

RECOMENDACIONES DE CIPMA:

Aportes al Reglamento para Áreas Protegidas Privadas*

Claudia Sepúlveda⁽¹⁾, Alberto Tacón⁽²⁾, Eduardo Letelier⁽³⁾, Christina Seeberg⁽⁴⁾

(1) Socióloga, Magister en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente P.U.C.

(2) Biólogo, Magister en Desarrollo Rural, U. Austral de Chile

(3) Economista

(4) Economista, Magister en Economía Ambiental.

La experiencia práctica del Proyecto CIPMA-FMAM¹ “Ecorregión Valdiviana: mecanismos público-privados para la conservación de la biodiversidad en la Décima Región” ha sido la base de una serie de recomendaciones al Reglamento para Áreas Protegidas Privadas (APP), cuya elaboración está siendo conducida por la CONAMA². Estas recomendaciones se centran en los siguientes aspectos:

- orientar los incentivos para APP al *esfuerzo de conservación* en vez de a los *costos de oportunidad* de la conservación, como ha sido hasta ahora el enfoque tradicional;
- diseñar incentivos que contribuyan a financiar o apoyar las actividades que son fundamentales para la efectividad del *esfuerzo de conservación* desplegado por los propietarios de las APP;
- establecer criterios de elegibilidad de primer y segundo nivel para las APP, asociando a los primeros la información secundaria disponible que facilite la evaluación y promueva la afectación automática de las APP localizadas en sitios prioritarios para la conservación, e incluyendo en los de segundo nivel criterios de valor social;
- ampliar las Categorías de Manejo de las APP diferenciando con claridad sus objetivos de uso (de preservación estricta, con usos no consuntivos, con usos

consuntivos) de modo que reflejen la diversidad de APP existentes, y homologarlas a las categorías del SNASPE;

- establecer exigencias de planificación diferenciadas según las distintas Categorías de Manejo, exigiendo Planes de Manejo solo cuando las APP incluyan usos consuntivos;

Establecer Normas de Uso Generales para todas las Categorías de Manejo y Normas de Uso Específicas para aquellas categorías que no contemplen usos consuntivos, como una base para la zonificación, la prevención de impactos y el monitoreo.

El presente artículo resume estas recomendaciones, la mayoría de las cuales ha sido incorporada a la versión final del Reglamento para APP que se encuentra en revisión por parte de la Contraloría General de la República.

INCENTIVOS ¿AL ESFUERZO DE CONSERVACIÓN O AL COSTO DE OPORTUNIDAD?

A partir de la experiencia del proyecto CIPMA-FMAM, se recomienda el diseño de incentivos que contribuyan a financiar o apoyar aquellas actividades que son

* Versión extendida de este artículo puede consultarse en el Documento de Trabajo N° 57 de CIPMA “Recomendaciones del Proyecto CIPMA-FMAM ‘Ecorregión Valdiviana: Mecanismos público-privados para la conservación de la biodiversidad en la Décima Región’ al Reglamento para Áreas Protegidas Privadas”, de los mismos autores de este artículo.

fundamentales para la efectividad del esfuerzo de conservación desplegado por los propietarios de las APP.

Los enfoques tradicionales de incentivos para APP han estado centrados hasta ahora en la compensación del *costo de oportunidad* en que los propietarios incurren al renunciar a usos productivos alternativos (agrícolas, ganaderos, forestales, industriales, inmobiliarios, otros). Este es el caso de los beneficios tributarios que se asocian al avalúo fiscal del predio, como son, por ejemplo, las exenciones o rebajas de los impuestos territoriales, y que corresponden a los incentivos más comunes para APP.

Los supuestos detrás de este enfoque son que la conservación competiría con usos alternativos del suelo, dentro de una lógica de maximización de la renta por parte del propietario, y que el valor comercial del predio

sería función de su productividad potencial, disminuyendo con el uso "conservacionista". Estos supuestos han comenzado a ser debatidos por nuevas aproximaciones al comportamiento económico y a la luz de datos empíricos.

Los antecedentes disponibles para Chile permiten concluir que la gran mayoría de quienes han creado APP lo han hecho motivados por proteger lugares naturales, conservar su biodiversidad y disfrutar de los valores paisajísticos³. Solo en algunos casos, y de manera complementaria, los propietarios de APP también están interesados en obtener ingresos que les permitan autofinanciar sus iniciativas⁴.

Estáremos frente a un movimiento de conservación de tierras privadas –que actualmente cubre unas 600 mil hectáreas en todo el país– que ha surgido espontáneamente, siendo protagonizado por personas naturales de manera individual o asociadas, más que por ONGs, fundaciones o empresas. La racionalidad de estas iniciativas escapa al enfoque clásico de búsqueda de ganancia al incorporar entre sus propósitos el legado de lugares naturales a la propia descendencia y el disfrute de sus beneficios por parte de la sociedad en general⁵. Este último aspecto, en especial, jugaría un rol fundamental en la decisión de conservar, como también lo sugieren estudios realizados entre propietarios de APP de otros países de América Latina⁶. En Costa Rica, por ejemplo, se ha comprobado que el sentido de "stewardship" –o "custodia", que se asocia al "deseo altruista de protección de la naturaleza"– es la principal motivación detrás de la creación de APP⁷.

