Áreas privadas protegidas y territorio: la conectividad que falta

Claudia Sepúlveda

Socióloga, Magíster en Asentamientos Humanos, Directora Proyecto CIPMA-FMAM Ecorregión valdiviana: "Mecanismos Público-Privados para la Conservación de la Biodiversidad en la Décima Región"

ÁREAS PRIVADAS PROTEGIDAS: OBJETIVO PRIORITARIO DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

La conservación de la biodiversidad ya no es vista como función exclusiva del Estado, pues existen iniciativas privadas de conservación biológica a lo largo del país[1]. Estas incluyen investigaciones básicas y aplicadas, proyectos específicos –tales como bancos de semillas, programas de rehabilitación de especies amenazadas, jardines botánicos o campañas educativas–, donación de recursos financieros, humanos o de tierras al Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado (SNASPE) y, por supuesto, la creación de Áreas Privadas Protegidas (APP).

El número de APP ha crecido de manera importante en los últimos años. Por ejemplo, 12 APP mayores de cuarenta hectáreas fueron catastradas por CIPMA en 1997 para la Décima Región[2], la cifra aumentó a 37[3] en el año 2000[4], y luego a 50 en el 2001[5]. Estas iniciativas nacen y se desarrollan sin ningún tipo de incentivo o reconocimiento social y bajo diversas fórmulas que incluyen algún grado de cooperación con el sector público.

Las APP presentan una gran oportunidad para crear un círculo virtuoso entre crecimiento económico y protección ambiental. Por un lado, se orientan hacia la conservación *in situ*, contribuyendo directamente al resguardo de la biodiversidad tras ampliar las superficies protegidas de ecosistemas prioritarios. Por otra parte, generalmente combinan el objetivo de conservación con actividades generadoras de ingresos, sean estos tradicionales (agricultura, silvicultura), o innovadores (ecoturismo, productos forestales no madereros), produciendo valiosas experiencias aplicadas. Incluso, unas pocas han incursionado en la participación de vecinos, comunidades rurales y otros actores.

Las APP presentan un enorme potencial para reforzar y complementar el SNASPE, protegiendo ecosistemas que se encuentran ausentes o subrepresentados en el sistema público, situación que afecta a cerca del 50% de las formaciones vegetacionales de Chile[6]. Solo para la adquisición de los terrenos considerados como prioritarios para la conservación de la diversidad biológica –la mayoría de los cuales son privados según el Informe Chileno, realizado en 1997– el Fisco debería adquirir cerca de un millón 600 mil hectáreas[7]. De allí que la creación de APP que cumplan con ciertos estándares mínimos en cuanto a su tamaño, localización y manejo, constituya un objetivo prioritario de la política pública ambiental.

Resumen

Tras el aumento del número de Áreas Privadas Protegidas (APP), han surgido diversas iniciativas para lograr la conservación biótica de cada una de ellas. No obstante, estas iniciativas nacen y se desarrollan sin ningún tipo de incentivo o reconocimiento social y bajo diversas fórmulas que incluyen algún grado de cooperación con el sector público. Estas áreas ofrecen grandes beneficios, sin embargo, se encuentran muy aisladas entre sí, además de abarcar terrenos no superiores a las 100 hectáreas. Por ello, esta ponencia evidencia la necesidad de que, más que constituir áreas protegidas aisladas, las APP deberían ser aprovechadas para articular iniciativas y formar conjuntos de redes territoriales que permitan establecer y proteger corredores biológicos que conecten áreas protegidas públicas o privadas entre sí. Para esto se requiere que las APP y los proyectos de conservación se articulen territorialmente permitiendo sumar hectáreas, además de recursos humanos y financieros en pos de objetivos comunes.

LA CONECTIVIDAD QUE FALTA

En Chile, las APP ofrecen enormes beneficios en la oferta que hacen de bienes y servicios ambientales como agua o aire limpios, en oportunidades de recreación y calidad de vida, y creación de empleos. Sin embargo, suelen localizarse en sitios de belleza escénica que no necesariamente son los más prioritarios desde una perspectiva ecológica. Además, la mayoría de las APP registradas en Chile tienen tamaños inferiores a las 100 ha. No obstante, es sabido que para conservar la biodiversidad a largo plazo se necesitan grandes extensiones que sostengan poblaciones viables, inclusive de los predadores tope que mayor territorio abarcan, y conexiones entre estas áreas núcleo que permitan el intercambio de individuos y flujo génico[8].

