se han desarrollado reuniones preparatorias para las Conferencias de la Partes y una de las temáticas tratada es sobre áreas protegidas. Para la última COP, la Unidad de Parques elaboró un documento de posicionamiento sobre el Sistema de Áreas Protegidas, en la cual incluyó las recomendaciones de este seminario.
- ❖ Existen propuestas institucionales a nivel local que buscan lograr un mayor acercamiento entre lo local, lo nacional e internacional. Actualmente, organizaciones como la Asociación para el Desarrollo Campesino -ADC- están trabajando en una escuela de formación, que permite entender no sólo el panorama internacional, sino también la manera de desarrollar medidas para proteger la economía local y el conocimiento tradicional, para garantizar la conservación de los recursos naturales.
- ❖ Ante la pregunta sobre si existe un espacio reconocido legítimamente que permita la participación de las comunidades, se señala que existe un gran desconocimiento<sup>1</sup> y existen vacíos en términos de la reglamentación de los mecanismos<sup>2</sup> que

<sup>1</sup> A nivel regional, la Comunidad Andina de Naciones es un espacio de trabajo de los gobiernos, existen algunos comités y el Parlamento Andino, donde podría haber un espacio de participación para la sociedad civil, sin embargo no se conoce.

<sup>2</sup> Con respecto a los vacíos en la reglamentación, a nivel nacional existen algunos artículos en la Ley 59 de 1993, que hacen referencia al tema, pero no han sido aún reglamentados.

hagan efectiva la participación de la sociedad civil. La sociedad civil debe lograr una mayor apropiación de las diversas herramientas y espacios para la participación en la gestión ambiental y ello implica conocer las oportunidades y vacíos legales que existen para su utilización, pero también implica como presupuesto, tener adecuados niveles de información sobre las diversas políticas, programas y proyectos institucionales.

- ❖ Para comprender mejor el contexto en el cual se desean implementar las herramientas de conservación privada, es necesario analizar las sinergias y conflictos que se están presentando entre las políticas de conservación y otras políticas sectoriales, así como las implicaciones que los diversos tratados internacionales y de comercio están teniendo sobre la situación económica, ambiental y social en las localidades y regiones. Es necesario formular políticas integrales, donde haya articulación y coordinación interinstitucional.
- ❖ Más que respuestas, las discusiones de las mesas de trabajo suscitaron preguntas sobre los actores y su participación en los procesos de conservación: ¿Qué es la sociedad civil? ¿Cómo participa en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas? Ante las inquietudes se afirma que la sociedad civil no son solamente las organizaciones no gubernamentales, sino diferentes actores calificados, actores sectoriales, grandes y pequeños propietarios, cooperantes internacionales, entre otros.
- ❖ Surgen preguntas como ¿Qué es lo público? ¿Qué es lo privado? ¿Cuáles son las relaciones entre estos dos aspectos? La discusión lleva a concluir que lo público se construye a partir de lo privado, y que a su vez desde la participación privada se aporta al diseño de las políticas públicas.
- ❖ Una inquietud planteada por los participantes tiene que ver con el manejo de temas como la tenencia, la propiedad, el ordenamiento territorial y la conservación,

frente a aspectos como la unidad de planeación y conservación, los predios y los SIRAP en las regiones, las gerencias de sucesiones, la conservación a perpetuidad desde las reservas privadas y la continuidad de la conservación. Es necesario trabajarlos y analizarlos, para dejar unos lineamientos claros. Sobre los Planes de Ordenamiento Territorial, se cuestiona ¿Qué tanto hemos participado? ¿Qué tanto hemos incidido en las políticas estatales?

- ❖ Las discusiones suscitan preguntas como ¿Qué se conserva y para qué? Desde la visión institucional de la Unidad de Parques Nacionales, se conserva la biodiversidad en sus diferentes niveles: paisajes, ecosistemas, especies y genes. Desde la visión de las reservas privadas, se considera tan importante la conservación de la biodiversidad, como la producción dentro de un criterio de sostenibilidad ambiental que garantice la seguridad alimentaria.
- ❖ Es importante tener en cuenta las visiones a nivel nacional, regional y local, analizando las diferentes escalas de conservación; es decir, si la conservación privada en pequeña escala tiene o no tiene validez, cuáles son los criterios de conservación y el tiempo en la planeación. ¿A cuánto tiempo estamos pensando los cambios?