La exención de impuestos territoriales es uno de los principales incentivos que se desprenden del Artículo 35 de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente (19.300), donde se define el marco institucional y de política pública para el futuro Reglamento sobre APP. Se ha señalado que en tanto el país no cuente con incentivos más apropiados para las APP, la exención de impuestos territoriales sería una alternativa. El Proyecto CIPMA-FMAM considera arriesgada esta opción.

En primer lugar, porque la exención de impuestos territoriales podría inducir a quienes ya han creado APP así como en quienes tienen la motivación de crear nuevas APP, a reclamar dicha compensación con la consiguiente distorsión de la naturaleza predominantemente altruista del movimiento de conservación privada desarrollado en Chile. Algo similar ha ocurrido en Estados Unidos, donde el mercado de servidumbres conservacionistas –asociado a rebajas de impuestos territoriales y pagos

Resumen

Como resultado del desarrollo del proyecto de CIPMA de conservación de la biodiversidad en la Décima Región, en este artículo se presentan recomendaciones al Reglamento para Áreas Protegidas Privadas (APP), recientemente promulgado. Las políticas públicas para APP deben tener en cuenta su trasfondo filantrópico, a fin de no interferir con él o desvirtuarlo. Una forma de asegurar esto es dirigiendo los incentivos para APP al "esfuerzo de conservación", es decir, focalizándolos en actividades fundamentales para el cumplimiento de los objetivos de conservación y que, al mismo tiempo, corresponden a los principales costos involucrados en la creación y manejo de APP. Así, por un lado, se premia a quienes realicen actividades concretas de conservación y, por otro, se previene la desviación de los incentivos a otros fines, que es el riesgo de las rebajas de impuestos territoriales. Las recomendaciones propuestas en el artículo van desde los criterios de elegibilidad de las áreas y su clasificación, hasta las normas de uso e instrumentos de planificación.

Abstract

As a result of the progress of CIPMA's biodiversity conservation project in the Tenth Region, this article discusses recommendations for the recently enacted Private Protected Areas (PPAs) Regulations. PPA public policy should acknowledge the philanthropic background of PPAAs so as not to interfere with it or detract from it. One way of assuring this charitable nature is to direct incentives for PPAAs to "conservation efforts," that is, to focus them on those activities that are fundamental to achieving conservation objectives, and at the same time, correspond to the principal costs involved in creating and managing PPAAs. In this way, those who implement concrete conservation actions are rewarded, and those who divert the funds to other ends – the risk in reducing territorial taxes – are prevented from doing so. The recommendations proposed in this paper range from eligibility and classification criteria for protected areas to standards for land use and instruments for planning.

compensatorios— ha provocado que, independientemente de su disposición a conservar, los propietarios reclamen la compensación legal a que tienen derecho por dejar de explotar sus tierras⁸. De darse un fenómeno similar en Chile, el movimiento de conservación privada podría ponerse en riesgo al alentarse la especulación por la obtención de compensaciones monetarias en torno a predios de alto valor ecológico, sin que ellas vayan necesariamente acompañadas de medidas de conservación efectivas.

En segundo lugar, la exención de impuestos territoriales no tendrá un impacto real en la decisión de conservar debido a que los montos involucrados son insuficientes para afectar significativamente la evaluación económica del propietario sobre usos alternativos del suelo, dado el bajo precio que en general tiene este impuesto en zonas rurales.

En la Décima Región, por ejemplo, de un total de 17.246 predios agrícolas enrolados por el Servicio de Impuestos Internos, 12.098 —el 70,1%— se encuentran exentos del pago de contribuciones, es decir, no podrían optar al incentivo propuesto. Estos predios exentos corresponden mayoritariamente a superficies pequeñas y medianas, las que no solo debieran ser sujeto preferencial de políticas de apoyo a la conservación debido a consideraciones distributivas, sino también porque concentran una proporción importante de los bosques nativos. En efecto, de acuerdo al Censo Agropecuario de 1997, cerca del 42% del bosque nativo de la Décima Región estaba distribuido en 55.045 explotaciones agropecuarias de las cuales 94% eran menores de 100 hectáreas⁹. Por otra parte, la exención de impuestos territoriales ya está contemplada por el DL 701 como incentivo indirecto a la conservación, en el caso de los propietarios que “declaren bosques nativos” y que se comprometan a mantenerlos como categoría de uso permanente en sus predios. De acuerdo a la información disponible, hasta el año 2000 este mecanismo ya había sido ampliamente utilizado por los propietarios de las regiones con mayor superficie actual de bosque nativo, especialmente de la Décima Región, donde entre 1999 y el año 2000 casi 188 mil hectáreas ya habían sido declaradas como “bosque nativo” y exentas de impuestos territoriales.

En tercer lugar, el valor anual promedio de las contribuciones de los predios agrícolas y forestales de la Décima Región es de \$1.600 por hectárea y de \$226.107 por predio, valores absolutamente insuficientes para cubrir los costos mínimos de planificación, manejo y monitoreo

de APP. En efecto, de acuerdo al modelo para estimar el costo del *esfuerzo de conservación* desarrollado en base a las tres Unidades Demostrativas Piloto del Proyecto CIPMA-FMAM, la conservación de 1.000 hectáreas¹⁰ por parte de un propietario privado representa un costo de inversión inicial de unos \$28.900.000 pesos, y un costo de operación anual de alrededor de \$7.400.000¹⁶.

Por las razones expuestas, no solo es improbable que como efecto de la exención de impuestos territoriales se creen nuevas APP, sino que la mantención de las ya existentes podría ser desincentivada al generarse una expectativa de compensación monetaria entre aquellos propietarios que tienen una motivación favorable a la conservación.

