

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. LI, Nº 199, primavera 2019

ISSN(P): 1133-4762

ISSN(E): 2659-3254

Págs. 27-42

Introducción al concepto de la conservación privada: “nuevas” herramientas para la protección de la biodiversidad.

Margarita CAPDEPÓN FRÍAS (1) & Carlos Javier DURÁ ALEMAÑ (2)

(1) Docente e investigadora. Universidad Católica de Murcia (UCAM)

(2) Colaborador Honorífico del Departamento de Ecología de la Universidad Miguel Hernández

RESUMEN: La conservación privada está ganando peso en las estrategias conservacionistas de muchos países del mundo y se presenta como un mecanismo complementario a los instrumentos tradicionalmente implementados desde los gobiernos. Al mismo tiempo, contribuye a la gobernanza territorial al implicar un amplio conjunto de actores en la salvaguarda de la biodiversidad. Pese a su creciente importancia y potencial, no recibe el reconocimiento que autores y organismos reclaman desde hace tiempo; de ahí que sea necesario seguir avanzando en el conocimiento de lo que en nuestro país se asocia con la custodia del territorio, y entender esta forma de proteger y gestionar el medio natural. El artículo revisa referencias académicas e informes publicados por instituciones conservacionistas con el fin de examinar el papel que, en este tema, desempeñan agentes privados y organizaciones ambientalistas de variado tipo. Se exponen algunas de las ventajas que generan las áreas naturales protegidas de propiedad y/o gestión privada, así como las principales problemáticas que aparecen en torno a ellas. Todo ello, sin perder de vista la enorme heterogeneidad de la conservación privada en el mundo; no en vano, mientras que en muchos estados anglosajones y de Latinoamérica está ampliamente consolidada, en otros lugares, como España, presenta un desarrollo todavía incipiente.

PALABRAS CLAVE: Custodia del territorio. Gobernanza privada. Entidad de custodia. ONG conservacionista. Tercer Sector Social.

Recibido: 26.01.2018; Revisado: 12.03.2018 Correo electrónico: mcapdepon@ucam.edu Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4892-8145>; cjavierdura@gmail.com Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2758-2939>

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Introduction to the concept of private conservation “new” tools for protecting biodiversity

ABSTRACT: Private conservancy is becoming more important within the national conservation strategies of many countries in the world and it is presented as a complementary tool to the instruments traditionally implemented by the Governments. At the same time, it contributes to the development of territorial governance by involving a broad set of stakeholders in the protection of biodiversity. In spite of its growing value and potential, it is not recognized as many authors and organizations have claimed for a long time. That is why it is necessary to keep on advancing in the knowledge of what in our country is associated with land stewardship, as well as to understand this way of protecting and managing natural environment. This paper reviews academic references and reports published by conservation bodies, with the purpose to examine the role played by private agents and environmental organizations. It exposes some of the advantages that this kind of private natural protected areas have, besides the main problems linked with them. It is important to notice that private conservation is a very heterogeneous matter around the world; in many Anglo-Saxon and Latin-American countries it is vastly consolidated, while in other places, such as Spain, it still presents an incipient development.

KEYWORDS: Land stewardship. Private governance. Land trust. Conservation NGO. Third Social Sector.

1. Introducción

Desde su origen en el año 1872 con la creación del primer espacio natural protegido mediante una ley *ad-hoc* (el Parque Nacional de Yellowstone en los EE.UU.) hasta hoy, las distintas técnicas desarrolladas por la Comunidad Internacional para conseguir la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad se han homogeneizado y son en su inmensa mayoría prácticamente idénticas en todo el mundo (salvo en los EE.UU. donde el nivel de especialización es verdaderamente amplísimo). En ese sentido, todos los países de la comunidad internacional han sistematizado en común a través del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) (Naciones Unidas, 1992) los detalles de sus políticas públicas en base a una serie de estrategias de conservación. Ejemplo de ello son herramientas como la Estrategia Europea (y por consiguiente las estrategias nacionales de cada país para integrar la conservación de la biodiversidad en sus políticas sectoriales), planes de recuperación de especies con técnicas de conservación *in situ* y *ex situ*, planes de gestión, etc.

Todos estos programas se encuentran en los artículos 6, 8, 9,15 y 16-18 del CDB, y han demostrado su eficacia para la conservación de la biodiversidad a través de las distintas experiencias desarrolladas por los organismos públicos, alcanzando el grado de universalidad. Sin embargo y pese a su significativo potencial, ninguno de esos artículos hace mención explícita y directa a la conservación privada, y, por tanto, puede existir o no en cada país, dependiendo de

sus contextos ecológicos, jurídicos, económicos y culturales.

Con todo, a pesar del escaso reconocimiento en el CDB, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) sí deja claro el potencial de la conservación privada en el logro de la Meta 11 de Aichi para la Biodiversidad del CDB (STOLTON & al., 2014:3), la cual se refiere a la creación de redes de áreas protegidas ecológicamente representativas alrededor del mundo:

“Para 2020, al menos el 17% de las zonas terrestres y de las aguas interiores y el 10% de las zonas marinas y costeras, especialmente las que revisten particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se habrán conservado por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados, y de otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas, y estas estarán integradas a los paisajes terrestres y marinos más amplios”.

De manera que en el contexto de la conservación de la naturaleza, las formas de gestionar y administrar lo público se encuentran en un intenso proceso de transformación. Entre otros motivos porque se ha evidenciado que las decisiones ya no solo dependen de las administraciones ambientales, sino que ahora existe una multiplicidad de actores que influyen en el escenario colectivo (FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD, 2016:56-57); aunque es en los últimos años cuando esta idea está teniendo un mayor desarrollo. Por ejemplo, la Recomendación

71 del Consejo de Europa (1998), entre otros muchos documentos orientadores, ya establecía hace años que

“responsables de la conservación serían los propietarios, las ONG, agricultores, ganaderos, silvicultores, turistas, cazadores y pescadores, etc.”.

Y a todo ello se unen, entre otros factores, las restricciones presupuestarias y reducción de recursos de los últimos años a consecuencia de la crisis, que complican la labor de las administraciones para que, por sí solas, puedan responder a los retos que plantea la protección del patrimonio natural y cultural.

Se trata de una complejidad que hace necesario desarrollar nuevos instrumentos alternativos a las fórmulas tradicionales (BASORA & SABATÉ, 2006:22; ÁLVAREZ & HERNÁNDEZ, 2011:3) para asegurar los objetivos de conservación del entorno que vienen establecidos en el mandato del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica (adoptado en la décima reunión de la Conferencia de las Partes para el período 2011-2020). Un marco de acción para todos los países para salvar la diversidad biológica y mejorar sus beneficios para las personas; reconociendo así la urgente necesidad de acción. Ante esta realidad, se está produciendo un creciente y amplio reconocimiento de las áreas protegidas de propiedad privada dentro las mencionadas Estrategias Generales de Conservación (European Commission, 2015:11) a distintas escalas de actuación. En efecto, de acuerdo a STOLTON & al (2014:viii), existen ya decenas de miles de espacios naturales de carácter privado alrededor del mundo, y son muchos más los que surgen de manera continua. En este contexto, se reconocen los esfuerzos por proteger la naturaleza por parte de entidades privadas que están ganando impulso y visibilidad en muchos países (Pasquini & al, 2011:373; DHANANI & CONNOLLY, 2012:1140), entre ellas organizaciones sin ánimo de lucro de variado tipo (fundaciones, ONG, universidades, cooperativas, etc.).

Para EAGLES & al. (2012:270-271), es preciso destacar el papel de estos agentes por su gran poder e influencia en el desarrollo, planificación y gestión de áreas protegidas. No en vano, por algunas de las razones que se verán a lo largo del trabajo, y según los resultados de algunos estudios (EAGLES, 2009:244; ROMAGOSA & al., 2012:140), los modelos más próximos a los estándares de buena gobernanza son, precisamente, aquellos en los que participan las organizaciones sin ánimo de lucro, bien de manera exclusiva o bien en colaboración con otros agentes tanto públicos como privados

(CAPDEPÓN, 2017:4). Todo ello sin perder de vista muchos de los conflictos y debates que existen en torno a la conservación privada de la naturaleza y que es preciso tenerlos en cuenta para tratar de comprender el fenómeno en su totalidad.

En cualquier caso, no se trata de que las reservas privadas reemplacen los espacios protegidos gestionados por el gobierno (BASORA & SABATÉ, 2006:22), sino que constituyen fórmulas complementarias (ÁLVAREZ & HERNÁNDEZ, 2011:14; HOLMES, 2013:14; STOLTON & al., 2014:52; European Commission, 2015:57) de la red pública de áreas naturales protegidas, con las que, además, poder solventar algunas de las deficiencias de las políticas conservacionistas (JACKSON & GASTON, 2008:1050). Particularmente ante la creciente dificultad para destinar recursos públicos a programas de conservación de la biodiversidad y la debilitación del compromiso gubernamental (EUROPARC-España, 2010:11; CROFTS & al., 2014:20). De hecho, experiencias nacionales e internacionales demuestran que este tipo de planteamientos pueden encajar con el resto de políticas, instrumentos legales, y estrategias en materia medioambiental (SABATÉ & al., 2013:36).