## Aspectos legales

- ❖ La figura legal de servidumbre existe hace mucho tiempo en el Código Civil Colombiano, y parece que no es necesario un cambio genérico del Código para implementar las servidumbres ecológicas como herramienta. Sin embargo, se necesitarían algunos ajustes para aumentar el efecto en la conservación. Se mencionaron algunos ejemplos de aplicación de servidumbres ecológicas y las implicaciones que éstas han tenido, como el caso de Perú donde por efecto de una servidumbre se reduce el valor comercial de un predio por su efecto en el derecho de herencia.

## Conclusiones

- ❖ Existen ejemplos en Colombia de la aplicación de concesiones, comodatos y usufructos. Sin embargo, la figura del usufructo puede tener inconvenientes en su aplicación como en el caso en que un propietario entrega un predio a un interesado en usufructo por un único pago y un tiempo fijo, y el usufructuario explota el predio a su acomodo, sin la claridad del impacto que se pueda hacer en el bien.



Recolección de trigo a través de una minga. © WWF-Canon/  
Andres Bärtschi

- ❖ Hay que analizar figuras como administradores de áreas de conservación, contratos de administración de predios empresariales y concesiones para administrar zonas de áreas protegidas para ecoturismo, teniendo en cuenta su viabilidad a la luz de la legislación nacional. Hay que analizar las implicaciones que tiene cada figura a nivel local, y en qué casos se puede aplicar. ¿Es posible que se fortalezcan las organizaciones locales?
- ❖ En Colombia existe la figura de reserva privada en el Código de Recursos Naturales Renovables y su reconocimiento en la Ley 99 de 1993 y en el Decreto 1996 de 1999. Sin embargo, existen vacíos que obstaculizan o dificultan un avance en el tema. Es por esto importante analizar los temas más confusos como son las compensaciones, los incentivos y el tema del registro.
- ❖ Surgen inquietudes con respecto a la figura del registro establecida en el Decreto 1996 de 1999. ¿Por qué es necesario registrar las reservas privadas? ¿Qué beneficios se obtienen? ¿Es necesario ser parte de la Red Nacional para registrar una reserva privada? ¿Cómo es el nivel de relación entre la Red Nacional y Parques? ¿Por qué no se ha reglamentado el tema de las compensaciones? Con el registro se espera recibir incentivos y como condición para registrarse se requiere ser propietario. Es así, como el acceso a incentivos se restringe a la propiedad privada plena, dejando por fuera a los vendedores, poseedores y ocupantes.
- ❖ Frente a las ventajas del registro, se dice que puede servir para posicionar la reserva como de interés público, para defenderla de conflictos de uso y darle de esta forma mayor seguridad jurídica. Sin embargo, existen casos de reservas que no han sido registradas y que han podido evitar el desarrollo de proyectos en estas áreas. Ante todo, se debe buscar que el registro, no se perciba como una categorización de los predios en reserva "Clase A" o "Clase B".
- ❖ En cuanto a la eventual inscripción de algunas herramientas como limitación de dominio, se planteó la necesidad de trabajar con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), las lonjas de propiedad raíz y evaluadores, para analizar y resolver las siguientes inquietudes: ¿Esta inscripción implica necesariamente un menor valor del bien? ¿Puede esto afectar el acceso a créditos? ¿Ese menor valor ya está implícito en las metodologías y criterios de avalúo actualmente utilizados? ¿Vale menos o más un bien que tiene áreas bajo conservación? ¿Si se considera que las áreas bajo conservación le otorgan mayor valor al bien, entonces esto implica mayor costo de impuesto predial? ¿Cómo se compensa la utilidad pública de los bienes y servicios ambientales ofertados?
- ❖ Respecto a la consecuencia de perpetuidad que se pueda derivar de la declaración de una reserva natural de la sociedad civil o de cualquier otra herramienta, se

consideró que es preferible dejar abiertas varias posibilidades, de tal manera que el propietario tenga la opción de decidir si desea que el acto tenga consecuencias por un término indefinido o por un periodo determinado. Se sugirió tener una tabla donde el objeto de conservación se negocie por tiempos, no a perpetuidad. Se aclara que en muchos países existe esta figura y lo que se establece es un contrato que se renueva con la voluntad de las partes.