Por ello se hace evidente que más que constituir áreas protegidas aisladas, la fuerza de las APP será aprovechada cuando se logren articular las iniciativas aisladas de hoy en día, para formar conjuntos de redes territoriales que permitan proteger superficies significativas de ecosistemas prioritarios; establecer corredores biológicos que conecten áreas protegidas públicas o privadas entre sí y/u operar como zonas de amortiguación en torno a ellas.

En suma, se requiere que las APP y los proyectos de conservación se articulen territorialmente, permitiendo sumar hectáreas y recursos humanos y financieros en pos de objetivos comunes.

Pero ¿cómo avanzar hacia la conectividad territorial de las APP? Por un lado, es necesario lograr la conectividad entre los propósitos y acciones de los gestores de las APP, y por otro, entre estos y el tejido social, económico y político de los territorios donde se localizan. Para ello es necesario indagar en el perfil de las APP y las motivaciones detrás de su creación. Solo así se identificarán los incentivos y líneas de acción más apropiados para propender hacia la conectividad territorial entre APP, como expresión social y espacial de la conectividad biológica que la conservación de la biodiversidad exige.

¿QUIÉNES CONSERVAN Y CUÁLES SON SUS MOTIVACIONES?

A nivel mundial, las APP han existido bajo formas diversas desde hace varios siglos[9]. A pesar de que en su mayoría este fenómeno permanece sin ser estudiado, en 1999 Langholz estimó que las APP de Costa Rica cubren 63 mil 832 hectáreas, lo que equivale al 1,2% del territorio nacional. Las APP también se han desarrollado con fuerza en otros países latinoamericanos, como Colombia, Brasil, Venezuela y Paraguay, donde cuentan con reconocimiento formal y una serie de beneficios entregados por programas de apoyo estatal[10]. En 1994 Alderman destacó los altos niveles de rentabilidad alcanzados en países de África y América Latina a través de actividades como el ecoturismo.

Si los estudios sobre APP son escasos, las investigaciones sobre las motivaciones asociadas a su creación son prácticamente inexistentes. Sin embargo, Uphoff y Langholz (1998) desarrollaron un "puente teórico" entre prácticas de conservación y comportamiento humano, que propone que las personas tomen decisiones sobre el uso de la tierra basadas en cuatro categorías de motivaciones: legalidad, rentabilidad, aceptación social y el sentido de *stewardship* o "custodia", que se asocia al "deseo de protección de la naturaleza" o "altruismo ambiental"[11]. Un estudio reciente hipotetiza que este sentido de *stewardship* ha sido el motivador más importante para la creación de APP en Costa Rica[12]. Estos cuatro "dominios motivacionales" permitirían identificar los instrumentos de política pública más apropiados para estimular comportamientos favorables a la conservación y conectividad.

En Chile, un grupo de investigadores del CIPMA (1997) realizó un catastro y propuso una tipología de los proyectos nacionales, gestionados por simples ciudadanos y sus familias, empresas (inmobiliarias, ecoturísticas, forestales), ONGs y comunidades indígenas. Los tipos resultantes –parques y reservas, comunidades de conservación, proyectos ecoturísticos y ecoinmobiliarios– reflejan la diversidad de motivaciones de sus gestores, que van desde la filantropía pura hasta el interés comercial, pasando por la protección de patrimonios familiares con un alto valor afectivo y objetivos de desarrollo local sustentable. Algunas conclusiones con respecto a las APP existentes en el país en 1997 fueron que:

- las más frecuentes eran los parques y reservas privadas (45,5%), seguidas de comunidades de conservación (30,3%) y de proyectos ecoturísticos y ecoinmobiliarios (24,2%);
- cubrían desde 45 a 251 mil[13] hectáreas de extensión;
- todas estaban abiertas al uso público, aunque solo algunas de forma amplia y permanente;
- los particulares, sociedades privadas y otras formas de comunidades privadas están presentes en el 67% de los casos.