Con todo, a pesar de su gran importancia, la comunidad internacional sigue sin prestar demasiada atención a la conservación llevada a cabo por actores privados (STOLTON & al., 2014:3) que merecería un respaldo mucho mayor al que recibe en la actualidad. Para estos mismos autores, las áreas privadas

“han sido a menudo ignoradas por gobiernos, omitidas por los mecanismos de registro de conservación internacional y pasadas por alto en las estrategias conservación” (STOLTON & al., 2014:viii).

Y otro tanto de lo mismo sucede desde el punto de vista académico donde el Tercer Sector Social sigue siendo un objeto de análisis marginal (CLIFFORD & al., 2013:4) y este tipo de áreas han sido desatendidas y raramente estudiadas (HOLMES, 2013:5), máxime si se comparan con el resto de espacios protegidos y gestionados por las autoridades regionales y nacionales.

2. Objetivos y metodología

Sobre la base de estos argumentos, el presente artículo pretende avanzar en el conocimiento de la conservación privada como un movimiento de creciente peso en la gestión y protección del medio natural en todo el mundo. El trabajo tiene como objetivo principal profundizar en el papel que las organizaciones sin ánimo de lucro

desempeñan en la conservación de la naturaleza, tanto en su condición de propietarias de áreas protegidas de gran valor como de responsables de su manejo una vez alcanzados acuerdos que conlleven la implicación de sus propietarios.

Es preciso advertir que se trata de un trabajo realizado desde un enfoque considerablemente amplio y que, más allá de singularidades propias de países, tipologías de áreas naturales y características de las organizaciones, se ha llevado a cabo un análisis descriptivo-explicativo de los rasgos que definen la conservación privada desde una amplia perspectiva, para tratar así de dar algo más de claridad a tan complejo fenómeno. Se plantea un texto eminentemente teórico a través del cual se revisan los principales aspectos medioambientales y socioeconómicos de la gobernanza privada, en general, y de las organizaciones conservacionistas, en particular. Para ello, se ha hecho un esfuerzo por marcar algunos de los puntos clave acerca de las ventajas y beneficios generados por esta forma de proteger la naturaleza, excelencias que han llevado a las organizaciones implicadas a tener un creciente rol en el panorama conservacionista de muchos territorios. Del mismo modo, se presentan las principales problemáticas asociadas al movimiento que suscitan no pocos argumentos para la crítica y que han hecho de las áreas protegidas privadas un tema de creciente debate en estos últimos años.

Dada la naturaleza del artículo, la metodología se basa esencialmente en una extensa revisión de literatura académica de relevancia nacional e internacional, particularmente de origen anglosajón, mucha de la cual revisa experiencias de diversos lugares del mundo. Además, se han consultado otras fuentes secundarias procedentes de distintas organizaciones públicas y privadas como es el caso de la Fundación Biodiversidad, el Foro Estatal de Redes y Entidades de Custodia del Territorio, la Xarxa (Red) Catalana de custodia del territorio, en España, así como de la Unión Europea, la Federación EUROPARC y la UICN, a nivel internacional. En este sentido, cabe subrayar que si bien es cierto que cada vez son más numerosas las publicaciones de instituciones y organizaciones de marcado carácter ambiental, especialmente en forma de informes, monografías y estudios, se trata de una línea de investigación poco desarrollada en nuestro país, al menos desde un punto de vista académico, y las todavía escasas referencias académicas que hay sobre el tema son recientes y, por lo general, analizan el fenómeno desde una disciplina de estudio más concreta. Principalmente si se compara con la extensa producción científica procedente de aquellos ámbitos (EE.UU, Canadá, Reino Unido,

entre otros) donde la conservación privada tiene un mayor recorrido y se encuentra ampliamente consolidada.

3. Una aproximación teórica a la conservación privada

Para estudiar el tema con la mayor precisión posible, es necesario comprender algunos términos y conceptos. Si bien en la actualidad se usan al menos 50 definiciones acerca de lo que son las áreas bajo protección privada (CROFTS & al., 2014:15; Stolton & al., 2014), algunas de ellas muy recientes, se ha considerado oportuno escoger la expuesta hace unos años en un informe de la UICN por su sencillez y claridad. DUDLEY (2008:26) señala que “la gobernanza privada comprende áreas protegidas bajo control y/o propiedad individuales, cooperativos, de una ONG o corporativos, y administradas bajo planteamientos sin fines de lucro o con fines de lucro. [En ellas] la autoridad para la gestión de la tierra y los recursos protegidos recae en los propietarios, que determinan el objetivo de conservación, desarrollan y hacen cumplir los planes de gestión y se mantienen a cargo de las decisiones, de acuerdo a la legislación aplicable”. De acuerdo a la European Commission (2015:10), lo contrario a la conservación privada sería, en este caso, cualquier territorio conservado por autoridades gubernamentales y de carácter público, que quedan excluidas.

Cabe remarcar, asimismo, que la mayoría de las definiciones que contemplan el término privado incluyen a grupos indígenas y comunitarios. Sin embargo, para los propósitos de este artículo, se considera la clasificación de la UICN (DUDLEY, 2008:32; BORRINI-FEYERABEND & al., 2014:29) (ver FIG. 1) que establece un tipo de gobernanza (D) distinto para estos actores no estatales (“Gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales”), una categoría que incluiría, entre otras, formas de conservación como los bienes comunales (INICIATIVAS COMUNALES, 2017) o los montes de socios; caso este último que, si bien puede ser un ejemplo de gobernanza por parte de organizaciones privadas, lo es, especial y fundamentalmente, de comunidad local por su vocación y orígenes (ASFOSO, 2017:26). El potencial que tiene precisamente esta institución de uso en común de los recursos naturales, que en nuestro país se remonta a la época germánica, como herramienta para desarrollar proyectos de custodia es lo que precisamente ha llevado a que en las VII Jornadas Estatales de Custodia del Territorio que se celebraran en Valencia en noviembre de 2018

se haya constituido por primera vez un Grupo de Trabajo basado exclusivamente en Custodia y Comunales.

Por tanto, es el tipo C, "Gobernanza privada", el

que recibe toda la atención de este trabajo, para el que privado equivale a todas las formas de propiedad que no son de gobiernos, indígenas y comunidad o compartida (STOLTON & al., 2014:13).

Tipo de gobernanza	Subtipos
A. Gobernanza por parte del gobierno	Ministerio o agencia federal/nacional a cargo; ministerio o agencia subnacional (regional, provincial, municipal); gestión delegada por el gobierno (ONG, por ejemplo).
B. Gobernanza compartida	Transfronteriza (acuerdos entre estados y/o territorios), en colaboración (a través de las diversas formas) o conjunta (organismos formados por múltiples partes).
C. Gobernanza privada	Áreas conservadas por propietarios individuales, organizaciones sin ánimo de lucro u organizaciones con ánimo de lucro.
D. Gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales	Territorios y áreas conservadas por pueblos indígenas o comunidades locales (ICCA por sus siglas en inglés)

FIG. 1/ Tipos de gobernanza de áreas protegidas de la UICN

Fuente: adaptado de DUDLEY (2008:32) y BORRINI-FEYERABEND & al. (2014:29).

En cuanto a los principios generales de la conservación privada, la UICN (DUDLEY, 2008:12; CROFTS & al., 2014:12) hace hincapié en los siguientes aspectos:

- Las áreas protegidas privadas deben impedir, o eliminar cuando sea necesario, cualquier explotación o práctica de manejo que sea negativa para los objetivos [de gestión] para los que ha sido designada.
- Solo aquellas áreas en las que el principal objetivo es la conservación de la naturaleza pueden considerarse áreas protegidas; se pueden incluir muchas áreas con otros objetivos al mismo nivel, pero en caso de conflicto la conservación de la naturaleza será la prioridad.
- El objetivo de las áreas protegidas debería ser mantener o, idealmente, aumentar el grado de naturalidad del ecosistema que está siendo protegido.

Asimismo, como se ha avanzado anteriormente, la propia UICN (BORRINI-FEYERABEND & al., 2014:29; STOLTON & al., 2014:7) determina que esta forma de conservar la naturaleza incluye una triple tipología:

- Las áreas declaradas y administradas por propietarios individuales.
- Las áreas declaradas y administradas por

organizaciones sin ánimo de lucro (por ejemplo, ONG, universidades, cooperativas).