Solo si los incentivos para APP se dirigen a las *actividades fundamentales*¹¹ para el cumplimiento efectivo del objetivo de conservación de las APP se estará garantizando que los aportes al propietario —cualquiera sea su naturaleza— se dirigirán al *esfuerzo de conservación* (ver Recuadro 1), y no a otros propósitos. A su vez, se estará apoyando a los propietarios de APP en aquellas actividades que les significan costos de inversión y operación más significativos, contribuyendo de manera efectiva a mejorar la calidad del manejo conservacionista.

Los incentivos al *esfuerzo de conservación* debieran focalizarse en los terrenos de mayor valor ecológico y su monto debiera ser función del “grado” de *esfuerzo de conservación* involucrado. A su vez, la asignación de este tipo de incentivos debiera ser automática para todos los predios “elegibles”, de acuerdo a criterios pre-establecidos, como es, por ejemplo, la identificación de sitios prioritarios para la conservación en las respectivas Estrategias Regionales de Conservación. Al quedar los incentivos “amarrados” a los predios localizados en sitios prioritarios se estaría promoviendo su traspaso desde propietarios no conservacionistas a otros que si tengan una motivación por conservarlos, influyendo así en la creación de nuevas APP. La entrega definitiva de los incentivos preasignados a sitios prioritarios debiera quedar condicionada al establecimiento de compromisos temporales legales de conservación por parte del propietario así como a la existencia de un instrumento de planificación —Plan de Manejo o Plan de Ordenamiento Predial para la conservación— que defina claramente las actividades a realizar.

Las recientes indicaciones enviadas por el Ejecutivo al Proyecto de Ley de Bosque Nativo, abren la posibilidad de contar en Chile con incentivos específicamente

diseñados para apoyar el *esfuerzo de conservación* de los gestores de APP. Entre tales indicaciones se contempla la creación de un Fondo de Conservación y Manejo Sustentable del Bosque Nativo que recoge, justamente, la recomendación de CIPMA de orientar incentivos hacia el esfuerzo de conservación involucrado en la creación y manejo de APP. Específicamente, el Fondo propuesto incluye bonificaciones para actividades fundamentales asociadas al esfuerzo de conservación, tales como cercado de los predios, y recuperación y manejo no maderable de bosques nativos. De ser aprobadas por el Congreso, estas bonificaciones serán un buen punto de partida, aunque aún insuficientes. Por ello, deben a su vez realizarse esfuerzos para canalizar hacia las APP incentivos ya contemplados en programas estatales cuyos fines sean

convergentes con la conservación. Entre tales programas están, por ejemplo:

- los subsidios a la forestación, administrados por CONAF en el marco del DL 701, y que pueden ser de gran utilidad en experiencias de restauración con especies nativas;
- los bonos de diversificación productiva y el programa de turismo rural, ambos administrados por INDAP, que podrían contribuir a financiar el diseño e implementación de actividades de ecoturismo o manejo sustentable en APP de propietarios individuales o comunidades;
- los fondos para estudios de preinversión de CORFO, que podrían canalizarse para la formulación de Planes de Manejo y el diseño de proyectos de ecoturismo en APP de organizaciones con fines de lucro; o
- los fondos concursables de CONAMA y CONADI, que podrían ser una fuente de financiamiento para APP emprendidas por comunidades y ONGs.

La evaluación de los resultados obtenidos por este tipo de incentivos para el fomento de APP permitiría ganar experiencia práctica para un mejor diseño legal y de instrumentos de política en el futuro.

RECUADRO 1

El concepto de “esfuerzo de conservación”*

El esfuerzo de conservación es la suma de todos los costos –incluyendo costos en tiempo y en recursos– en que incurren los propietarios de APP a fin de conservar la biodiversidad de sus predios de manera efectiva. El monto de tales costos es función de las amenazas a la conservación que requieran ser controladas en cada predio, entre las cuales se pueden mencionar el uso público, las especies invasivas, los incendios, la erosión y compactación del suelo, la extracción de madera y productos forestales no madereros, la caza furtiva, la contaminación del agua, suelo o aire. Estas amenazas están determinadas ecológica y socialmente en cada predio. Las determinantes ecológicas incluyen aspectos tales como la superficie protegida y el efecto borde (o grado en que el área protegida está expuesta a impactos provenientes del exterior), la fragilidad de los ecosistemas y la presencia de especies vulnerables, el estado de conservación, el grado de intervención o el grado de conectividad/fragmentación del paisaje circundante. Por su parte, las determinantes sociales tienen relación con la actividad económica y la combinación de usos al interior del predio, la presencia de asentamientos humanos en el entorno, el grado de accesibilidad vial y la presión por el uso público del área.

** “Introducción al concepto de esfuerzo de conservación y su importancia para el diseño de incentivos apropiados para APP”, presentación de Claudia Sepúlveda, CIPMA, durante la Sexta Sesión del Grupo de Trabajo Público-Privado para la Conservación de la Biodiversidad en la Décima Región del Proyecto CIPMA-FMAM, Valdivia, 30 de octubre de 2002.*

CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD DE LAS APP

La experiencia del Proyecto CIPMA-FMAM permite recomendar el establecimiento de criterios de elegibilidad de primer y segundo nivel para las APP. Los criterios de primer nivel estarían asociados a información secundaria disponible sobre sitios prioritarios para la conservación, de manera que no sea necesario, en todos los casos, realizar estudios de terreno detallados para fundamentar la afectación, lo que permitiría facilitar y abaratar la evaluación. Por su parte, los criterios de segundo nivel se refieren a las características y valores intrínsecos del predio o a las funciones sociales que este pudiera cumplir.