Datos más actuales nos indican que de 150 propiedades cuyos dueños están desarrollando iniciativas de conservación *in situ* en la Décima Región, o tienen la intención de hacerlo (CIPMA, 2000a; CIPMA, 2000b), un 66% de los casos son de propiedad de particulares y sucesiones, el 75% tiene menos de 100 hectáreas y el 69% menos de 50 hectáreas. En relación a las motivaciones, si bien los propietarios muestran una combinación diversa, la más frecuente es "conservar la biodiversidad" (66%), seguida de "amor a la naturaleza" (56%). Otro tanto declaró estar motivado para dejar un legado a la familia e hijos (40%) y solo un 13% señaló que se trataba de una "buena inversión".

Cabe destacar que, en combinación con la motivación por conservar, un 55% de los propietarios se manifestó interesado en desarrollar actividades de ecoturismo, en muchos casos como una estrategia para autofinanciar sus proyectos. Resumiendo, se ha establecido que su motivación principal es proteger los lugares naturales, conservar su biodiversidad y disfrutar de los valores paisajísticos, y solo de manera complementaria, en algunos casos, obtener ingresos que les permitan autofinanciar sus iniciativas[14].

Un tipo especialmente llamativo de APP en Chile –por el patrón internamente homogéneo que muestran tanto la motivación de sus gestores como su fórmula organizacional– son las denominadas "comunidades de conservación". Ellas se organizan bajo la fórmula de sociedades privadas de diversas figuras legales –sociedad agrícola, inmobiliaria, corporación– o sin figura legal alguna. El número de socios o accionistas es variable (desde 4 a 62) y en general se relaciona con el tamaño de la propiedad. Todas combinan la conservación de parte de la propiedad –zona colectiva– con zonas individuales de uso de sus propietarios, generalmente para veraneo, que pueden o no estar subdivididas. En varias de estas comunidades sus propietarios cuentan con asesoría especializada para manejar el terreno con criterios de conservación. Resulta destacable que ninguna tenga objetivos de lucro y que sólo en un par de casos exista la decisión de desarrollar actividades generadoras de ingresos, principalmente ecoturismo, como una forma de alivianar los costos del manejo[15].

Una revisión reciente de casos destacados[16] mostró que las fórmulas desarrolladas por las comunidades de conservación y los proyectos ecoinmobiliarios parecen sustentarse y financiarse gracias a una combinación de objetivos de bien común –como es la protección de lugares que son de uso comunitario de sus socios y, en algunos casos, abiertos al uso público– con el beneficio individual, como es el disfrute exclusivo de la belleza natural (Tablas 1 y 2). Más aún, la revisión de casos seleccionados de proyectos inmobiliarios –a los que podría suponerse una orientación más clara hacia objetivos de rentabilidad– permite plantear que, independientemente del éxito comercial alcanzado, la motivación básica inicial de sus gestores ha sido financiar la conservación de un lugar que tiene para ellos un valor particular, natural y afectivo.

Los antecedentes hasta aquí expuestos permiten proponer como hipótesis de trabajo que la conservación de la biodiversidad y la protección de lugares naturales son la principal motivación detrás de la creación de APP en Chile, sin que ello excluya otras motivaciones –como las afectivas, sociales o económicas– que se combinan de manera dinámica. Estaríamos frente a un movimiento de conservación privado, surgido de manera autónoma y

Tabla 1: Comunidades de conservación

Nombre	Superficie protegida (ha)	Número de acciones	Costo por acción (miles de $)	Gastos comunes mensuales (miles de $)
Altos del Huemul	35.000	90	n/d	n/d
Ahuenco A	290	25	3.500	16.5
Ahuenco B	450	34	3.500	16.5
Factoria	2.000	43	6.500	16.5
Namuncay	400	20	17.500	33
Quirra-Quirra	207	25	4.500	16.5
Lago las Rocas	600	3	n/d	no hay

Nota: n/d: información no disponible
Fuentes: Elaborado en base a información aportada por Corcuera, 2001, Calcagni, 2001; Durston, 2001; y Gómez, 2001.
Fuente: Corcuera, Sepúlveda y Geisse (2002).