- Las áreas declaradas y administradas por organizaciones con ánimo de lucro (por ejemplo, personas o propietarios corporativos, compañías de ecoturismo).

3.1. Un especial interés por el papel de las organizaciones conservacionistas

De todas ellas, este trabajo pone el foco en las dos primeras tipologías, y especialmente a aquellas tierras adquiridas y/o gestionadas por organizaciones sin ánimo de lucro para su conservación, ejemplos representativos de la gobernanza privada (DUDLEY, 2008:32; CROFTS & al., 2014:20).

La conservación de valores naturales y culturales de la mano de actores privados constituye un movimiento muy extendido desde finales del siglo XIX en países anglosajones como los EE.UU., Canadá, Reino Unido o Australia, donde la filantropía está más desarrollada (DURÁ, 2015:104); aunque no es hasta la segunda mitad del siglo XX cuando el fenómeno se expande a un ritmo más acelerado (ADAMS, 2003:24; BARREIRA & al., 2010:24). En concreto, en uno de los lugares más estudiados en este sentido,

los EE.UU., este crecimiento fue más acusado a partir de los años ochenta, debido al carácter ecléctico del *Common Law* angloamericano que gracias a la presión de los *land trust* estadounidenses permitió crear un entramado estratégico de incentivos tributarios favorables a la creación de servidumbres de conservación, la principal herramienta de conservación privada del mundo.

En todos esos países, y por diferencias de tipo ecológico, económico, social, jurídico y cultural (BARREIRA & al., 2010:20; DURÁ, 2015:50), la sociedad civil se ha ido implicando en la conservación de manera muy temprana, sobre todo si se compara con la experiencia de otros ámbitos territoriales como el nuestro. En la actualidad, algunas de las mayores entidades conservacionistas (sirvan de ejemplo *The Nature Conservancy* –TNC-, *The National Audubon Society* o *The Sempervirens Fund* en los EE.UU., y hasta más de mil seiscientas entidades que unidas forman *The Land Trust Alliance*, así como *The National Trust* y *The Royal Society for the Protection of Birds* –RSPB- en Reino Unido) cuentan sus socios en miles o millones y gozan de un amplio reconocimiento público.

A partir de ese momento, la conservación privada, en general, y las ONG conservacionistas (conocidas originariamente como *land trusts*, *conservation land trusts* o *land conservancies* y que en español se podría traducir como fideicomisos de terrenos), en particular, mantienen un elevado número de reservas naturales en todo el mundo. Si bien es cierto, como ya se ha dicho, con importantes diferencias en cuanto a las herramientas de conservación y financiación empleadas. En este sentido, mencionar también a Canadá (con entidades como *Wildlife Preservation Canada* o *Canadian Wildlife Federation*) y la totalidad de estados de Latinoamérica (destacando asociaciones como *Tompkins Conservation*, en Argentina y Chile, la *Red de Reservas Naturales de la Sociedad Civil* de Colombia, *The Nature Conservancy* para la Región Mesoamericana, la *Fundación Moisés Bertoni* en Paraguay y así cientos de entidades aglutinadas todas ellas por la Red de Alianzas de la Sociedad Civil). De igual forma, se han desarrollado iniciativas en países de África o la India, principalmente por entidades norteamericanas que han establecido sinergias con asociaciones locales, por ejemplo *Conservation International* –CI-, entidad norteamericana especializada en la conservación de *Hot Spot*, o puntos calientes de alta concentración de biodiversidad y también *The Nature Conservancy* y *WWF international*.

Asimismo, cabe subrayar algunas experiencias

en otras naciones europeas como Francia (*Conservatoire du Littoral*), Holanda (*Natuurmonumenten*), Italia (Legambiente, *Lega Italiana Protezione Ucelli* –LIPU-), Portugal (*Quercus*), Alemania (Regionalwert AG) y muchas más, que han implantado la custodia con éxito. Máxime si se tiene en consideración que ponen en marcha entramados institucionales que pueden brindar posibilidades a tener en cuenta en nuestro país por su proximidad al marco normativo español dadas las idénticas raíces en el derecho romano (DURÁ, 2015:50).

Se ha de tener presente que, en cada lugar, el modelo que se ha consolidado ha sido diferente, respondiendo a la idiosincrasia propia (BASORA & SABATÉ, 2006:13), y cada entidad tiene sus propias características individuales (DWYER & HODGE, 1996:157). En efecto, de acuerdo a BARREIRA & al. (2010:145), las entidades pueden tener distintas estructuras internas de funcionamiento, diferentes vías de financiación y variados ámbitos de actuación, determinaciones que se podrán contemplar en sus Estatutos o reglas de constitución.

Desde una amplia perspectiva, se trata de organizaciones privadas sin fines de lucro cuya misión incluye el trabajo activo para conservar la tierra (BARREIRA & al., 2010:24) para lo que llevan a cabo actividades en favor del público en general y sin un beneficio económico para los accionistas y socios. Además, operan dentro de la estructura legal de los países en los que se encuentran y son independientes de los gobiernos. Según señala EAGLES (2009:234) estas entidades persiguen, por lo general, fines de tipo social, cultural, legal o, de defensa ambiental, y usualmente obtienen financiación de donaciones privadas y empresas a fines.

3.2. El contexto de la custodia del territorio en España

En España, la representación del movimiento social de conservación de la naturaleza que implica a la propiedad privada, en este caso una ONG, es la custodia del territorio (BARREIRA & al., 2010:23; DURÁ, 2015:87). Un término traducido del concepto anglosajón *land stewardship* y que abarca un conjunto de estrategias e instrumentos que involucra a propietarios, entidades de custodia (traducción del término inglés *land trust*) y otros agentes públicos o privados en la conservación y el buen uso de recursos naturales (BASORA & SABATÉ, 2006:9). Tal y como señala la FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD (2016:58), la custodia "supone una respuesta a los retos de

la gobernanza de las áreas protegidas [pues] conforman una nueva forma de actuación sobre la conservación de la biodiversidad, que amplía las miras a las herramientas tradicionales en manos de las autoridades públicas". Con todo, hasta el momento se encuentra en un estado todavía muy incipiente de desarrollo, si bien está ganando cada vez mayor peso en la gestión del medio natural en nuestro país, donde existe un claro dominio de Cataluña e Islas Baleares y un gran empuje en otros territorios como la Comunidad Valenciana, Comunidad de Madrid, Región de Murcia y Andalucía (FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD, 2015:23).

Uno de los principales expertos mundiales sobre conservación privada, Brent Mitchell, director de la Quebec Labrador Foundation/Atlantic Center for the environment, durante su participación en las segundas Jornadas Estatales sobre custodia del territorio (CEMACAM, Murcia, 2006), manifestó una de las primeras definiciones que se empezaron a utilizar en España sobre este concepto como:

"Todo modelo de conservación de los valores naturales y culturales de un territorio que se fundamente en crear, nutrir y posibilitar la responsabilidad de los propietarios y usuarios para gestionar y proteger la tierra y sus recursos naturales".

(...) "En Estados Unidos existe un modelo propio de entender y trabajar en cuestiones de custodia del territorio, al igual que en Canadá y otros países, y sin duda alguna España tendrá su propio modelo de custodia (...) pero en todos ellos, custodia significa, sencillamente, que la gente tiene cura (cuidado) de la tierra".

En España, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad recoge por primera vez la definición de custodia del territorio e incorpora varios artículos para incentivar su aplicación; entre ellos, cabría destacar los siguientes:

- Artículo 3. Definiciones
 - 9. Custodia del territorio: "Conjunto de estrategias o técnicas jurídicas que implican a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos".
 - 37. Entidad de custodia del territorio: "Organización pública o privada, sin ánimo de lucro, que lleva a cabo iniciativas que incluyan la realización de acuerdos de custodia del territorio para la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad".
- Artículo 78. El Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

1. Se crea el Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad (...). Dicho fondo podrá financiar acciones de naturaleza plurianual y actuará como instrumento de cofinanciación destinado a asegurar la cohesión territorial.

2. Serán objetivos del Fondo:

m) Financiar acciones específicas relacionadas con la custodia del territorio.

En definitiva, y en palabras de BARREIRA & al., 2010:25,

"términos como land stewardship, land trust, conservación privada [y] custodia del territorio (...) hacen referencia a la misma idea: la implicación de la sociedad civil en la conservación de la naturaleza";

de ahí que se utilicen indistintamente como conceptos sinónimos en el presente trabajo.

Por último, y sin ánimo de entrar en excesivo nivel de detalle, es conveniente apuntar algunas de las diferentes estrategias e instrumentos jurídicos llevados a cabo por las entidades de custodia para hacerse cargo de las áreas protegidas, tanto en materia de propiedad como de gestión; cuestiones en las que, de nuevo, existen marcadas diferencias entre los países. En muy breve síntesis, y siguiendo a BARREIRA & al. (2010:201-202) se puede hablar de dos grandes marcos de actuación:

- Cuando se produce la transmisión de la propiedad entre el dueño de la tierra y la entidad de custodia a través de la donación, compraventa, permutas, herencias o legados de los terrenos.