La formalización de los compromisos de conservación de los propietarios de APP es imprescindible para darle solidez a cualquier diseño institucional específico. De acuerdo a lo establecido en el Artículo 35 de la Ley 19.300, un área privada adquiere formalmente su calificación oficial de APP a través de una Resolución del organismo administrador del SNASPE, previo cumplimiento de ciertos criterios de elegibilidad y procedimientos de manejo planificado.

Con el fin de avanzar en la definición de tales criterios y procedimientos CIPMA y CONAF, en el marco del Proyecto CIPMA-FMAM, han desarrollado una experiencia de colaboración para diseñar y aplicar un mecanismo de certificación de las Unidades Demostrativas Piloto establecidas por dicho Proyecto, en su calidad de APP. El procedimiento se diseñó teniendo en cuenta las diferentes alternativas administrativas contempladas en las propuestas de ley y reglamentos para APP desarrollados hasta la fecha, así como la estructura administrativa de CONAF que, como organismo administrador del SNASPE, tiene asignado el reconocimiento y supervisión de las APP de acuerdo a la Ley General de Bases sobre el Medio Ambiente. Los pasos clave del procedimiento diseñado fueron los siguientes:

- Definición de común acuerdo entre CIPMA y CONAF de los criterios de elegibilidad para la declaración de las Unidades Demostrativas Piloto del Proyecto CIPMA-FMAM como APP.
- Evaluación por parte de CONAF de las Unidades Demostrativas Piloto del Proyecto CIPMA-FMAM en relación a los criterios de elegibilidad definidos, y entrega de una resolución aprobatoria.
- Elaboración de unos Términos de Referencia para la elaboración de los Planes de Manejo de las Unidades Demostrativas Piloto, los que fueron financiados y supervisados por el Proyecto CIPMA-FMAM.
- Certificación por parte de CONAF de los Planes de Manejo de las Unidades Demostrativas Piloto, en virtud de un Informe de Evaluación sobre su pertinencia e idoneidad en base a los Términos de Referencia previamente definidos.

Por su naturaleza experimental, el procedimiento no contempla la asignación de incentivos. No obstante, en caso de existir, estos debieran ir asociados a la certificación del respectivo Plan de Manejo o Plan de Ordenamiento Predial o, en su defecto, a la adscripción del propietario a Normas Generales y/o Específicas de Uso. Solo así los incentivos podrán asignarse considerando las actividades a desarrollar y el grado de esfuerzo de conservación involucrado. A su vez, ello permitirá contar de antemano con un compromiso formal del propietario hacia tales actividades y/o normas de uso, lo que resulta fundamental para un adecuado monitoreo.

De la experiencia desarrollada por CIPMA y CONAF se concluye que la evaluación de los criterios de elegibilidad se vería facilitada si se respalda a través de la información

ambiental disponible, de manera que no sea necesario, en todos los casos, realizar estudios de terreno detallados para conocer el valor para la conservación de los componentes o especies presentes. Ello supone clasificar los criterios de elegibilidad de las APP en tres ámbitos de evaluación: a) *ámbito biogeográfico*, referido a la ubicación espacial del predio; b) *ámbito ecológico*, referido a las características ecológicas intrínsecas del predio; c) *ámbito social*, referido a las funciones educativas, científicas o de otro tipo que cumple el proyecto de conservación.

Criterios referidos al ámbito biogeográfico: son los criterios de primer orden, los que permitirían decidir la afectación de las APP con el apoyo de bases de datos georreferenciadas que identifiquen sitios prioritarios para la conservación a nivel regional. Ello permitiría evaluar las solicitudes de afectación a partir de las coordenadas de localización y deslindes de los predios, así como de otros antecedentes que reflejan la consistencia de la solicitud (tamaño y descripción general del predio, usos actuales, situación legal del predio, o adscripción a una normativa de usos). Así, aquellos propietarios cuyos terrenos correspondan a sitios elegibles podrían acceder de forma automática a ser reconocidos como APP sin necesidad de mayor justificación. Con ello se evita que el trámite de afectación constituya en sí un desincentivo en el caso de los sitios de mayor valor ecológico.

Por otra parte, se vincula de modo claro la creación de APP con instrumentos de ordenamiento territorial, como son los Planes Regionales de Desarrollo Urbano que han comenzado a incorporar la información sobre sitios prioritarios para la conservación identificados en las respectivas Estrategias Regionales para la Conservación¹².

Las APP que no califiquen en virtud de criterios biogeográficos tienen la posibilidad de ser evaluadas a partir de los criterios de segundo orden.

Criterios referidos a las características y valores intrínsecos del predio: son los criterios de segundo orden, los que deben ser evaluados en base a información secundaria y levantamiento de datos en terreno, y quedar recogidos en un Informe Técnico justificativo elaborado por un profesional competente acreditado ante el organismo administrador del SNASPE. Dada su amplitud, este tipo de criterios es más difícil de evaluar, por lo que es necesario el establecimiento de un protocolo de indicadores de presencia/ausencia así como de métodos estandarizados para la valoración de los criterios a considerar, entre los cuales se proponen los siguientes:

- Singularidad y/o representatividad del tipo de formaciones vegetacionales presentes.
- Estado de conservación del predio, en términos de la superficie, madurez, estabilidad y dinamismo del ecosistema.
- Presencia de especies endémicas o amenazadas.
- Fragilidad o grado de amenaza del ecosistema.