- ❖ Hay que tener en cuenta que la promoción de redes privadas por parte del Estado, si bien depende de una decisión voluntaria del agente privado, conlleva costos y compromisos a largo plazo. Por ello se requiere tomar decisiones sobre dónde concentrar los esfuerzos ya que no todos los actores pueden promoverlas.
- ❖ Es importante involucrar en las discusiones sobre el tema de reservas privadas e instrumentos, a diversos tipos de propietarios privados tales como los indígenas y las comunidades negras; así mismo, se deben analizar aspectos como: ¿Los indígenas y las comunidades negras pueden establecer reservas privadas en sus resguardos y territorios colectivos respectivamente? ¿Existe algún procedimiento especial en estos casos?
- ❖ Es importante tener en cuenta las implicaciones de los instrumentos jurídicos y cómo van a ser abordados al trabajar con comunidades indígenas, negras y campesinas.

## Aspectos Institucionales

- ❖ Durante el último año han ocurrido cambios institucionales, que han incidido en el sector ambiental, como sector transversal y estratégico en el tema de la conservación. El Ministerio del Medio Ambiente asumió nuevas funciones y se constituyó en el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial. De esta manera, la pregunta que surge es cuál es la incidencia

que tienen estos cambios institucionales en la conservación del medio ambiente.

- ❖ En el ámbito nacional, existe una gran cantidad de políticas en las que se hace referencia al tema ambiental y de participación de la sociedad civil. Sin embargo, existe desarticulación de las políticas públicas, por lo cual se señala la importancia de desarrollar mecanismos institucionales que permitan articular las políticas. Existe la experiencia mexicana de los Consejos Nacionales, en donde se plantea de manera explícita la participación de la sociedad civil.
- ❖ Es necesario tener objetivos claros para la conservación privada, que precedan la posibilidad de acuerdos interinstitucionales. Las agendas son distintas y por lo general se resuelven en la arena política. Si no se tiene claro cuál es el objetivo de la Unidad de Parques Nacionales Naturales, se dificultaría el proceso de las áreas privadas de conservación. Uno de los aspectos importantes que se debe desarrollar como principio constitucional, es la función ecológica de la propiedad privada, porque de ello depende la interpretación y regulación del tema.
- ❖ La Unidad de Parques por su parte, está trabajando en el tema del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP- y ha realizado algunos eventos y mesas de discusión que sería muy importante aprovechar para desarrollar propuestas políticas. Además, es importante valorar la idea y participar en el desarrollo constructivo del Sistema Regional de Áreas Protegidas -SIRAP-, donde a pesar de los inconvenientes, se plantea el reconocimiento de un proceso que tiene particulares expresiones en lo regional. Es importante promover la consolidación de alianzas entre actores de la conservación en lo local y regional, no solo en espacios como los sistemas de áreas protegidas, sino también a través de redes temáticas como por ejemplo, las redes de comercio justo.
- ❖ Para garantizar mayores resultados en términos de la participación de la sociedad ci-