Según se desprende de STOLTON & al., (2014), y como cabría esperar, es en los países de mayor trayectoria en la conservación privada donde las grandes entidades conservacionistas poseen amplias y numerosas reservas de plena propiedad. Por el contrario, son modalidades que todavía presentan un desarrollo muy bajo en España (FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD, 2015:31).

- Cuando no se produce la transmisión de la propiedad entre el dueño de la tierra y la entidad de custodia del territorio, caso en el que se desarrollan figuras como servidumbres de conservación, contratos de arrendamiento de terrenos, usufructo, acuerdos de custodia del territorio, comodato o, simplemente, el asesoramiento de carácter verbal por parte de la entidad, entre otras.

De todas ellas, una de las figuras más extendidas, especialmente en los EE.UU. y Latinoamérica es la servidumbre de conservación (*conservation easement* o *conservation covenant*). Como ya se

ha avanzado, el carácter adaptativo a las nuevas realidades del *Common Law* estadounidense cambia por completo su concepción original. Esto es, posibilita su creación sin la necesidad de la existencia del fundo dominante y permite que se establezca como el derecho que una tercera persona (en este caso una entidad conservacionista) adquiere sobre una propiedad ajena para la conservación de la tierra mediante un acuerdo voluntario y legalmente vinculante con el propietario (DURÁ, 2015:52). En los EE.UU. son más de veinte millones de hectáreas conservadas mediante esta herramienta, y más de otros veinte millones en Latinoamérica; curiosamente este tipo de servidumbres no se desarrollan en Reino Unido, pues su *Common Law* es especialmente rígido y tradicional. Dicho de otro modo, las ONG pueden evitar la adquisición de la tierra involucrando a los propietarios en la gestión de la misma y con fines conservacionistas (PASQUINI & al., 2011:378). En nuestro país, el tipo más común es el contrato o acuerdo de custodia del territorio (FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD, 2015:31), con un grado de intervención variado en función de si existe transmisión de la gestión o no.

4. Las ventajas de las áreas naturales protegidas privadas

Más allá de tipologías, formas jurídicas, dimensiones y diversidad en la propiedad de la tierra, lo que es indudable es que la gobernanza privada genera una serie de beneficios desde diferentes perspectivas de análisis.

4.1. La protección de la naturaleza como función básica

En lo medioambiental, es evidente que la custodia del territorio se presenta como un mecanismo de conservación de la biodiversidad que posibilita la obtención de multitud de servicios ecosistémicos a favor de la sociedad. Sin duda alguna, las áreas protegidas privadas desempeñan un importante papel en el avance de la misión conservacionista (BÜSCHER & FLETCHER, 2015:276), ya que representan formas complementarias con un gran potencial (JACKSON & GASTON, 2008:1055; HOLMES, 2013:11; European Commission, 2015:8). Máxime si se tiene en cuenta el especial interés de agentes privados y organizaciones conservacionistas por mantener y restaurar ciertos ecosistemas como los que se encuentran amenazados y en peligro de extinción (BARREIRA & al., 2010:88; HOLMES, 2013:10), así como por proteger determinadas especies raras y grupos taxonómicos (JACKSON & GASTON, 2008:1055;

CROFTS & al., 2014:19; STOLTON & al., 2014:33).

Por su parte, autores como LANGHLOZ & LASSOIE (2001) (en HOLMES 2013:11) y BARREIRA & al. (2010:87) argumentan que, además de incrementar la superficie protegida, muchas de estas áreas naturales privadas sirven también como zonas de amortiguamiento y/o corredores ecológicos, tan necesarios para asegurar y alcanzar una mayor integración ecológica y territorial, o en pequeñas superficies protegidas con figuras de menor rango como las microrreservas de flora o las reservas de fauna (CAPDEPÓN, 2017:16). Un ejemplo de ello es la ONG estadounidense *Sempervirens Fund* que, tal y como explican YARYAN & al. (2000:4), trata de establecer servidumbres de conservación para conectar las áreas ya protegidas de los bosques de las secuías (*Sequoia sempervires*) del Parque Estatal *Big Basin Redwoods* (California).

Y todo ello sin perder de vista que, más allá de la indudable contribución a la conservación de la naturaleza, la gobernanza privada puede generar otro tipo de impactos medioambientales positivos como la retención de gases de dióxido de carbono de la atmósfera, la formación de suelo, el control de la erosión, la recreación visual o el equilibrio emocional; e incluso al conjunto de la sociedad como el aumento la felicidad.

4.2. Impulso de la gobernanza e implicación de la sociedad civil

Como ya se ha dicho al inicio del presente artículo, la custodia del territorio se asocia con los modelos de buena gobernanza, en particular por lo respecta a la implicación de organizaciones sin ánimo de lucro. Así, desde un punto de vista social, hay que tener presente que las entidades de custodia y ONG conservacionistas mantienen fuertes elementos de participación pública, uno de los principios de la buena gobernanza, y son muy sensibles a las preocupaciones de voluntarios, donantes, clientes y las comunidades locales en las que operan (EAGLES, 2009:238). Por lo general, cuentan con un alto grado de confianza por parte de la ciudadanía, sobre todo si se compara con la que inspira la administración ambiental en algunos países (EUROPARC-España, 2010:120; STOLTON & al., 2014:32).

Según BASORA & SABATÉ (2006:26), las principales ventajas respecto a la administración son la habilidad, independencia y eficiencia de que disponen para mantener un contacto directo con propietarios y emprender iniciativas de conservación. Quizá también sea por ello

que los ciudadanos tiendan hoy en día a apoyar este tipo de grupos en defensa de la naturaleza para que les representen en lugar de participar activamente en partidos políticos e instituciones públicas (BANGHAM, 2015:14).

En palabras de ÁLVAREZ & HERNÁNDEZ (2011:4), existe en la actualidad una creciente demanda de la sociedad civil de disponer de medidas de participación más activa en la toma de decisiones y de instrumentos de gestión del medio ambiente. En el contexto de la conservación privada, la implicación de los ciudadanos interesados desempeña un papel de enorme importancia y se materializa de muy distinta manera: como participantes en actuaciones de conservación en terrenos protegidos o en actividades desarrolladas por las organizaciones responsables, como portavoces y divulgadores de los beneficios de la conservación privada entre la sociedad en general, mediante donaciones económicas, entre otras (BASORA & SABATÉ, 2006:27). Además de la posibilidad de convertirse en socio de las entidades conservacionistas mediante el pago de una cuota periódica.

Pero sin duda alguna, una de las formas más desarrolladas y comunes de satisfacer la aspiración de la conservación de involucrar a las personas (LITHGOW & TIMBRELL, 2014:10) es a través del voluntariado, pieza clave en el éxito de la gobernanza privada. Efectivamente, la mayoría de organizaciones cuentan con el respaldo de personas voluntarias, decenas de miles en las grandes ONG conservacionistas, que están dispuestas a aportar sus capacidades y tiempo para realizar distintas tareas de manera altruista y solidaria. En muchos de los casos, se crean grupos de voluntariado ambiental cuya escala de trabajo va desde el ámbito local hasta la acción en poderosas organizaciones internacionales con capacidad incluso para intervenir en problemas ambientales globales (EUROPARC-España, 2010:110).

La labor de los voluntarios incluye el estudio, mantenimiento y mejora de las tierras protegidas (BASORA & SABATÉ, 2006:24), el desarrollo de programas de formación ambiental y el comercio (BARREIRA & al., 2010:199) y la gestión, administración, asesoría especializada o pertenencia en comités locales y regionales por parte de aquellos voluntarios más expertos (LITHGOW & TIMBRELL, 2014:7). Además, tal y como expone EUROPARC-España (2010:111), pueden ser aliados insustituibles a la hora de comprometer a propietarios y entidades locales, involucrar a las comunidades locales y favorecer el desarrollo de habilidades. Por todo ello PASQUINI & al. (2011:375), aseguran que

“una entusiasta comunidad comprometida de voluntarios es un factor de primer orden en la gestión sostenible de las reservas” llevada a cabo por las organizaciones responsables.