Criterios referidos al valor social del APP. también son criterios de segundo orden, los que se debieran considerar cuando en la solicitud de afectación se especifique que el objetivo del proyecto es eminentemente educativo, científico o enfocado a la restauración de ambientes muy degradados. Ello permitirá incorporar áreas que, sin ser de máxima prioridad ecológica, cumplan un rol importante al educar a la población urbana sobre la biodiversidad y su valor, contener flujos masivos de visitantes hacia otras áreas protegidas y restaurar ambientes degradados. En caso de ser necesario, las APP elegibles de acuerdo a su valor social podrían recibir incentivos de montos menores.

CATEGORÍAS DE MANEJO

Basándose en la experiencia del proyecto CIPMA-FMAM, se recomienda ampliar las categorías de manejo de las APP, haciéndolas homologables a las categorías del SNASPE, dando cuenta de la diversidad de iniciativas privadas de conservación existentes y diferenciando con claridad los objetivos de uso.

Categorías de Manejo para APP amplias, basadas en las APP existentes, que tengan en cuenta la necesidad de muchos propietarios de desarrollar actividades que, siendo compatibles con objetivos de conservación, les permitan generar ingresos para afrontar los gastos que implica mantener una iniciativa de este tipo, facilitaría el compromiso de los agentes privados con la conservación de áreas naturales. En base a la experiencia del Proyecto CIPMA-FMAM, se propone desarrollar Categorías de Manejo para las APP que:

- estén asociadas a los objetivos de conservación del área (preservación estricta, conservación con usos no consuntivos, conservación con usos consuntivos);
- se vinculen a las actividades específicas a desarrollar;
- sean homologables genéricamente a las Categorías de Manejo del SNASPE; e

- impliquen exigencias diversas en términos de las normas de uso y el instrumento de planificación.

Las Categorías de Manejo propuestas y su homologación con Categorías del SNASPE se presentan en la Tabla 1, donde¹³:

- las APP de *preservación estricta*, comprenden situaciones en que el propietario voluntariamente destina el área a propósitos de preservación de la biodiversidad, evitando todo tipo de intervención incompatible con dicho objetivo y manteniendo el área lo más inalterada posible con la excepción de protección de bordes y control del fuego, y de la realización de estudios científicos y monitoreo;

- las APP de *conservación con usos no consuntivos*, corresponden a áreas en las que el propósito principal es la protección de los ecosistemas y especies, pero que consideran el uso de los recursos naturales mediante actividades no consuntivas, destacándose entre ellas el ecoturismo, la educación y los estudios científicos; y

- las APP de *conservación con usos consuntivos*, corresponden a áreas destinadas prioritariamente a la conservación de ecosistemas pero que admiten el uso consuntivo de algunos recursos naturales –tales como agricultura, silvicultura, ganadería, productos no madereros, caza u otros– de una forma compatible con los objetivos de conservación.

Como muestra la Tabla 1, cada uno de los tres objetivos de conservación se corresponden con las categorías genéricas del SNASPE, y con un conjunto de categorías específicas de manejo para APP, que dan cuenta de la diversidad de APP existentes en el país, y recogen los resultados de investigaciones sobre las APP chilenas desarrolladas por CIPMA y por Oltremari y Thelen (1999)¹⁴, así como las propuestas formuladas por la IUCN (1994)¹⁵. La definición de las Categorías de Manejo propuestas para APP se definen en el Recuadro 2.

Un aspecto que debiera ser mejorado en la propuesta de Reglamento en elaboración es el de la posibilidad de afectar como APP partes de uno o varios predios colindantes. Si bien esta alternativa podría favorecer la conectividad territorial con objetivos de conservación, tiene la gran desventaja de que implícitamente admite que un mismo propietario, en un mismo predio, desarrolle actividades incompatibles con el objetivo de conservación. Por ello, la experiencia del Proyecto CIPMA-FMAM

permite recomendar que los propietarios que postulen sus predios a ser afectados como APP lo hagan para la totalidad del área de su propiedad, optando, en el caso de desarrollar actividades productivas, a las Categorías de Manejo correspondientes, en este caso, Reservas Naturales Privadas o Reservas Privadas Mixtas.

Dado que cada Categoría de Manejo propuesta va asociada a objetivos que implican distintos grados de intervención –desde la intervención mínima de la preservación estricta, hasta una mayor intervención asociada a usos consuntivos– cada una supone asimismo el compromiso de adhesión por parte del propietario a unas *Normas de Uso Generales y/o Específicas*, y la obligatoriedad de contar con cierto tipo de instrumento de planificación (véase Tabla 1).

Mientras mayor sea el grado de intervención, más exigentes serán las normas y el instrumento de planificación. De esta forma, cada propietario, al realizar la solicitud de afectación debiera postular a una determinada Categoría de Manejo para la cual estén previamente definidas las *Normas de Uso Generales y/o Específicas* y los requerimientos de planificación. Las menores exigencias serán para las APP de *preservación estricta*, las que solo deberán adscribir a *Normas de Uso Generales*, aplicables a todas las Categorías de Manejo.

Criterios a considerar por las *Normas de Uso Generales*:

- El predio debe contar con una superficie de zona intangible, eximida de cualquier tipo de uso consuntivo o no consuntivo, independientemente de la Categoría de Manejo.

