

Concesiones de Conservación – Descripción del Concepto

Richard Rice, Economista en Jefe
Centro de Ciencias de la Biodiversidad Aplicadas
Septiembre 2001

Introducción

La conservación de hábitats ricos en biodiversidad presenta un reto a las naciones que desean el desarrollo de sus recursos naturales para fines económicos. La extracción maderera, la minería y otras actividades de desarrollo de recursos ofrecen la posibilidad de obtener beneficios económicos tangibles – incluyendo empleo e ingresos, divisas extranjeras por exportaciones, e ingresos de impuestos públicos – pero con frecuencia destruyen el medio ambiente. Aunque el manejo sostenible de recursos busca proporcionar estos beneficios y al mismo tiempo conservar los ecosistemas naturales, la experiencia sugiere que un número de obstáculos limita tanto la adopción de prácticas sostenibles, como su utilidad en las estrategias de conservación.

Para abordar este problema, el Centro de Ciencias de la Biodiversidad Aplicadas (Center for Applied Biodiversity Science) de Conservación Internacional (CI) ha estado trabajando en colaboración con Hardner & Gullison Associates, LLC, para desarrollar el concepto de la “concesión de conservación,” un método novedoso cuyo objetivo es reconciliar directamente la protección de recursos con el desarrollo.

Las concesiones de conservación tienen el potencial de proteger a una amplia variedad de hábitats terrestres y marinos de importancia crítica, desde grandes extensiones de bosque lluvioso amazónico hasta frágiles pesquerías y arrecifes de coral en el Pacífico Sur. Esta herramienta puede también emplearse para proteger el hábitat de una determinada especie amenazada o en peligro de extinción, tal como el elefante asiático, la caoba americana o los pepinos de mar y otras especies marinas alrededor de las Islas Galápagos de Ecuador.

Bajo un acuerdo de concesión de conservación, las autoridades nacionales o los usuarios de recursos locales acuerdan proteger los ecosistemas naturales a cambio de un flujo constante de compensación estructurada por parte de conservacionistas u otros inversionistas. En su forma más simple, una concesión de conservación podría seguir el modelo de una concesión maderera, en la cual una compañía maderera paga al gobierno por el derecho de extraer madera de un área forestal pública. En lugar de talar el área de la concesión, el inversionista en conservación pagaría al gobierno por el derecho de mantener el bosque intacto. Así, la concesión de conservación presenta a los países la

oportunidad de capitalizar extensas áreas de bosque u otras áreas de alto valor para la conservación. Con objetivos finales que incluyen tanto la protección a largo plazo de la biodiversidad, como el estímulo al desarrollo económico, este nuevo mecanismo ofrece una alternativa de uso de la tierra que puede ser apoyada igualmente por conservacionistas, agencias de desarrollo, gobiernos y comunidades locales.

Los esfuerzos de CI para establecer concesiones de conservación se han iniciado con gran éxito en varios países. En septiembre de 2000, CI obtuvo un “permiso exploratorio” por parte del gobierno de Guyana para establecer una concesión de conservación que protegerá aproximadamente 80,000 hectáreas de bosque intacto. En abril de 2001, el Ministro de Recursos Forestales de Indonesia emitió una declaración pública apoyando las concesiones de conservación. En Perú, el gobierno aprobó recientemente nuevos reglamentos para su Ley Forestal y de Fauna Silvestre que por primera vez permiten a contratistas de conservación competir por los derechos de uso de la tierra en sus 67.6 millones de hectáreas forestales.

Componentes de un acuerdo de concesión de conservación

Una concesión de conservación requiere de un acuerdo negociado entre un inversionista y un gobierno u otro propietario de recursos. Los siguientes elementos pueden negociarse en el acuerdo:

- La cantidad de pagos con los que se pretende compensar al propietario por el derecho de apartar un área o suspender usos específicos;
- La duración del acuerdo de concesión;
- La cartera de inversiones a la cual se dirigirán estos pagos;
- Las normas y lineamientos para el monitoreo y control de la protección de recursos naturales.

Pagos. Una concesión de conservación típicamente comprende pagos periódicos a cambio de la conservación de un área específica. Los costos de oportunidad por la cesación de explotación de recursos naturales, incluyendo la pérdida de empleos e ingresos por impuestos al gobierno, pueden servir como base para determinar la cantidad del pago. Los pagos pueden también reflejar otros costos, tales como cargos de administración y control por el gobierno que se requieren como parte de las operaciones concesionarias. Los beneficios que se preservan al mantener intactos los recursos, tales como usos tradicionales o protección de una cuenca, así como la naturaleza de bajo riesgo de los pagos de conservación, deben también tomarse en cuenta. En algunos casos, la inversión requerida para manejar el área efectivamente puede constituir en sí misma un pago suficiente.