De manera que el apoyo público se convierte en un aspecto esencial para asegurar la conservación de la naturaleza. No solo por porque incrementa las habilidades, conocimientos y capacidades de las entidades conservacionistas, sino también porque compensa problemas de gran importancia como la falta de recursos económicos y de personal (LITHGOW & TIMBRELL, 2014:13), el desempleo y la precariedad laboral (COOK & INMAN, 2012:175-176) que afectan directamente al funcionamiento y desarrollo de muchas de ellas. Que gran parte del trabajo que desempeñan estas entidades sea totalmente voluntario es un activo importante a destacar, pero no es ni mucho menos suficiente para poder afianzar un movimiento que tanto ha conseguido por conservar la naturaleza. Sin duda alguna, en los países donde la conservación privada está consolidada, como los anglosajones, la profesionalización en este campo es infinitamente superior a otros ámbitos como España, donde la profesionalización del Tercer Sector Social ambiental sigue siendo una asignatura pendiente y uno de los principales retos que deberán asumir las ONG españolas en los próximos años.

En cualquier caso, se trata de una implicación de la sociedad civil que, por otro lado, puede aumentar la legitimidad procedente de los gobiernos (COOK & INMAN, 2012:173) quienes reconocen la capacidad de la ciudadanía como el actor más eficaz cuando se trata de políticas y programas públicos (EAGLES, 2012:271). Hoy día, la legitimidad del Tercer Sector Social para participar en la búsqueda de soluciones a los graves problemas que padece la sociedad, no solamente en el campo de lo ambiental, está fuera de toda duda, y por ello deberían contar con un marco económico, jurídico y fiscal que facilite su trabajo y permitiera su expresión. La Comisión Filer, creada en los EE.UU. en 1975, reconoce precisamente esta legitimidad del Tercer Sector Social de manera oficial, así como su importante crecimiento respecto de los otros dos sectores sociales, los mercados y el Estado. Sin embargo, llama la atención que todavía en nuestro país no exista este reconocimiento expreso de manera significativa, no solo en el ordenamiento jurídico español, sino en líneas generales, por parte de responsables de la administración que lejos que apoyar e incentivar la creación de sinergias con estas entidades, llegan a cuestionar incluso su participación y su actividad. Por suerte, esta postura se encuentra en regresión en los últimos años y, cada vez más, la tendencia es a incorporar

en los procesos de participación ambiental, e incluso en los programas de conservación a las entidades que tengan acreditada una trayectoria y experiencia en estas cuestiones.

Sin abandonar el tema de la buena gobernanza y atendiendo a otros dos de sus principios básicos, cabe señalar que numerosos autores afirman que las áreas privadas presentan un alto grado de eficiencia en el empleo de recursos (BASORA & SABATÉ, 2006:26; BARREIRA & al., 2010:145) y eficacia (BARREIRA & al. 2010:21; HOLMES, 2013:11; DURÁ, 2015:87), y muestran claras evidencias de cumplir sus objetivos con éxito (EAGLES 2009:238). Especialmente si se compara con los espacios naturales protegidos y gestionados por el gobierno, ya que la custodia del territorio suele presentar una gestión más flexible y rápida (PASQUINI & al., 2011:374; EAGLES & al., 2012:272; STOLTON & al., 2014:32) ante los cambios y retos ambientales en comparación con las estructuras tradicionales, por lo general mucho más centralizadas, burocratizadas y, de acuerdo a HOLMES (2013:11), sujetas a prioridades cambiantes en la política e incluso la corrupción.

4.3. Contribución al desarrollo de instrumentos financieros innovadores

En cuanto a aspectos financieros, es preciso subrayar que la generación de recursos económicos entre las entidades es muy amplia y diversa (Dwyer & Hodge, 1996:220), incluyendo la puesta en marcha de instrumentos de financiación innovadores para la conservación de la naturaleza (EUROPARC-España, 2010:14; STOLTON & al., 2014:33), que son a menudo impulsados y aplicados desde la gobernanza privada. Se trata de una oportunidad a tener especialmente en cuenta en el momento presente, en el que todavía son muy recientes las dificultades económicas y los efectos de la última crisis siguen limitando las aportaciones por parte del sector público. No cabe duda que las entidades encargadas de las áreas naturales, particularmente en aquellos lugares donde la conservación privada está más implantada, tienen una gran capacidad para obtener fondos (EAGLES, 2008 – en EAGLES, 2012:271-) que luego son reinvertidos en la gestión de las mismas. Y lo hacen, entre otros mecanismos, a través de:

- Cuotas de socio (CLIFFORD & al., 2013:16; STOLTON & al., 2014:32).
- Incentivos y beneficios fiscales, especialmente deducciones de tasas

(EUROPARC-España, 2010:113; PASQUINI & al., 2011:377; HOLMES: 2013:14; DURÁ, 2015:38).

- Contratos para la prestación de servicios (EAGLES, 2009:232).
- Subvenciones públicas y ayudas del gobierno (PASQUINI & al., 2011:375; DHANANI & CONNOLLY, 2012:1149; HODGE & ADAMS, 2012:476).
- Legados y donaciones tanto individuales como de empresas y otro tipo de patrocinadores (BASORA & SABATÉ, 2006:28, PASQUINI & al., 2011:375; CLIFFORD & al., 2013:16; DURÁ, 2015:48);
- Autogeneración de ingresos por el desarrollo de actividades compatibles con la conservación (PASQUINI & al., 2011:375).
- Lotería nacional (BARREIRA & al., 2010:242; CLARKE, 2015:189; DURÁ, 2015:83).
- Bancos de hábitats (DURÁ, 2015:41; European Commission, 2015:15). Una herramienta de financiación de proyectos de conservación que se emplea con relativo éxito en países como EE.UU. En España, la Ley 21/2013 de 9 de diciembre de Evaluación de Impacto Ambiental en su párrafo segundo del apartado IV de su preámbulo los define.

De ahí, las palabras de EAGLES (2012:272) cuando afirma que “el papel de las ONG en asegurar una gobernanza correcta dentro de la gestión de áreas protegidas puede ser crucial debido a sus contribuciones financieras”. Lógicamente, estas fuentes de financiación de las ONG ambientalistas varían notablemente dependiendo de la idiosincrasia de cada lugar, así como del número de integrantes activistas que las componen, en función de su pasado social y económico. Así destaca notablemente el carácter filantrópico de los países anglosajones cuyas ONG tienen millones o cientos de miles de socios, mientras que en España por ejemplo, no superan los pocos miles o cientos de integrantes, lo que condiciona su capacidad de incidencia para desarrollar marcos legales favorables, obtener proyectos y la financiación a través de sus socios.

Además, la conservación privada es especialmente útil y perfectamente viable en zonas donde la tierra, las aguas y los recursos se trabajan, explotan y comercializan y de los cuales los propietarios, o usuarios, obtienen un rendimiento (BASORA & SABATÉ, 2006:19; ÁLVAREZ & HERNÁNDEZ, 2011:14). De hecho, como ya se ha visto, muchas ONG dedican sus esfuerzos a preservar y mejorar la salud del medio ambiente, al tiempo que se dedican a la recreación de bajo impacto (EAGLES, 2012:272). Y en este sentido, la provisión de servicios turístico-recreativos

constituye una de las apuestas más claras por parte de las organizaciones pues les genera grandes beneficios gracias al pago que los visitantes hacen no solo para entrar a las áreas protegidas sino también para practicar distintas actividades lúdico-recreativas, además de los ingresos recibidos a través de diversas formas de alojamiento (CAPDEPÓN, 2017). Algunas entidades, por su parte, aplican su particular “ecotasa” voluntaria por visitar una casa de turismo rural o un determinado equipamiento (EUROPARC-España, 2010:114).

5. Argumentos para la crítica

Como ya se ha avanzado al inicio de este trabajo, en torno a la conservación privada, en general, y la custodia del territorio, en particular, surgen también una serie de problemáticas que han sido ampliamente discutidas en la literatura académica e institucional; entre ellas, se cree necesario apuntar las siguientes como algunas de las más relevantes.

5.1. La mercantilización de la naturaleza como riesgo

LOGAN & WEKERLE (2008:2097) apuntaron hace unos años que la celebración del éxito de la conservación privada debía ser examinada críticamente, sobre todo si se tiene en cuenta la forma en la que la naturaleza se está mercantilizando de manera creciente debido a lógicas neoliberales. En efecto, parte de la literatura consultada relaciona el aumento y consolidación de áreas protegidas privadas a escala global con las transformaciones asociadas a la neoliberalización de la conservación ambiental (LOGAN & WEKERLE, 2008:2099; HODGE & ADAMS, 2012:472; HOLMES, 2013:20; CLARKE, 2015:187), a través de la cual el Estado se desliga de las responsabilidades ambientales y las traspasa a la sociedad civil y al sector privado (ROMAGOSA & al., 2012:137; STOLTON & al., 2014:38). De manera que se enfatiza el creciente rol de los actores privados en la tenencia y gestión de la tierra (HODGE & ADAMS, 2012:475; HOLMES, 2013:5) y se intensifica el uso de incentivos [generalmente económicos] para la conservación (HODGE & ADAMS, 2012:473). BÜSCHER (2012:39) va más allá y denuncia el gran contrasentido que supone que el capitalismo sea ahora visto “como la respuesta a sus propias contradicciones ecológicas”.