## Conclusiones

- vii, se deben identificar cuáles son los interlocutores válidos en la región o en la localidad y construir las diferentes instancias y espacios del SINAP y de los planes de ordenamiento territorial. ¿Cómo participan los diferentes gremios? ¿Cómo deben ser llamados a participar en estos sistemas de áreas protegidas, los grupos económicos? ¿Cómo participan las universidades y la academia? ¿Cómo participan los Consejos de la Cuenca?
- ❖ Una limitante en la promoción e implementación de las herramientas, que está ligada a los aspectos institucionales, es la baja capacidad institucional de la mayoría de los municipios que se ha visto reflejada, a manera de ejemplo, en las dificultades para implementar algunas directrices establecidas en la Ley 99 de 1993 como la ejecución de programas de adquisición de predios protectores de cuencas abastecedoras de acueductos. Lo anterior se convierte en una oportunidad para promover las herramientas de conservación privada como figuras que ayudan en el ordenamiento ambiental del territorio.
  - ❖ Las organizaciones de la sociedad civil se han responsabilizado por la promoción de las herramientas de conservación privada. Sin embargo, las autoridades ambientales estatales deben asumir con mayor empeño su responsabilidad frente a la articulación de estas figuras con los objetivos de conservación regionales, y por ende en el diseño e implementación de espacios e instrumentos que permitan esta articulación. Así mismo, existe un gran reto y una oportunidad de vincular a la empresa privada y a empresas de servicios públicos domiciliarios en la promoción y utilización de estas herramientas.
  - ❖ Las tendencias actuales de reestructuración estatal realzan el papel de la sociedad civil en la conservación, por lo cual sería conveniente en principio, una menor regulación que permita mayor libertad para la construcción e implementación autónoma de instrumentos y mecanismos; sin embargo, se

plantea el riesgo de llegar a una situación de primacía de las leyes del mercado con sus posibles consecuencias negativas en la conservación.

## Aspectos Técnicos

- ❖ Dentro del marco del Congreso Mundial de Parques que tuvo lugar en Durban<sup>3</sup>, se discutió el tema de las categorías de conservación y se definieron dos nuevas dentro del marco de la UICN<sup>4</sup>: la categoría V que hace referencia a las culturas tradicionales que manejan las áreas, y la categoría VI que incluye el tema de la producción sostenible, la conservación y el manejo de la biodiversidad. Es importante analizar la aplicabilidad de estas categorías a la luz de la legislación nacional.
- ❖ La valoración de los servicios ambientales, se constituye en una herramienta de negociación y de interlocución entre los propietarios privados y los públicos. Es importante avanzar en el desarrollo y aplicación de las metodologías.
- ❖ La evaluación de la efectividad en la utilización de las herramientas, implica construir mecanismos que permitan hacer su seguimiento con el fin de verificar si se han cumplido los objetivos propuestos con la utilización de la herramienta. En este sentido, se debe buscar un equilibrio entre la utilización de instrumentos típicos de seguimiento y control, y la promoción comunitaria de instrumentos de control social y educación ambiental.
- ❖ También es importante que en el diseño del presupuesto para la implementación de las herramientas se tenga en cuenta como una variable, el costo del monitoreo y la valoración integral de la biodiversidad.

<sup>3</sup> El V Congreso Mundial de Parques de la UICN se realizó en Durban (República de Sudáfrica) del 8 al 17 de Septiembre de 2003.