Duración: Al igual que con otros métodos de conservación, el propósito de las concesiones de conservación es contribuir a la protección permanente de los ecosistemas. Las concesiones de conservación pueden lograr esto a través de métodos variados. Primeramente, aún cuando los acuerdos de conservación individuales tienen un plazo finito (típicamente de 15 a 40 años), la conservación permanente puede lograrse mediante renovación automática al término de cada plazo. Las concesiones pueden también realizar

una valiosa función de enlace al proporcionar un estado de transición políticamente aceptable entre las tierras asignadas al desarrollo de recursos y aquéllas con protección permanente. Alternativamente, las concesiones de conservación pueden emplearse para conservar extensas áreas de terreno de toda una región como una medida temporal, hasta que pueda planearse e implementarse una red formal de áreas protegidas. En este caso, aún si algunas tierras finalmente se reasignan para el desarrollo de recursos, las concesiones de conservación habrán jugado un papel importante en la preservación de opciones y mantenimiento de ecosistemas en condición natural, hasta que el establecimiento formal de parques sea posible.

Inversiones directas. Para asegurar que el objetivo de la conservación sea acogido por los actores locales, los pagos deben dirigirse hacia actividades identificadas mediante consultas con quienes se verán afectados por la concesión. Dichas actividades deben brindar empleo y mejorar el bienestar humano. Aunque el papel del inversionista no es el de orientar las decisiones de inversión pública del gobierno, es razonable esperar que los pagos de la concesión proporcionen beneficios tangibles para quienes, de otra manera, se beneficiarían de las actividades extractivas. El concesionario puede también apoyar voluntariamente inversiones que beneficien a los actores que no pertenecen formalmente al acuerdo.

Normas y lineamientos de conservación. Con el fin de ofrecer una base concreta para el monitoreo y control de los términos de la concesión, un acuerdo de concesión de conservación debe incluir normas y lineamientos claramente definidos. Las normas especifican el balance mutuamente acordado entre conservación y desarrollo, el cual puede variar desde la prohibición del desarrollo, hasta los usos tradicionales o la extracción sostenible de recursos específicos. Los lineamientos definen los medios para lograr este nivel de protección para el área, incluyendo estándares mínimos para la supervisión reglamentaria y planes de contingencia para contrarrestar presiones inesperadas en el área.

Beneficios y limitaciones de las concesiones de conservación

Las concesiones de conservación son una de las muchas posibles intervenciones y son más apropiadas en algunas situaciones que en otras. Por ejemplo, las concesiones de conservación pueden no ser apropiadas donde es de vital importancia garantizar la permanencia o cuando los pagos son imprácticos por razones políticas o institucionales. Por lo tanto, es importante ver a las concesiones de conservación como un complemento y no como un reemplazo de los parques nacionales y otras áreas protegidas tradicionales. Muchos consideran la creación de un sistema representativo de parques como responsabilidad fundamental de cualquier gobierno, inclusive en países en desarrollo. Al mismo tiempo, es claro que la habilidad de muchos países para poder llevar a cabo esta responsabilidad se encuentra obstaculizada. Las concesiones de conservación y más financiamiento directo para áreas protegidas, en general, ayudarán a disminuir las restricciones. Aunque la amplia adopción de un programa de conservación basado en la compensación directa podría crear la expectativa de que toda la conservación debe involucrar compensación, el mismo problema se aplica también a otros tipos de iniciativas de conservación con financiamiento internacional. Al final, los gobiernos y la

comunidad conservacionista deben trabajar juntos para manejar estas expectativas y decidir cuál es el mecanismo de conservación que mejor se adapta a una situación particular.

Fuera de estas limitaciones, el uso de concesiones de conservación para la protección de recursos ofrece una variedad de beneficios identificables:

Fuente estable de fondos para el desarrollo económico: Muchas actividades económicas, incluyendo la extracción convencional de recursos naturales, producen un flujo de ingresos sujeto a fluctuaciones impredecibles. La extracción de madera, la minería y los ingresos del turismo, por ejemplo, dependen de las condiciones del mercado internacional. Los flujos de ingresos del gobierno, además, son vulnerables a las debilidades en la capacidad que se requiere para captar todos los impuestos y tarifas. Alternativamente, una concesión de conservación ofrece pagos regulares de bajo riesgo y monto conocido, denominados en una divisa extranjera estable y por un plazo tan largo como lo determine el cumplimiento del acuerdo.

Inversiones en conservación directas y transparentes: Una concesión de conservación produce conservación inmediata y clara que puede fácilmente identificarse en un mapa y monitorearse en base a normas prontamente verificables. Por lo tanto, este método puede demostrar beneficios de conservación claros a los potenciales inversionistas en la biodiversidad. Aunque la voluntad internacional de pagar por la conservación es considerable y va en aumento, existe una creciente tendencia de dar énfasis a indicadores de la efectividad de los fondos para la conservación basados en resultados, en lugar de aquellos basados en procesos. La metodología y base geográfica concreta de las concesiones de conservación responden a esta tendencia.