En este contexto, una de las principales preocupaciones tiene que ver con los procesos

de adquisición de las tierras como una de las estrategias más utilizadas por las ONG conservacionistas en todo el mundo. Desde una perspectiva amplia, BÜSCHER & FLETCHER (2015:275) sitúan la privatización de la tierra en el marco del capitalismo verde (o economía verde) y hablan así de la conservación del medio ambiente como un modo de acumulación de capital natural. Un “acaparamiento de tierra” o “acaparamiento verde” (STOLTON & al., 2014:38) que es todavía mucho más controvertido cuando el propietario es extranjero, algo frecuente en países de Sudamérica y África, o hay sospechas de que las organizaciones hayan usado su poder económico, legal o físico en contra de los deseos de las personas que viven dentro o cerca de la propiedad (FAIRHEAD & al., 2012 –en STOLTON & al., 2014:38). Tal control privado implica riesgos como el que se creen áreas protegidas excluyentes (STOLTON & al., 2014:3) y elitistas para el disfrute de un sector reducido, rico y poderoso dentro la sociedad (HOLMES, 2013:16; STOLTON & al., 2014:38).

Una de las técnicas de financiación de proyectos de conservación privada a nivel internacional y que ha recibido críticas en ese sentido son los canjes de deuda externa a cambio de conservación de la naturaleza (*debt for nature exchange*) y la Ley de Conservación de Bosques Tropicales (emitida por los EE.UU. en 1998) (WUNDER, 2007:8). Esta técnica ha sido impulsada fundamentalmente por organizaciones estadounidenses como *Conservation International*, TNC o WWF para financiar actuaciones realizadas por estas entidades en colaboración con ONG locales en países en vías de desarrollo, tanto en África como en Latinoamérica, y diversos Estados asiáticos. Gracias a esta técnica se han recuperado innumerables espacios de alto valor ecológico, sin embargo, la crítica recibida es debida a la pérdida de soberanía a favor de las entidades promotoras norteamericanas (C. CHACÓN Responsable de TNC-Región Mesoamericana. Comunicación personal, 2016).

Asimismo, los bancos de hábitats, como instrumento de financiación, han recibido numerosas críticas procedentes no solo del mundo científico sino también de las propias entidades de custodia del territorio. En concreto, en la sesión del Congreso Nacional de Medio Ambiente –CONAMA– de 2014, fue presentada por los responsables del Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente una sesión dedicada al Reglamento que pretende regular los Bancos de Conservación. En ese contexto, el Foro de Redes de Entidades de Custodia, Ecologistas en Acción, SEO/Birdlife y WWF/España expusieron los importantes riesgos que podría

conllevar la implantación de estos instrumentos de compensación ambiental y, por consiguiente, su oposición inicial en cuanto a su empleo por las mismas, pues no siempre todo aquello que es positivo para la custodia, es necesariamente bueno para la conservación. En cualquier caso, se puede decir que tanto en el ámbito conservacionista como en el propio Ministerio de Medio Ambiente se ha perdido interés por este tema, al menos por el momento, por lo que los bancos de hábitats han quedado en un segundo plano y se ha aplazado el desarrollo del reglamento que tenía prevista su regulación.

5.2. Predominio de usos particulares frente a intereses colectivos

Que la labor conservacionista deje de ser una responsabilidad propia de los gobiernos y pase a depender de agentes no públicos puede provocar, además, la anteposición de intereses particulares en detrimento de la propia conservación y de los beneficios colectivos. De hecho, es cierto que, aprovechando el prestigio social del que gozan muchas de entidades conservacionistas, han aparecido otras más interesadas en perpetuarse en el tiempo que en buscar soluciones a los problemas ambientales, llegando a cuestionarse su actividad por consentir e incluso apoyar determinados proyectos especulativos a cambio de recibir terrenos para su gestión mediante acuerdos de custodia del territorio. De tal forma, surgen grandes debates asociados a la propiedad de las áreas protegidas y las decisiones tomadas en ellas (HOLMES, 2013:7-8), que pueden producir desconfianza entre quienes temen que se den prioridad a los objetivos privados. En palabras de LOGAN & WEKERLE (2008:2103), los propietarios cuentan con herramientas para abarcar las cuestiones de conservación en sus propias manos, y en cierto sentido, traer un interés privado en las estrategias conservacionistas tradicionalmente lideradas por el gobierno; máxime cuando las líneas entre lo público y lo privado son tan difusas (DWYER & HODGE, 1996:14; LOGAN & WEKERLE, 2008:2097; HODGE & ADAMS, 2012:476; HOLMES, 2013:8).

Estos son algunos de los argumentos usados para cuestionar que la conservación privada sea verdaderamente un modelo próximo a la buena gobernanza, pese a cumplir en materia de participación pública, eficacia y eficiencia en el empleo de recursos. De hecho, EAGLES (2009:238-239) considera que las ONG conservacionistas presentan un nivel medio en cuanto a rendición de cuentas y una débil transparencia,

otros dos de los principios básicos de la buena gobernanza. Esto es, que los responsables de las decisiones responden sobre ellas ante los distintos agentes, hacen el seguimiento de críticas o requerimientos y aceptan sus responsabilidades, al tiempo que comparten información y actúan de forma abierta (ROMAGOSA & al., 2012:139). Y es que, en realidad, este tipo de organizaciones y entidades de custodia son estructuras privadas, no son elegidas por votación y no tienen por qué ser responsables ante la sociedad en su conjunto por el resultado de sus acciones (EAGLES, 2009:238; EAGLES & al., 2012:272).

Con todo, tampoco se debe perder de vista que las múltiples decisiones tomadas por los propietarios (ya sean organizaciones de conservación o no) son las que ciertamente determinan si la vida silvestre puede sobrevivir o incluso prosperar (ADAMS, 2003:180). Otros autores recuerdan que este tipo de organizaciones disponen de tierras de gran valor y, por eso, sí tienen la responsabilidad social de generar beneficios para el público en general y las comunidades locales, y no solo para sus propios miembros (DWYER & HODGE, 1996; HOLMES, 2013:18). Además, muchas de las áreas privadas cuentan con el apoyo de fondos públicos, tanto directos como indirectos a través de subsidios o tratos preferenciales en la imposición de tasas, por lo que estas cuestiones relacionadas con el control y la transparencia deben ser tenidas en consideración (European Commission, 2015:57). Son motivos por los cuales STOLTON & al. (2014:38) insistan en que las áreas protegidas deben ser monitoreadas para garantizar su utilidad tanto a los actores públicos como a los privados.

Para muchos, otro de los grandes conflictos viene dado porque este tipo de entidades encargadas de las áreas protegidas pueden convertirse en grupos de presión (*lobbies*) (EAGLES, 2009:234; PASQUINI & al., 2011:377; DHANANI & CONNOLLY, 2012:1160; EAGLES & al., 2012:273; BANGHAM, 2015:14) frente a multinacionales o gobiernos y tener la posibilidad de influenciar en leyes y políticas conservacionistas, en ocasiones, para satisfacer esos intereses particulares comentados anteriormente. Por el contrario, también hay quienes hablan de la todavía capacidad limitada de las áreas privadas de formar parte de la red de espacios protegidos de muchos países pues a menudo están aisladas políticamente de otras iniciativas de conservación (STOLTON & al., 2014:34). ADAMS (2003:78), por su parte, indica que las herramientas de debate público utilizadas por las ONG conservacionistas durante décadas, así como los intentos de llevar a cabo protestas populares, de movilización y empoderamiento del apoyo público, y de presión a través de los

medios de comunicación han sido infructuosos.

5.3. Ausencia de garantías a largo plazo

En otro orden de cosas, cabe señalar que si bien la compra directa es la fórmula más simple y exitosa para adquirir terrenos con el fin de protegerlos permanentemente (BARREIRA & al., 2010:78; PASQUINI & al., 2011:377), puede generar muchos inconvenientes. Por ejemplo, el elevado precio de algunas transacciones (BARREIRA & al., 2010:204; PASQUINI & al., 2011:378) y la falta de recursos económicos que muchas organizaciones conservacionistas experimentan tanto para comprar terrenos (BARREIRA & al., 2010:78) como, una vez adquiridos, para asegurar su protección y gestión a largo plazo (DWYER & HODGE, 1996:15; HOLMES, 2013:8; STOLTON & al., 2014:38).