Tabla 2: Proyectos Ecoinmobiliarios

Nombre	Área protegida (ha)	Superficie total (ha)	Número de parcelas	Costo por parcela (miles de $)	Gastos comunes mensuales (miles de $)
Oasis La Campana	1.000	2.500	484	13.000	16.5
Lago Tepuhueico	15.000	20.000	5.000 (1.000 vendidas)	4.250-9.100	no hay
San Francisco de Los Andes	1.800	8.100	400	7.500-19.500	39.0
Parque Los Volcanes	1.150	1.600	330	9.100	14.5
Parque Kawelluco	800	1.200	400 (60 vendidas)	n/d	16.5
La Invernada	660	530	94	7.500	16.5

Nota: n/d: información no disponible.
Fuentes: Elaborado en base a información aportada por Moreno, 2001; Sepúlveda y otros, 1998; Tapia, 2001; Larraín, 2001; De Pablo, 2001; Fierro, 2001; Correa, 2001; Ziller, 2001 y Donoso, 2001.
Fuente: Corcuera, Sepúlveda y Geisse (2002).

espontánea y protagonizado por personas naturales de manera individual o asociadas (más que por ONGs, fundaciones o empresas), cuya racionalidad escapa al enfoque clásico de búsqueda de ganancia e incorpora objetivos de manejo más complejos como la valoración de la biodiversidad y la belleza paisajística, o la posibilidad de legado a la propia descendencia o a la comunidad[17]. Este último aspecto, en especial, jugaría un rol fundamental en la decisión de conservación[18].

La importancia de este tipo de motivaciones para las políticas públicas son enormes. El hecho de que los incentivos para la creación de APP y el desarrollo de su conectividad no requieran –necesariamente– competir con rentabilidades alternativas del suelo, representa un ahorro potencial enorme para el Fisco y el diseño de los incentivos debieran tener en cuenta estas características (Sepúlveda, 1997).

INCENTIVOS PARA REDES DE APP EN CHILE: ¿QUÉ MECANISMOS SE REQUIEREN?

A pesar de las numerosas ventajas de las APP, en rigor no es posible catalogar así a estos territorios, en tanto no exista un reconocimiento formal, criterios para su elegibilidad y estándares mínimos de planificación y manejo de los mismos. Además, para lograr un verdadero impacto sobre la conservación, es necesario conectar las APP entre sí. Los incentivos[19] para promover acciones de conservación han cobrado especial relevancia en los últimos años. El enfoque emergente "se basa en el principio de que las personas conservarán los recursos naturales cuando se les entreguen los incentivos apropiados"[20], de acuerdo a sus motivaciones.

Una revisión a la situación latinoamericana muestra que en varios países –tales como Costa Rica, Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela, entre otros– las APP tienen reconocimiento legal y pueden acceder a una diversidad de incentivos[21]. Dicha experiencia enseña que las exenciones o rebajas de impuestos territoriales o inmobiliarios no constituyen una medida suficiente para fomentar la creación de APP, dado el bajo valor que en general tienen las propiedades rurales[22], a diferencia de lo que ocurre en EE.UU., donde los impuestos territoriales suelen ser muy elevados y su rebaja representa uno de los principales incentivos para proyectos de conservación de tierras privadas.

La experiencia internacional enseña que "en la gran mayoría de las circunstancias, y teniendo en cuenta objetivos múltiples, la conservación de la biodiversidad se logra de manera más efectiva a través de un *mix* de instrumentos y mecanismos"[23]. Por ejemplo, en América Latina las políticas más efectivas han demostrado ser aquellas que combinan las rebajas y exenciones de los impuestos territoriales con incentivos fiscales de mayor peso –tales como exenciones o rebajas de los impuestos a los ingresos y subsidios directos–, el acceso a fondos concursables, programas de capacitación y asistencia técnica y medidas de apoyo para la creación de mercados asociados a la conservación[24].