Un mecanismo de mercado para la conservación: Bajo una concesión de conservación, la conservación se transforma en un producto que puede comprarse directamente y ofrecerse de acuerdo a criterios claramente establecidos. En combinación con los pagos, el plazo limitado de una concesión de conservación la convierte en una opción atractiva para los propietarios de recursos. Al mismo tiempo, la conservación a largo plazo es posible gracias a términos renovables, un bajo costo de oportunidad y una gran voluntad y habilidad de pagar.

Pasos siguientes

El método de la concesión de conservación crea un nuevo mercado para la biodiversidad, uno que actualmente está en sus inicios. Se necesitan varios esfuerzos paralelos para impulsar este mercado. En primer lugar, la búsqueda de oportunidades para concesiones debe apuntar deliberadamente hacia una diversidad de ecosistemas y ubicaciones geográficas y demostrar la amplia gama de posibilidades para este mecanismo de conservación de la biodiversidad. Por ejemplo, CI está examinando la posibilidad de una concesión de conservación en la región árida costera de alta diversidad biológica en Namibia, así como concesiones marinas en el sureste de Asia . En segundo lugar, la exploración de una variedad de asociaciones con gobiernos, agencias de desarrollo, organizaciones no gubernamentales (ONGs), grupos indígenas y corporaciones privadas,

incrementará el número de participantes del mercado y tomará ventaja de la fortaleza de varios actores del campo de la conservación y el desarrollo. En tercer lugar, desde el punto de vista de la oferta, el desarrollo del mercado requerirá la creación de infraestructura apropiada de tipo institucional, legislativo y reglamentario en los países huéspedes, tales como los instrumentos legales que CI ha promovido en Perú y Guyana. Finalmente, las iniciativas para influenciar nuevas fuentes de financiamiento actuarán como catalizadores de la demanda de este mercado floreciente para la biodiversidad, por ejemplo, al dirigirse a compañías del sector privado que buscan compensar sus efectos ambientales. Este conjunto completo de esfuerzos, que combina investigación y desarrollo con la implementación directa del método de la concesión de conservación, ampliará los horizontes del mercado, definiendo los roles potenciales de los distintos participantes, y pondrá en marcha este novedoso mercado para la conservación de la biodiversidad.



Anexo: Ejemplos de concesiones de conservación actuales y potenciales

Los siguientes ejemplos ilustran la variedad de tipos distintos de acuerdos de concesión de conservación que están actualmente en marcha o en consideración.

Concesiones con gobiernos:

- *Guyana*: Operando bajo la existente Ley Forestal, CI persigue un Acuerdo de Venta de Madera a 25 años, con manejo para la conservación. Actualmente CI tiene un Permiso Exploratorio en 80,000 hectáreas a lo largo del alto Río Essequibo, bajo el cual se le permite realizar los estudios necesarios para solicitar una concesión a largo plazo.
- *Perú*: Después de varias conversaciones con CI y sus socios en 2000 y 2001, el gobierno de Perú incluyó una disposición en su nueva Ley Forestal que permite legalmente las concesiones de conservación como un uso competitivo de la tierra. A fines de julio de 2001, la Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica, una ONG peruana, se convirtió en el primer grupo al que se le concedió una concesión de conservación bajo la nueva ley. Esta concesión abarca un área de aproximadamente 135,000 hectáreas en la porción baja de la cuenca del Río Los Amigos.
- *Camerún*: El gobierno de Camerún recientemente apartó un área de concesión maderera entre las Reservas Boumba-Bek y Dja, con el fin de que se utilice para actividades rentables de conservación. CI está investigando el potencial para una concesión de conservación en este contexto.

Contratos con grupos indígenas o comunidades:

- *Guatemala*: Análisis económicos recientes en la Reserva de la Biósfera Maya muestran que es probable que los ingresos reales *per cápita* de extracción maderera para las comunidades locales disminuyan rápidamente durante los próximos 20 años.

Aunque las comunidades están obligadas a evitar usos destructivos del bosque si quieren retener sus derechos de extracción de madera, con la reducción de ingresos ellos perderán este incentivo. Trabajando dentro del marco de las existentes concesiones de la comunidad con el gobierno, CI está desarrollando un contrato de concesión de conservación con las comunidades, el cual está diseñado para proporcionar pagos, becas y empleo directo que les permita continuar funcionando como protectores de sus concesiones.

Proyectos dirigidos a especies determinadas:

- *Ecuador*: CI está gestionando con el Ministerio del Ambiente de Ecuador, con varias ONGs y con un número de inversionistas potenciales el desarrollo de una concesión de conservación para proteger las pesquerías comerciales del Parque Nacional Galápagos. El contrato proporcionaría a los pescadores locales una fuente alternativa de pagos si ellos suspenden la cosecha de langosta, pepino de mar y otras especies susceptibles a la extinción.
- *Cambodia*: CI está considerando una concesión de conservación con los residentes locales alrededor de la propuesta área protegida de las Montañas Cardamomo para reducir la caza de tigres y elefantes de bosque. El contrato que se está considerando proporcionaría pagos, empleo y apoyo a proyectos comunitarios, con la condición de que los residentes cumplan con los criterios de conservación acordados mutuamente.