- En el caso de ecosistemas prístinos o con bajo grado de alteración, la preservación debe ser un objetivo dominante, excluyéndose cualquier tipo de manejo directo de recursos.
- El predio debe estar libre de cualquier proceso de contaminación, degradación de los recursos e impacto ambiental adverso, que ponga en riesgo el objetivo de conservación.
- Se evitará la construcción de caminos para vehículos motorizados, pudiéndose construir solo en aquellas zonas de uso que lo permitan y siempre que estas obras no causen un impacto ambiental significativo.

Criterios a considerar por las *Normas de Uso Específicas*, referidas a zonas de usos consuntivos y no consuntivos:

- El uso público solo estará permitido en sectores claramente definidos, debidamente demarcados y habilitados por instalaciones específicas para este fin, y con el apoyo de programas permanentes de monitoreo.
- Las instalaciones administrativas y de servicios tales como puestos de vigilancia y control, oficinas administrativas, viviendas, instalaciones para la investigación, talleres para la mantención, bodegas, entre otras, deberán restringirse a sectores claramente definidos, debidamente demarcados y habilitados.
- El manejo de recursos forestales solo está permitido en sectores debidamente demarcados y habilitados para este fin, excluyendo aquellas actividades que se contrapongan con los objetivos de la respectiva Categoría de Manejo.

Tabla 1: Propuesta de Categorías de Manejo para APP desarrolladas por el Proyecto CIPMA-FMAM y homologación respecto de Categorías de Manejo del SNASPE

Objetivos de Conservación	Categoría genérica	Categoría específicas para APP	Normas de uso e instrumentos de planificación
Preservación estricta	Reserva de Región Virgen	Área Privada de Preservación Estricta	Solo Normas de Uso Generales
		Área Privada Científica	Solo Normas de Uso Generales
Conservación con usos no consuntivos	Parque Nacional	Parque Natural Privado	Plan de Ordenamiento Predial y Normas de Uso Específicas
	Monumento Natural	Monumento Natural Privado	Plan de Ordenamiento Predial y Normas de Uso Específicas
Conservación con usos consuntivos	Reserva Nacional	Reserva Natural Privada Reserva Privada Mixta	Plan de Manejo Plan de Manejo

RECUADRO 2

Categorías de Manejo para APP propuestas*

CATEGORÍAS PARA EL OBJETIVO DE CONSERVACIÓN ESTRICTA

CATEGORÍA GENÉRICA SNASPE: Reserva de Región Virgen

CATEGORIAS ESPECÍFICAS PARA APP:

Área Privada de Preservación Estricta (Area Natural Silvestre, según UICN)

Definición: Vasta superficie no modificada o ligeramente modificada, que conserva su estructura y dinámica ecológica natural. No está habitada de forma permanente o significativa, y se protege y maneja para preservar estrictamente su evolución en condiciones naturales.

Área Privada Científica (Reserva Científica Privada según Oltremari y Thelen, 1999**)

Definición: Área no modificada o ligeramente modificada, que conserva su estructura y dinámica ecológica natural, y que posee algún rasgo geológico o geomorfológico, ecosistemas o especies destacadas por su interés científico, por lo que es destinada principalmente a actividades de investigación científica o monitoreo ambiental.

CATEGORÍAS PARA EL OBJETIVO DE CONSERVACIÓN CON USOS NO CONSUNTIVOS

CATEGORÍA GENÉRICA SNASPE: Parque Nacional, Monumento Natural

CATEGORIAS ESPECÍFICAS PARA APP:

Parque Natural Privado (Parque Natural Privado según Oltremari y Thelen, 1999**).

Definición: área natural destinada a proteger la integridad ecológica de uno o más ecosistemas, donde se excluye cualquier tipo de uso consuntivo y que proporciona un ambiente apropiado para actividades recreativas, educativas y científicas compatibles con los objetivos de preservación. El área deberá tener una superficie mínima, la cual será determinada a partir de criterios ecológicos, como la singularidad biogeográfica, la estabilidad y el dinamismo del ecosistema o su conectividad con otras áreas protegidas públicas o privadas.

Monumento Natural Privado (Monumento Natural Privado según Oltremari y Thelen, 1999**).

Definición: área destinada a proteger una o más características naturales o naturales/culturales singulares, de valor destacado o excepcional por su rareza implícita, sus calidades representativas o estéticas o por su importancia cultural, y que proporciona posibilidades de recreación, educación ambiental e investigación, compatibles con los objetivos de protección.

CATEGORÍAS PARA EL OBJETIVO DE CONSERVACIÓN CON USOS CONSUNTIVOS

CATEGORÍA GENÉRICA SNASPE: Reserva Nacional

CATEGORIAS ESPECÍFICAS PARA APP:

Reserva Natural Privada (Reserva Natural Privada según Oltremari y Thelen, 1999**).

Definición: área que contiene predominantemente ecosistemas naturales no modificados o poco modificados, que son objeto de actividades de manejo para proporcionar un flujo sostenible de productos naturales y servicios, de manera tal que se garantice su conservación en el largo plazo.

Reserva Privada Mixta (Reserva Híbrida según Langholz & Lassoie, 2000***).