En aquellos espacios donde las tierras no son adquiridas por una entidad, sino gestionadas por estas a través de distintas fórmulas (acuerdos voluntarios, arrendamientos, contratos, etc.), la inquietud también aparece ante la perspectiva de que la conservación se produzca solo de forma temporal. Tal y como explican STOLTON & al. (2014:35), es posible que las áreas protegidas privadas dejen de serlo cuando cambien los propietarios o si estos cambian de opinión. Al fin y al cabo, muchas de ellas son gestionadas por personas y su futura gestión estará sujeta a sus decisiones, o pueden ser vendidas o heredadas a personas que no tengan interés en la conservación, o verse afectadas por cambios repentinos en circunstancias externas (DWYER & HODGE, 1996:15). En otras palabras, los participantes pueden rescindir su compromiso en algún momento, lo que incrementa la incertidumbre en los resultados de conservación esperados (EUROPARC-España, 2010:145).

5.4. Dependencias económicas y financieras

De cualquier modo, es evidente la enorme dependencia a recursos económicos externos de las organizaciones sin ánimo de lucro para adquirir y gestionar áreas naturales para su conservación (DWYER & HODGE, 1996:219), y donde el éxito y perpetuidad de estas están supeditados a las cuestiones de financiación (PASQUINI & al., 2011:376). En el caso de los subsidios, por ejemplo, DWYER & HODGE (1996:15) apuntan que los acuerdos voluntarios dependen de los pagos regulares provenientes del gobierno; sustento económico que puede verse dificultado debido

a determinadas condiciones de presión en los presupuestos públicos, como claramente sucede en periodos de crisis, o ante las posibles críticas que desde la opinión pública puedan aparecer para denunciar el desarrollo de este tipo de ayudas gubernamentales.

Es por ello que, como ya se ha comentado anteriormente, la conservación privada recurra a las oportunidades que ofrecen otros instrumentos financieros basados en el funcionamiento de los mercados (impuestos ambientales, incentivos fiscales para la conservación y uso de la biodiversidad, contratos para la prestación de servicios, ingresos por el desarrollo de actividades recreativas, cobro por entrada a los espacios protegidos, entre otros) (YORK & al. 2006:8; WELDON, 2010:2). Opciones que, según expone EUROPARC-España (2010:13), son cuestionadas por determinados sectores sociales para quienes el término "mercado" está ideológicamente asociado al neoliberalismo y rechazan la idea de que una especie o un bien ambiental solo puedan ser conservados si se les asigna un precio, y que se puedan distribuir derechos de uso de bienes públicos entre entidades privadas y agentes económicos. Bien es cierto que los recelos suelen desaparecer si con la aplicación de dichos instrumentos basados en el mercado se obtienen resultados exitosos.

En este sentido, pueden servir de ejemplo las áreas privadas convertidas en espacios de ocio y disfrute de los visitantes en las que es indudable que el desarrollo de actividades turístico-recreativas permite ampliar las fuentes de ingreso y reducir la dependencia de las entidades de los subsidios públicos (EUROPARC-España, 2010:47). Sin embargo, no es menos cierto que también puede provocar costes ambientales evidentes: transformación de los ecosistemas naturales, eliminación de vegetación, erosión, compactación del terreno, fragmentación de hábitats, perturbación en la fauna, ruidos, polución, pérdida de suelo, contaminación del aire y el agua, etc.; es decir, se produce, contradictoriamente, la pérdida o el deterioro de la biodiversidad. Para HOLMES (2013:13) aquellas áreas que son dependientes económicamente del turismo encuentran mucho más difícil resistir a tal presión y pueden llegar a limitar los valores de conservación.

Conclusiones

Una de las primeras impresiones que merece ser comentada es que buena parte de la literatura consultada tiene quizá un mayor interés

en subrayar las ventajas y beneficios de la conservación privada, y destacar las excelencias de las organizaciones conservacionistas como responsables de las áreas protegidas. De tal forma, se defiende su papel en el avance de la misión conservacionista, máxime si se tiene en cuenta la especial atención prestada a determinados entornos de gran valor natural. La custodia del territorio se presenta así como un mecanismo participativo, fiable y que estimula el apoyo público, plasmado en la generación de socios y grupos de voluntariados.

Según lo visto, la custodia es una forma eficaz y eficiente de proteger y conservar la naturaleza, y con gran capacidad de acceder a variadas fuentes de financiación, aún en tiempos de crisis y enorme reducción del gasto público. Es esta una cuestión de gran relevancia en la que inciden muchos autores, pues los reajustes en las inversiones públicas suelen repercutir directamente en las actuaciones medioambientales, que no suelen constituir objetivos prioritarios de la política pública. Además, la conservación privada permite la rentabilidad de tierras y la generación de rendimientos económicos, por ejemplo mediante el desarrollo de prácticas turístico-recreativas, que pueden despertar el interés de propietarios y organizaciones a participar activamente en ella. En este sentido, cabe decir que ya existen numerosas experiencias alrededor del mundo donde terrenos en custodia son objeto de iniciativas turísticas que permiten la obtención de recursos que sirven para financiar algunas de sus actividades. Con todo, a pesar del enorme potencial existente, el desarrollo de este tipo de proyectos en España sigue siendo una asignatura pendiente, y apenas se encuentran pequeñas iniciativas aisladas.

Este cierto entusiasmo que existe por la conservación privada como parte de la solución a los problemas ambientales, es contrarrestado por opiniones, aunque no totalmente contrarias, sí bastante críticas. No en vano, la pérdida de control por parte de la Administración pública en favor de actores privados y/o organizaciones sin ánimo de lucro genera conflictos y contradicciones de variado tipo. La acumulación de capital natural en el marco de las lógicas neoliberales puede crear espacios excluyentes, elitistas y accesibles únicamente para determinados sectores de la sociedad; en los cuales, además, se antepongan intereses particulares frente a beneficios colectivos. De ahí también los debates generados en torno a la responsabilidad adquirida por propietarios y organizaciones, en cuyas manos están depositadas tierras de gran valor y donde a menudo residen comunidades locales. En este sentido, cuestiones como la rendición

de cuentas y la transparencia en las actuaciones cobran una enorme importancia, sobre todo si existen ayudas públicas para la adquisición y gestión de tierras custodiadas.

Es preciso aclarar que, en la actualidad, la función social de la propiedad, y por consiguiente de los valores naturales que se encuentran en las zonas bajo conservación privada, no es el mismo que décadas atrás donde imperaba la idea productivista por encima de la social o la ecológica (KARRERA 2015:35). Por todo ello, es necesario hacer compatible el derecho a la propiedad privada con el mantenimiento de los recursos naturales como el paradigma hacia el cual deben desarrollarse las nuevas normas tanto ambientales como sectoriales. Por ejemplo, sería interesante la creación de una certificación o de un código deontológico que permitiera controlar la actividad de estas entidades, así como obstaculizar y hacer desaparecer cualquier tipo de práctica que vaya en contra de los principios conservacionistas de la custodia del territorio.

Otra de las incertidumbres más comentadas es la temporalidad, incluso precariedad, en la conservación de áreas privadas por la falta de recursos económicos, por cambios en la titularidad de las tierras e intereses de los propietarios, o por determinadas circunstancias externas. En cualquier caso, se insiste en la enorme dependencia que la conservación privada tiene de recursos externos, tema especialmente delicado cuando se trata de financiación pública y la puesta en marcha de instrumentos basados en el mercado. De ahí la necesidad de vincular a largo plazo la conservación de estos territorios donde lo público, en colaboración con la propiedad y otros actores, ha invertido importantes cantidades de recursos, algo que debería ser prácticamente obligatorio para evitar un mal uso de los mismos. El derecho privado en nuestro ordenamiento impide a los propietarios (ya sea un particular o una ONG) realizar esa vinculación, por ello deberían desarrollarse figuras en base al derecho público que así lo permitieran, al igual que el desarrollo de un plan de gestión de las mismas donde el uso público fuera compatible con los derechos de la propiedad privada y la conservación de sus principales valores ecológicos. Ya existen algunas iniciativas legales pioneras en este sentido cuya evaluación debe determinar su verdadero aporte a la conservación.

Si bien se ha intentado incluir en el análisis distintos factores de tipo medioambiental, social y económico-financiero, no cabe duda que se han quedado sin tratar otros asuntos de enorme importancia para el tema. Por ejemplo, algo tan

relevante como la complementariedad entre la conservación privada y los mecanismos públicos más convencionales, es decir, cómo es posible acoplar las áreas particulares con la red de espacios naturales protegidos, a escala regional y/o nacional, así como con las áreas pertenecientes a la Red Natura 2000, en el caso de países europeos, o creados por figuras internacionales (Ramsar, Reservas de la Biosfera, Geoparques, etc.). En este sentido, la gestión compartida, el reparto de derechos y responsabilidades, y la combinación de fuentes de financiación tanto públicas como privadas son solo algunas de las cuestiones fundamentales que convendría resolver para asegurar una correcta compatibilidad. Y en esta misma línea, también cabría incidir en el encaje que tendría la conservación privada en las políticas y marcos legislativos medioambientales; un aspecto en el que, de hecho, ya están trabajando muchos gobiernos, como sucede en España y varias de sus Autonomías. Es preciso subrayar que la máxima expresión de la custodia del territorio como herramienta de conservación lo constituiría, precisamente, la salvaguarda de entornos naturales sin ningún tipo de protección, por lo que, como ya se ha dicho, dotar al ordenamiento jurídico de figuras que prevean la posibilidad de vincular esos espacios al fin comentado sería absolutamente necesario.