<sup>4</sup> Unión Mundial para la Naturaleza

## Directorio de Asistentes

Nombre	Cargo	Entidad	Dirección	Correo electrónico	Teléfono
Adisedit Camacho	Profesional Especializada	D.N.P	Cll 26 # 13 - 19 Bogotá	acamacho@dnpp.gov.co	5663666 Ext. 2782
Alba Obando	Asesora	Min. Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	Cll 37 # 8 - 40 Bogotá	anobando@minambiente.gov.co	3406236
Alberto Galán	Consultor	GTZ	Cll 92 # 70 - 56 Bogotá	fagasa9@cablenet.co	2180606
Alexander Macías	Propietario	Reserva Natural Etenoha	Cll 45 # 37 - 37 Bogotá	alexmaciasb@hotmail.com	2160595
Anamaria Fuentes	Directora	A.D.C.	Cll 10 # 36 - 28 Pasto	adc.@col2.telecom.com.co direccion@adc.org.co	7231022 - 7294043
Ángela Penagos	Investigadora	Instituto Alexander von Humboldt	Cra. 7 # 35 - 20 Bogotá	ampenagos@humboldt.org.co	6086900
Arturo Gálvez	Director	La Planada	Cra 24 # 17 - 75 Pasto	fesplan@col2telecom.com.co	7230761
Arturo Jiménez	Asesor jurídico	A.D.C.	Cll 10 # 36 - 28 Pasto	arturojimenez@conexcol.com	7231022 - 7294043
Carlos Acosta	Asesor Dirección	U.A.E.S.P.N.N	Cra. 10 # 20 - 30 Bogotá	cacosta@parquesnacionales.gov.co	3412218
Catherine Ramos	Estudiante	Universidad Javeriana	Cll 56A # 46-82 Apto 502 Bogotá	catherineramosg@hotmail.com	2224329
Clara Matalana	Investigadora Áreas Protegidas	Instituto Alexander von Humboldt	Cra. 7 # 35 - 20 Bogotá	clmatalana@humboldt.org.co	6086900
Clara Solano	Coordinadora Programa Andes Tropicales	Fundación Natura	Cll 55 Bis # 15-14 Bogotá	fundacionnatura@natura.org.co	2456188
Claudia Ángel	Coordinadora Nodo Cundi-boyacense	Red de Reservas	A.A. 140-B4 Chia	angel@colnodo.apc.org	310-6977780
Claudia Escolar	Investigadora		Cra. 4E #109 -48 Bogotá	escocep@cablenet.co	6372302
Claudia Franco	Asociada	Reserva Natural La Esperanza	Calle 48 # 4 - 15 Ibagué	clauclausi@hotmail.com	2645597
Daniel Jácome	Abogado	Fondo Para la Acción Ambiental	Cra. 7 # 32 - 33 Pto 27 Bogotá	fpaa@cablenet.co	4007168
Elsa Matilde Escobar	Directora Ejecutiva	Fundación Natura	Cll. 55Bis # 15-14 Bogotá	fundacionnatura@natura.org.co	2456188
Ernerto Puertas	Docente Investigador	Universidad Javeriana	Trasn. 4A. # 42-00 P. 8 Bogotá	epuertas@javeriana.edu.co	3208320 Ext. 4827
Érika Castro	Investigadora	Universidad del Rosario	Calle 14 # 6 - 25 Bogotá	ejcastro@urosario.edu.co	2970200 Ext. 370
Eugenia Ponce	Investigadora	Universidad Externado	Cll. 12 # 1-17 Bogotá	eponce@epm.net.co	6180935
Fidel Torres	Asociado	Reserva Sumapaz	Villa Dali La Frio Camelón Cajicá	fideltorresbarrientos_@42.hotmail.com	091-8661977-3102203705