La posibilidad de desarrollar en Chile tales combinaciones de incentivos se ve seriamente limitada por lo establecido en el artículo 35 de la Ley de Bases del Medio Ambiente (LBMA), que solo contempla beneficios tributarios[25]. En base al artículo 35 se han elaborado dos propuestas de reglamento[26]. Lamentablemente, ninguna de tales propuestas ha planteado la creación de un paquete de

incentivos monetarios y no monetarios. Tampoco han contemplado ideas para avanzar hacia la conectividad.

La Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) se encuentra preparando una tercera propuesta de reglamento, cuya redacción, de acuerdo a la agenda ambiental del gobierno, debería concluirse durante el presente año (CONAMA, 2002). La reglamentación del artículo 35 de la LBMA en actual elaboración, constituirá, de entrar en vigencia, una señal importante sobre el valor social de las APP –lo que resulta en sí mismo un incentivo–, a la vez que permitirá generar un registro de estas iniciativas y algún mecanismo de elegibilidad y monitoreo. Sin embargo, una política pública de fomento a las APP debiera considerar, en combinación con beneficios tributarios, un conjunto apropiado de incentivos sociales (capacitación, apoyo técnico e información y reconocimiento social), y de mercado (certificación) enfocados a potenciar la conectividad entre las APP. Es de esperar que se tomen en cuenta estos importantes aspectos.

Las APP presentan una gran oportunidad para crear un círculo virtuoso entre crecimiento económico y protección ambiental. Ellas se orientan hacia la conservación in situ, contribuyendo directamente al resguardo de la biodiversidad tras ampliar las superficies protegidas de ecosistemas prioritarios.

Cabe destacar la experiencia desarrollada a la fecha a través del Programa de Fomento para la Conservación de Tierras Privadas en la Décima Región[27]. Su primera versión, que concluyó en marzo de 2002 y benefició a un total de 30 propietarios de APP, demostró que sus principales necesidades son:

- el diseño detallado de sus proyectos de conservación, incluyendo el aspecto financiero;
- la capacitación aplicada en conservación y el conocimiento de experiencias demostrativas;
- el acceso a información y asesorías especializadas;
- la articulación con y el acceso a los servicios públicos relevantes; y
- la pertenencia a asociaciones y otras formas de organización, de preferencia locales.

Otra experiencia que arrojará valiosos aprendizajes sobre cómo lograr la conectividad biológica del territorio y de las APP, corresponde al programa "Corredor Biológico Costa-Andes", cuya ejecución está siendo impulsada por un Consorcio recientemente constituido por World Wildlife Fund-US (WWF-US), Fundación Senda Darwin (FSD) y CIPMA.

El "Corredor Biológico Costa-Andes" está siendo impulsado en la zona norte de la Décima Región, correspondiente a las comunas de Panguipulli, Lanco, Los Lagos, Máfil, Mariquina y Valdivia. Esta zona ha sido identificada por varios estudios como prioritaria para el establecimiento de corredores biológicos transversales, debido a las características de la vegetación remanente[28] y se ubica en el corazón de la ecorregión valdiviana, considerada de prioridad ecológica a nivel global[29]. Se espera que el esfuerzo conjunto de planificación territorial, sistematización de información, educación, capacitación y trabajo en terreno entregue lecciones importantes de cómo crear APP y avanzar su conectividad en el territorio.

CONCLUSIONES

Nos encontramos ante una oportunidad histórica: una coyuntura en la que voluntariamente se han creado cientos de APP. Dado que sus tamaños tienden a ser reducidos (en su gran mayoría inferiores a 100 hectáreas) y no necesariamente se localizan en sitios considerados de primera prioridad ecológica, la mejor forma de aprovecharlas es potenciando su rol de conectividad y/o *buffer*. En sitios prioritarios se debe incentivar el establecimiento de corredores y la incorporación de criterios de conservación en el uso de las zonas circundantes.

Por desgracia, todo indica que los incentivos fiscales para APP que se implementen a futuro en Chile estarán basados, principalmente, en beneficios tributarios –del tipo contemplado por el artículo 35 de la LBMA–, existiendo pocas probabilidades de contar con medidas de fomento que respondan a las necesidades de gestores de APP y de conectividad del territorio.