Por último, hay que insistir en la enorme disparidad que existe entre países, entidades conservacionistas y áreas naturales de carácter privado en todo el mundo. La heterogeneidad de iniciativas de conservación privada existentes, actores intervinientes y mecanismos de financiación viene determinada tanto por la historia, la ecología, la economía, el derecho y la cultura de cada lugar en particular, pero sin lugar a dudas, todas ellas generan importantes servicios ecosistémicos de los cuales se beneficia la sociedad en su conjunto. De ahí la necesidad de seguir avanzando en el conocimiento sobre un tema tan lleno de matices y particularidades como este, a partir de líneas de investigación más definidas, el desarrollo de estudios de caso que revisen la trayectoria, actualidad y papel de determinadas ONG, así como su rol desde el punto de vista económico, social o medioambiental, y el análisis de ventajas potenciales y problemáticas específicas que la conservación privada puede generar en ámbitos territoriales concretos.

Bibliografía

- ADAMS, W.M. (2003): *Future nature, a vision of conservation*. Earthscan, London, 1996.
- ÁLVAREZ, S. & HERNÁNDEZ, S. (2011): "La custodia del territorio como instrumento complementario para la protección de espacios naturales", en: *Revista Catalana del dret ambiental*, vol. II, núm. 1: 1-22.
- ASOCIACIÓN FORESTAL DE SORIA (ASFOSO) (2017): "Custodia del territorio y montes de socios en España. Oportunidades para la conservación del patrimonio natural y el desarrollo rural". https://www.montesdesocios.es/sites/default/files/1/memoria_mds_cdt_vdef.pdf
- BANGHAM, G. (2015): "Conservation advocacy: can NGOs retain their voice?" en: *ECOS* núm. 36 (2): 14-17.
- BARREIRA, A. (Coord.) & al. (2010): *Estudio jurídico sobre la custodia del territorio*. Madrid, Plataforma de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad.
- BASORA, X. & SABATÉ, X. (2006): *Custodia del territorio en la práctica. Manual de introducción a una nueva estrategia participativa de conservación de la naturaleza y el paisaje*. Fundació Territori i Paisatge – Obra Social Caixa Catalunya. Xarxa de Custòdia del Territori.
- BORRINI-FEYERABEND, G. & al. (2014): *Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción. No. 20 de la Serie Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas*, Gland, Suiza: UICN.
- BÜSCHER, B. (2012): "Payments for ecosystem services as neoliberal conservation: (re)interpreting evidence from the Maloti-Drakensberg, South Africa", en: *Conservation and Society*, núm. 10(1): 29-41.
- & FLETCHER, R. (2015): "Accumulation by conservation", en: *New Political Economy*, vol. 20, núm. 2: 273-298.
- CLARKE, R. (2015): "Beyond landscape designation. Innovative funding, delivery and governance and the UK protected area system", en: *Management of Environmental Quality*, vol. 26, núm. 2: 172-194.
- CAPDEPÓN, M. (2017): "Definición de modalidades de impulso turístico vinculadas a la custodia de territorio en espacios naturales. Una revisión desde el análisis de experiencias", en: *Revista de Análisis Turístico*, núm. 23: 14-22.
- COOK, H. & INMAN, A. (2012): "The voluntary sector and conservation for England: Achievements, expanding roles and uncertain future", en: *Journal of Environmental Management*, núm. 112: 170-177.
- CLIFFORD, D. & al. (2013): *Mapping the environmental third sector in England*, *Third Sector*, Research Centre Working Paper.
- DHANANI, A. & CONNOLLY, C. (2012): "Discharging not-for-profit accountability: UK charities and public discourse", en: *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, núm. 25 (7): 1140-1169.
- DUDLEY, N. (ED.) (2008): *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*, UICN, Gland.
- DURÁ, C. J. (2015): "La custodia del territorio", en: *Cuadernos de sostenibilidad y patrimonio natural*, núm. 23.
- DWYER, J. C. & HODGE, I. D. (1996): *Countryside in trust. Land management by conservation, recreation and amenity organisations*, Wiley, Chichester.

- EUROPARC-ESPAÑA (2010): *Mecanismos financieros innovadores para la conservación de la biodiversidad*, Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid.
- CROFTS, R. & al. (2014): *Putting Nature on the Map: A Report and Recommendations on the Use of the IUCN System of Protected Area Categorisation in the UK*. IUCN National Committee UK, United Kingdom.
- EAGLES, P. F.J. (2009): "Governance of recreation and tourism partnerships in parks and protected areas", en: *Journal of Sustainable Tourism*, vol. 17, núm. 2: 231-248.
- & al. (2012): "Non-government organization member's perceptions of governance: a comparison between Ontario and British Columbia provincial parks management models", en: *Leisure/Loisir*, Vol. 36, núm. 3-4: 269-287.
- EUROPEAN COMMISSION (2015): *Alternative ways to support private land conservation*.
- FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD (2015): *Informe del 4º inventario de iniciativas de custodia del territorio del estado español*, Plataforma de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- (2016): *Integración de la custodia del territorio en la planificación y gestión de las políticas de conservación de la naturaleza*, Plataforma de Custodia del Territorio. Fundación Biodiversidad del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- HODGE, I. D. & ADAMS, W. M. (2012): "Neoliberalisation, rural land trusts and institutional blending" en: *Geoforum*, núm. 43: 472-482.
- HOLMES, G. (2013): *What role do private protected areas have in conserving global biodiversity?* SRI working papers, vol. 46.
- INICIATIVAS COMUNALES (2017). *Memoria anual 2016*. Iniciativas Comunes. Mourente, Pontevedra.
- JACKSON, S. F. & GASTON, K. J. (2008): "Incorporating private lands in conservation planning: protected areas in Britain", en *Ecological applications*, vol. 18, núm 4: 1050-1060.
- KARRERA EGIALDE, M. M. (2015): *Derecho de montes y propiedad privada*, Editorial Reus, Madrid.
- LITHGOW, K. & TIMBRELL, H. (2014): "How better volunteering can improve conservation: why we need to stop wondering whether volunteering in conservation is a good thing and just get better at doing it well", en: *Journal of the Institute of Conservation*, vol. 37 núm. 1: 3-14.
- LOGAN, S. & WEKERLE, G.R. (2008): "Neoliberalizing environmental governance? land trust, private conservation and nature on the Oak Ridges Moraine", en: *Geoforum*, núm. 39: 2097-2108.
- NACIONES UNIDAS (1992): *Convenio sobre la Diversidad Biológica*.
- PASQUINI, L. & al. (2011): "The establishment of large private nature reserves by conservation NGOs: key factors for successful implementation", en: *Fauna & Flora International*, Oryx, vol. 45, núm. 3: 373-380.
- ROMAGOSA, F. & al. (2012): "Evaluación de la gobernanza en los espacios naturales protegidos. El caso de la Columbia Británica y Ontario (Canadá)", en: *Anales de Geografía*, vol. 32, núm. 1: 133-151.
- SABATÉ, X.R. & al. (2013): *Conservar la naturaleza entre todos. La custodia del territorio, una herramienta para implicar la sociedad en la gestión del patrimonio natural en Europa*, Documentos LandLife.
- STOLTON, S. & al. (2014): *Áreas bajo protección privada: mirando al futuro*, UICN, Gland, Suiza.
- YARYAN, W. & al. (2000): "The Sempervirens Story: A Century of Preserving California's Ancient Redwood Forest, 1900-2000", The Sempervirens Fund, Los Altos California.
- YORK, A. M. & al. (2006): "Diversity of incentives for private forest landowners: an assessment of programs in Indiana. USA", en *Land Use Policy*, vol. 23, num. 4: 542-550.
- WELDON, A. (2010): "Conserving habitat through the Federal farm bill. A guide for land trust and landowners", Defenders of Wildlife, Washington, D.C.
- WUNDER, S. (2007): "The efficiency of payments for environmental services in tropical conservation", en *Conservation Biology*, vol.21, num. 1: 48-58.

Listado de siglas, abreviaturas y acrónimos

- CDB: Convenio sobre la Diversidad Biológica.
- CI: Conservation International.
- EC: European Commission.
- ICCA: Indigenous and community conserved area.
- ONG: Organización no gubernamental.
- RSPB: The Royal Society for the Protection of Birds.
- TNC: The Nature Conservancy.
- UICN: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.
- WWF: Fondo Mundial para la Naturaleza.