Directorio

Nombre	Cargo	Entidad	Dirección	Correo Electrónico	Teléfono
Filipo Burgos	Asesor	U.A.E.S.P.N.N.	Cra. 10 # 20 -30 Bogotá	fburgos@parquesnacionales.gov.co	2433979
Gabriel Escobar	Oficial Medio Ambiente	USAID	Embajada Americana Bogotá	gescobar@usaid.gov	
Gabriel Vanegas	Director	Fundación Zuluka	Cra. 4 B # 26 - 186 Santa Marta	gavatova@hotmail.com	315-7061830
Germán Andrade	Director	Fundación Humedales	Calle 97 # 21 -42 Bogotá	gandrade@aya.yale.edu	6164777
Gisela Paredes	Planeación	U.A.E.S.P.N.N. Regional Cos-ta Atlántica	Cil 22 # 2A - 33 Santa Marta	gparedes1@yahoo.com	4230704 - 4230752
Guillermo Rodríguez	Gestión de Recursos	F.P.S.N	Calle 74 # 2 - 86 Bogotá	guirod@usa.net	3100571
Gustavo Guerrero	Abogado	U.A.E.S.P.N.N.	Cra10 # 20-30 Bogotá	gguerrorruiz@yahoo.com	2830850
Hernán Darío Correa	Moderador	Fundación Natura	Cil. 55Bis # 15-14 Bogotá	hdcorrea@hotmail.com	2697546
Hernando Sánchez	Consultor	Fundación Natura	Cil. 55Bis # 15-14 Bogotá	hernandosanchez@hotmail.com	2697546
Hernando Zambrano	Asesor	U. A. E. S.P.N.N.	Cra. 10 # 20 - 30 Bogotá	hzbio@hotmail.com	2841435
Iván Gómez	Director	IGAC	Cra. 30 # 48 - 51 Bogotá	idgomez@igac.gov.co	3694052
Jaime Salazar	Coordinador Regional	Conservación Internacional	Cra 13 # 71-41 Bogotá	jsalazar@conservation.org.co	3452852
Jairo Valderrama	Investigador	Fundación Humedales	Calle 97 # 21 -42 Bogotá	jvalde@humedales.com	6164777
Javier Arbeláez	Asociado	Fundación Mellizas	Calle 22 # 22 -44 Armenia	mandragora82@hotmail.com	096-7403177
Jean Carlo Rodríguez	Investigador	Instituto Alexander von Humboldt	Cra. 7a. 35 - 20 Bogotá	jcrodriguez@humboldt.org.co	6277530
Jorge Sánchez	Técnico científico	IGAC	Cra 30 # 48 - 51 Bogotá	jasanchez@igac.gov.co	3694000
Jorge López	Coordinador Nodo Eje Cafetero	Red de Reservas	Pasaje La Fogata casa # 1 Calarcá	george896@hotmail.com	7421420 Cel: 3155498559
Juan Acero	Funcionario	Medio Ambiente Gobernación de C/marca	Cil 26 # 47 - 73 Bogotá	jmacero@cundinamarca.gov.co	4261457
Juan Manuel Grau	Asociado	Reserva Sumapaz	Cra. 92 # 158 - 65 Bogotá	juanmagrau@hotmail.com	6803517
Juanita Chávez	Abogada	Instituto Alexander von Humboldt	Cra 7# 35-20 Bogotá	jchaves@humboldt.org.co	6086900
Karina Villazón	Abogada Oficina Jurídica	Superintendencia de Notariado y Registro	Calle 26 13 -49 Bogotá	karinavillazon@hotmail.com	3282121 Ext. 315
Laly Catalina Peralta	Socióloga	Universidad del Rosario	Calle 14 # 6 - 25 Bogotá	lperalta@urosario.edu.co	6178947
Laura de Guzmán	Abogada	Akiris de Colombia	Cra. 7 # 71 - 21 Bogotá	lauradeguzman@akiris.net	3173337
Lourdes Peñuela	Directora	Red de Reservas	Calle 21 N # 8N 18 Cali	resnatur@resnatur.org.co	6534538/39