La experiencia de fomento de APP desarrollada por el Proyecto CIPMA-FMAM enseña que entre las principales

necesidades de los propietarios y gestores de estas iniciativas están la capacitación, asistencia técnica, el acceso a información, el apoyo del sector público y la asociatividad. Al conectar las APP con los actores locales, se logra que se conviertan en experiencias reconocidas y valoradas, evitando su aislamiento social y cultural.

Se deben tener en cuenta las motivaciones de los gestores y emplear una gama de incentivos disponibles. Estos incluyen los fiscales (cuando entren en vigencia), de mercado (certificación) y sociales (capacitación, entrenamiento, información, asociatividad y reconocimiento social). Además, se deben "reciclar" subsidios y programas públicos existentes (por ejemplo, DL 701 y programas CORFO de fomento productivo). Solo así se podrá fomentar su creación y conexión en sitios ecológicamente prioritarios, incluyendo aquellos de valor como corredores o *buffer*, y tender hacia la formalización de los compromisos de conservación de los propietarios.

Notas:

1) Informe Final del Proyecto FONDECYT 1961043/96 "Modalidades de Cooperación Público-Privada para la Conservación de la Biodiversidad en Chile". Pablo Villarroel, Claudia Sepúlveda, Andrés Moreira y Diego García. Abril de 1998. Santiago.

2) De acuerdo a las estimaciones disponibles, la X Región concentra cerca del 30% de las APP existentes en Chile.

3) No contempla límites mínimo de superficie.

4) Villarroel, 2001.

5) Según los resultados de la Primera Convocatoria del Programa de Fomento para la Conservación de Tierras Privadas en la X Región (CIPMA, 2000a; CIPMA, 2000b). Este programa forma parte del Proyecto CIPMA-FMAM "Ecorregión Valdiviana" y su primera convocatoria permaneció abierta entre junio y agosto de 2001. Para mayores antecedentes véase www.cipma.cl/gef

6) Calcagni, *et al.*, 1999.

7) Sepúlveda, 1997.

8) Simonetti, 2002.

9) Runte, 1979; Alderman, 1994.

10) Tacón y Sepúlveda, 2002.

11) Langholz, 2000b; Schultz y Zelezny, 1998.

12) Langholz, 2000a.

13) Corresponde al Parque Pumalín, actualmente de 300 mil hectáreas.

14) Sepúlveda *et al.*, 1998; Villarroel, 2001.

15) Sepúlveda *et al.*, 1998; Tacón y Sepúlveda, 2002.

16) Corcuera *et al.*, 2002

17) Letelier, 2000; Yu *et al.*, 1997.

18) Langholz *et al.*, 2000b; Sepúlveda *et. al*, 1998; Corcuera *et al.*, 2002.

19) Los incentivos son las oportunidades y regulaciones que influencian el comportamiento de los individuos y organizaciones y que se derivan de la compleja interacción entre las leyes, las políticas, los derechos de propiedad, las convenciones sociales, las normas culturales y los niveles de cumplimiento (UNEP/CBD/COP/3/24).

20) McNeely, 1996.

21) Brown y Mitchell, 1998.

22) Chacón y Castro, 1998.

23) Young, 1996; UICN, 1999.

24) Tacón y Sepúlveda, 2002.

25) El Artículo 35 de la LBMA señala que "el Estado fomentará e incentivará la creación de áreas silvestres protegidas de propiedad privada, las que estarán afectas a igual tratamiento tributario, derechos, obligaciones y cargas que las pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado". En términos económicos, su contribución es marginal considerando que las APP se establecen en suelos rurales, muchos de ellos ya exentos de impuestos territoriales, y que sus actividades comerciales son mínimas.

26) CONAF, 1994; Fernández, 1995.

27) Implementado en el marco del Proyecto CIPMA-FMAM, financiado y convocado en conjunto con el Fondo de las Américas, y ejecutado por un Consorcio de ONGs a través de una licitación pública.

28) WWF, 2002; Lara *et al.*, 2002.

29) Dinerstein *et al.*, 1995.