Definición: área dedicada a predominantemente a actividades productivas tradicionales sobre ecosistemas modificados (agricultura, ganadería, plantaciones forestales), y que destina una parte significativa de su superficie a la conservación de fragmentos remanentes de los ecosistemas originales. Estas áreas destinadas a la conservación deberán contar con una superficie mínima que asegure su permanencia y estabilidad en el tiempo, contemplando el plan de manejo medidas específicas de prevención y mitigación de los impactos derivados de las actividades productivas desarrolladas en sectores aledaños.

Referencias:

* Véase Villarroel, P. (2001) Propuesta de Estructura de Términos de Referencia (TdR) para la elaboración de Planes de Manejo en las Unidades Demostrativas Piloto del Proyecto CIPMA-FMAM. Borrador Final. CIPMA-CONAF. Septiembre 4 de 2001. ** Oltremari, J. y K. Telen (1999) "Manual para la formulación de Planes de Manejo en áreas silvestres protegidas privadas". Producto final del estudio "Análisis y Diseño Metodológico para la Elaboración de Planes de Manejo en Áreas Silvestres Protegidas Privadas". Informe Final, Tomo II. CONAMA. Santiago. *** Langholz, J. y J. Lassoie (2001) "Combining conservation and development on private lands: lessons from Costa Rica" En: Environment, development and sustainability 3 (4, 2001): 309-322. Kluwer Academic Publishers.

- La presencia de ganado solo está permitida en sectores debidamente cercados, demarcados y habilitados para este fin, excluyendo aquellas actividades que se contrapongan con los objetivos de la respectiva Categoría de Manejo.

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

A partir de la experiencia del proyecto CIPMA-FMAM, se recomienda establecer exigencias de planificación diferenciadas según las distintas Categorías de Manejo para APP y sus objetivos de conservación, definiéndose para ello instrumentos diferenciados, tales como Planes de Ordenamiento Predial y Planes de Manejo para la conservación.

Si bien la Ley 19.300 establece que las APP deberán contar con Planes de Manejo a fin de optar a ser oficialmente reconocidas, el contenido mínimo de tales instrumentos de planificación está aún por ser definido.

La experiencia desarrollada por el Proyecto CIPMA-FMAM para la certificación de sus Unidades Demostrativas Piloto en conjunto con CONAF, permite proponer que los Planes de Manejo para APP sean flexibles y adaptativos, ajustándose sus contenidos mínimos en función de las respectivas Categorías de Manejo.

De esta forma, el Plan de Manejo sólo debiera ser exigible en el caso de Categorías de Manejo que incluyan usos consuntivos –como es el caso de las Reservas Naturales Privadas– dada la necesidad de líneas base y sistemas de monitoreo de impactos más exhaustivos debido al mayor grado de intervención asociado. En el caso de las Categorías de Manejo orientadas a la preservación estricta sería recomendable que los propietarios adhieran a Normas de Uso Generales sin necesidad de presentar un instrumento de planificación detallado. Por su parte, para las Categorías de Manejo que incluyen usos no consuntivos –tales como el ecoturismo– se propone un nuevo instrumento de planificación denominado Plan de Ordenamiento Predial para la conservación, el que permite determinar la zonificación del predio, adhiriendo el propietario para cada zona a *Normas de Uso Específicas*, predefinidas.

Una diferenciación de los instrumentos de planificación –Planes de Manejo o Planes de Ordenamiento Predial para la conservación– permitiría una mejor focalización de los incentivos, de acuerdo al grado de *esfuerzo de conservación* involucrado. Así, la asignación de incentivos


debiera estar directamente relacionada con la relevancia y el costo de las actividades de conservación a desarrollar, lo que –a su vez– debiera ser reflejo de una mayor exigencia en la planificación del APP.

La propuesta metodológica para la formulación de Planes de Ordenamiento Predial para la conservación está siendo diseñada y validada a través de su aplicación práctica en la segunda fase del Programa de Fomento del Proyecto CIPMA-FMAM (octubre 2002-septiembre 2003). Este instrumento de gestión tiene como objetivo proyectar los distintos usos del predio –tales como el manejo silvoagropecuario o el uso recreativo– y zonificarlos de acuerdo a la voluntad de conservación manifestada por el propietario a partir de las características naturales del área, el valor para la conservación de su flora y fauna, y las alternativas productivas sustentables compatibles con el objetivo de conservación.

Etapas para la formulación de los Planes de Ordenamiento Predial:

- identificar la ubicación exacta del predio y sus límites,
- levantar la información secundaria básica disponible con el apoyo de fotografías aéreas, mapas de relieve o mapas de vegetación (por ejemplo, el Catastro de Recursos Vegetacionales Nativos),
- visitas a terreno para recopilar antecedentes que definan el uso actual y potencial del predio, las expectativas de uso del propietario, los principales valores naturales a proteger, y los objetivos de conservación del APP (es decir, antecedentes que permitan definir la Categoría de Manejo),
- propuesta de zonificación de usos a ser evaluada en conjunto con el propietario para resolver los posibles conflictos entre las actividades productivas desarrolladas, o por desarrollar, y los objetivos de conservación definidos para el APP, y
- definición de Normas de Uso Específicas para cada una de las zonas de uso delimitadas.

El valor de las recomendaciones expuestas es que éstas se derivan de la experiencia práctica de más de dos años en la planificación y manejo en terreno de tres APP que son áreas demostrativas piloto del proyecto CIPMA-FMAM¹⁶ y, especialmente, del trabajo sostenido con un numeroso grupo de propietarios privados de la Décima Región a quienes se ha entregado capacitación, entrenamiento en terreno y asistencia técnica para el desarrollo de sus iniciativas de conservación. El

aprendizaje del proyecto CIPMA-FMAM está respaldado por el proceso de diseño, puesta a prueba en la realidad chilena, y evaluación, de una gama de incentivos no monetarios, instrumentos de planificación y manejo de APP, y procedimientos para su certificación por parte de CONAF. 