Segundo Seminario de Herramientas para la Conservación Privada en Colombia

Lourdes Peñuela	Directora	Red de Reservas	Calle 21 N # 8N 18 Cali	resnatur@resnatur.org.co	6534538/39
Luciano Cárdenas	Coordinador Geografía	IGAC	Cra 30 # 48 - 51 Bogotá	lcardena@gov.co	3694091
Luis Alfonso Herrera	Miembro	Comité Pro Defensa del Cerro de la Conejera	A.A.42706 Bogotá	luis_herrera_00@yahoo.com	6731758
Luis Guillermo Baptiste	Investigador - Docente	Universidad Javeriana	Transv. 4 # 42 - 00 P. 8 Bogotá	guillermo.baptiste@javeriana.edu.co	3208320 Ext. 4827
Ma. Fernanda Urdaneta	Profesional CAR	CAR - SIRAP	Cra. 7 # 36 - 45 Bogotá	murdaneta@car.gov.co	3209000
Magdalena Castellanos	Asesora	Red de Reservas	Calle 21 N # 8N 18 Cali	magdacaste@hotmail.com	8609979
Marcela Cañón	Asesora	U.A.E.S.P.N.N.	Cra 10 # 20-30 Bogotá	mcanon@parquesnacionales.gov.co	3412218
Marcela Escobar	Coordinadora Administrativa	Fundación Natura	Cil. 55Bis # 15-14	miarmel@natura.org.co	3456189
Margarita Flórez	Directora	ILSA/WWF	Cil 38 # 16 - 45 Bogotá	margaritaflorez@cable.net.co	2880416
Mariana Infante	Investigadora	Instituto Alexander von Humboldt	Cra. 7 # 35 - 20 Bogotá	mariana800506@hotmail.com	6086900
Mariela Osorno	Asesora Técnica	ECOFONDO	Cil 82 # 19 - 27 Bogotá	angeloso@colomsat.net.co	6913442 / 52 / 63
Martha Suárez	Bióloga	U.A.E.S.P.N.N.	Cra.10 # 10-30 Bogotá	msuarez@parquesnacionales.gov.co	3410265
Martín Gutiérrez	Director Jurídico	PRONATURA - México		martingutierrez@pronatura.org.mx	(52) 55 56355059
Mauricio Arias	Asociado	Red de Reservas	Cra. 7 # 7 - 38 Salento, Quindío	mauricioarias72@hotmail.com	096-7593370
Mónica Rodríguez	Profesional Especializada	U.A.E.S.P.N.N.	Cra. 10 # 20 - 30 Bogotá	mmrodriguez@parquesnacionales.gov.co	2433828
Natalia Arango	Investigadora Áreas Protegidas	Instituto Alexander von Humboldt	Cra. 7 # 35 - 20 Bogotá	narango@humboldt.org.co	6086900
Nestor Rodríguez	Administrador	C.R.Q	Cil 19N # 19-55 Armenia	ecosistemas@crq.com.co	7460600
Olga Restrepo	Investigadora	Universidad del Rosario	Cil. 14 No. 6 - 25	ocrestre@urosario.edu.co	2970200
Oscar Tamayo	Coordinador Nodo Amazonas	Red de Reservas	Cra. 5 # 8 - 28 Leticia	oatamayos@hotmail.com	5924533
Pablo Flórez	Coordinador Conservación	Proaves	Cra. 84 # 37B -163 Medellín	proaves@epm.net.co	4161562-4122014
Pedro Solano	Director	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental	Lima , Perú	psolano@spda.org.pe	911-4419171
Patricia Guzmán	Investigadora	Universidad Externado	Calle 12 # 1 - 17 Bogotá	pguzman@uexternado.edu.co	2821117
Patricia Jaramillo	Gerente	Comunicación Ambiental	Cra 15 # 85-37 Apto 501 Bogotá	pat@inter.net.co	2561131
Pilar Barrera	Representante en Colombia	The Nature Conservancy	Cil. 82 No. 11 - 37 Of. 506 Bogotá	pbarrera@tnc.org	6108512

Directorio

Roberto Chavarro	Médico	Reserva Rogitama	Peñas Blancas Arcabuco, Boyacá	rogitama@col1.telecom.com.co	098-7422944
Rocío Rodríguez	Investigadora	Fundación Natura	Dg. 109 # 11B - 79 Bogotá	rrodriguez@natura.org.co	6376224
Rolando Castaño	Abogado	Min. Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	Calle 37 # 8 -26 Bogotá	rcastano@minambiente.gov.co	3406297
Sandra Muñoz	Trabajo Social	Asociación Común Trezando Abrazos	Socotá, Boyacá		7820027
Santiago Madriñán	Director	CECODES	Cra. 12 # 93-31 Bogotá	smadrina@cable.net.co	6221224
Santiago Ribón	Membro Junta Directiva	Fundación Natura	Calle 28 # 6 -77 Bogotá	riboncolombia@cable.net.co	3801130
Sarah Hernández	Investigadora	Instituto Alexander von Humboldt	Cra. 7 # 35 -20 Bogotá	shernandez@humboldt.org.co	6086900
Sergio Márquez	Nodo UNGANDÍ	Red de Reservas	A.A. 700 Turbo, Antioquia	ungandi@edatel.net.co	094-8243610
Sonia Sanclemente	Abogada	Procuraduría	Cra. 5 # 15-80 Bogotá	soniasanclemente@yahoo.com	3360011 Ext. 11406
Wilson Sandoval	Investigadora	CAR - SIRAP	Car. 7 # 36 - 45 Bogotá	wsandovalr@car.gov.co	3209000 Ext. 1564