Agradecimientos

Los autores agradecen a CONAMA la invitación a participar en el taller de discusión final del Reglamento para APP, durante el cual se presentaron las recomendaciones aquí expuestas. Asimismo, agradecen a los integrantes del Grupo de Trabajo Público-Privado para la Conservación de la Biodiversidad de la Décima Región, quienes realizaron comentarios y sugerencias a las recomendaciones diseñadas por el Proyecto CIPMA-FMAM durante las sesiones de trabajo desarrolladas en julio y octubre de 2002. Finalmente, agradecen a Pablo Villarroel por la edición del documento de trabajo que sirvió de base al presente artículo.

Notas y referencias:

- (1) Para obtener más información sobre este proyecto, consultar su sitio web en www.cipma.cl/gef.
- (2) Estas recomendaciones fueron presentadas en una reunión pública convocada por CONAMA para la discusión del mencionado Reglamento, llevada a cabo el 4 de diciembre de 2002 en Santiago. Su detalle puede consultarse en el Documento de Trabajo N° 57 de CIPMA "Recomendaciones del Proyecto CIPMA-FMAM 'Ecorregión valdiviana: Mecanismos público-privados para la conservación de la biodiversidad en la Décima Región' al Reglamento para Áreas Protegidas Privadas", de los mismos autores de este artículo.
- (3) Sepúlveda, C. "Actores y territorio: la conectividad que falta". Ponencia presentada al 7° Encuentro Científico Sobre el Medio Ambiente. CIPMA. Antofagasta, mayo de 2002.
- (4) Sepúlveda, C. (1998) "Las iniciativas privadas en conservación de la biodiversidad en Chile". *Ambiente y Desarrollo* 14 (4): 53-64.
- (5) Sepúlveda, C., *op. cit* nota 6.
- (6) Langholz, J., J. Lassoie y C. Geisler (2000) "Understanding Conservation Motivations: A Behavioral Model with Case Study from Costa Rica" (in review at *Society and Natural Resources*); Sepúlveda, C., P. Villarroel, A. Moreira y D. García (1998) "Catastro de iniciativas privadas en conservación de la biodiversidad en Chile". Documento de Trabajo N°49, diciembre. CIPMA. Santiago; Corcuera, E., C. Sepúlveda y G. Geisse (2002) "Conserving Land Privately: Spontaneous Markets for Land Conservation in Chile", en *Selling Forest Environmental Services: Market-based Mechanisms for Conservation and Development*, S. Pagiola, J. Bishop y N. Landell-Mills (Eds). EarthScan. 2002, London.
- (7) Langholz, J., J. Lassoie y J. Schelhas (2000) "Incentives for Biodiversity Conservation: Lessons from Costa Rica's Private Wildlife Refuge Program". *Conservation Biology* 14(6): 1-10.
- (8) Boyd J., K. Caballero y R. Simpson (1999) "The Law and Economics of Habitat Conservation: Lessons From an Analysis of Easement Acquisitions". Discussion Paper 99-32. April 1999. Resources for the Future, Washington DC. 45 pp.
- (9) INE (1997) VI Censo Nacional Agropecuario. Resultados Preliminares.
- (10) Se optó por un predio modelo de 1.000 hectáreas por estimarse que esta era la superficie máxima posible de ser manejada con un solo guardaparque.
- (11) Según el modelo desarrollado por el proyecto CIPMA-FMAM, los principales *costos de inversión* asociados a la creación de un APP, que corresponden a *actividades fundamentales* para el objetivo de conservación, son: la construcción de cercos y senderos, la construcción de una vivienda para el guardaparque y/o para la administración, y la elaboración de un Plan de Manejo o Plan de Ordenamiento Predial para la conservación. A su vez, el principal *costo de operación* de un APP, correspondiente a una actividad fundamental para el objetivo de conservación, es el de las remuneraciones del guardaparque.
- (12) Esta experiencia ya está siendo desarrollada en la Décima Región de Los Lagos.
- (13) Villarroel, P. (2001) Propuesta de Estructura de Términos de Referencia (TdR) para la elaboración de Planes de Manejo en las Unidades Demostrativas Piloto del Proyecto CIPMA-FMAM. Borrador Final. CIPMA-CONAF. Septiembre 4 de 2001.
- (14) Oltremari, J. y K. Telen (1999) "Manual para la formulación de Planes de Manejo en áreas silvestres protegidas privadas". Producto final del estudio "Análisis y Diseño Metodológico para la Elaboración de Planes de Manejo en Áreas Silvestres Protegidas Privadas". Informe Final, Tomo II. CONAMA. Santiago.
- (15) UICN (1994) "Directrices para las Categorías de Manejo de Áreas Protegidas". Unión Mundial para la Naturaleza. Gland, Suiza. 261 p.
- (16) Las Áreas Demostrativas Piloto del proyecto CIPMA-FMAM son la Estación Biológica Senda Darwin (113 Ha, Comuna de Ancud), Punta Curiñanco (81 Ha, Comuna de Valdivia) y San Pablo de Tregua (2.200 Ha, Comuna de Panguipulli), todas en la X Región.