



Cuadernos de  
**Sostenibilidad y  
Patrimonio Natural**

**23** / 2015

**La custodia  
del territorio**

FUNDACION

 Banco Santander



---

Cuadernos de  
**Sostenibilidad y  
Patrimonio Natural**

**23** / 2015

---

**La custodia  
del territorio**

Este libro está impreso con papeles reciclados y ecológicos, altamente sostenibles; cubierta en papel estucado mate Ikonorex Silk; páginas interiores en papel Cyclus Offset reciclado.

Fundación Banco Santander no se hace responsable de las opiniones vertidas por el autor de este Cuaderno.

Prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación sin autorización de la empresa editora.

© 2015. Fundación Banco Santander  
Todos los derechos reservados  
© del texto: Carlos Javier Durá Alemañ

Foto de portada: Parque Nacional de Yellowstone (Estados Unidos) - Gabriel Llorens

ISBN: 978-84-92543-76-2

Impreso en España / Printed in Spain

Diseño editorial: Investigación Gráfica S.A. / Alberto Corazón

Imprime: La Imprenta CG

La custodia del territorio, eficaz herramienta para conservar el patrimonio natural, el paisaje y la biodiversidad, se ha convertido, por méritos propios, en un elemento básico para mantener en buen estado los ecosistemas y mejorar, si ello es posible, las funcionalidades que les son propias a cada uno. Funcionalidades que, haciendo viable en cada momento y lugar la continuidad de los fenómenos químicos, físicos y biológicos que ocurren en los ecosistemas, son el armazón sobre el que se sustentan todos los procesos esenciales y globales que permiten la vida en la Tierra. De ahí la importancia creciente que está adquiriendo el concepto «custodia del territorio».

Las diferentes estrategias de custodia, utilizadas en diversos lugares del planeta, tienen todas ellas un objetivo común: preservar el medio natural, mejorar su estado si es necesario y transmitir a las generaciones futuras un planeta saludable, en el que la vida humana y no humana se desarrolle plenamente y en las mejores circunstancias.

Con la publicación de este nuevo número de la colección Cuadernos de Sostenibilidad y Patrimonio Natural, que Fundación Banco Santander edita desde el año 2002, se pretende difundir un trabajo de gran calidad realizado por el doctor Carlos Javier Durá Alemañ, en el que, además de exponer los orígenes y la historia de dicho concepto, hace una recopilación de los diferentes aspectos que conviene contemplar cuando se trata de custodiar el territorio.

Redactado con rigor, el trabajo transita de lo general a lo particular combinando eficaz y fructíferamente la teoría con la práctica. Su pretensión es recopilar la transformación que a lo largo del tiempo han experimentado las diferentes políticas destinadas a conservar la biodiversidad, para lo cual comienza exponiendo las políticas públicas aplicadas a este fin en Estados Unidos ya en el siglo XIX.

El Cuaderno finaliza con el tratamiento de la expansión que la custodia del territorio está teniendo en España, incluyendo diferentes propuestas para que esta herramienta se desarrolle aún más vigorosamente en nuestro país. Además, en esta última parte también se muestran algunas actuaciones de éxito que diversas entidades están llevando a cabo en suelo español, con el ánimo de que sirvan tanto de reconocimiento hacia quienes las están haciendo posibles, como de ejemplo para que otros agentes públicos y privados se sumen a la decisiva y generosa tarea de conservar y acrecentar el patrimonio natural de todos.

Agradecemos al doctor Durá Alemañ el laborioso esfuerzo que ha llevado a cabo durante largo tiempo hasta alcanzar este magnífico resultado, el cual esperamos que sea de utilidad para todos aquellos que también deseen trabajar en la custodia del territorio, es decir, en la guardia y preservación de la multiplicidad de la vida y las condiciones que la hacen posible.

**Fundación Banco Santander**



<b>Las políticas públicas «tradicionales» estadounidenses de protección de espacios naturales .....</b>	<b>8</b>
<b>Los Santuarios Nacionales Marinos estadounidenses.</b>	
<b>Introducción a la especialidad que supone la custodia marina .....</b>	<b>20</b>
<b>La gestión indirecta del territorio: las políticas públicas de protección de especies amenazadas en Estados Unidos .....</b>	<b>26</b>
<b>Historia de la custodia del territorio en Estados Unidos .....</b>	<b>33</b>
<b>Cuestiones sociológicas. El Tercer Sector Social en Estados Unidos .....</b>	<b>46</b>
<b>Principales estrategias utilizadas por las entidades de custodia de Estados Unidos.....</b>	<b>52</b>
El instituto de los <i>Conservation Easements</i>	
El Farm Bill	
Los bancos de hábitat	
<b>Ejemplos de custodia del territorio: casos de ONG estadounidenses .....</b>	<b>72</b>
The National Audubon Society (TNAS)	
Sempervirens Fund (SF)	
The Nature Conservancy (TNC)	
Tompkins Conservation: The Conservation Land Trust (CLT)	
<b>Expansión institucional de la custodia del territorio hasta España.</b>	
<b>Propuestas para su desarrollo .....</b>	<b>81</b>
<b>Ejemplos de entidades de custodia en España .....</b>	<b>106</b>
Grupo Balear de Ornitología y Defensa de la Naturaleza (GOB Menorca)	
Sociedad Española de Ornitología (SEO/BirdLife)	
Fundación Oso Pardo (FOP)	
Asociación Naturalistas del Sureste (ANSE)	
Amigos de Sierra Escalona (ASE)	



# La custodia del territorio (*land stewardship*) como nueva estrategia para la conservación del patrimonio natural, el paisaje y la biodiversidad: una concepción estadounidense y su expansión hasta España\*

**Carlos Javier Durá Alemañ**

Doctor en Estudios Universitarios Norteamericanos (especialidad en Protección de la Naturaleza) por la Universidad de Alcalá.  
Colaborador de Investigación de la Cátedra UNESCO de Territorio y Medio Ambiente de la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid) y del Grupo de Investigación Friends of Thoreau del Instituto «Benjamin Franklin» de la Universidad de Alcalá. Miembro del Grupo de trabajo en Derecho Ambiental del CEBES de la Universidad de Murcia.

«Me fui a los bosques porque quería vivir sin prisa. Quería vivir intensamente y sorberle todo su jugo a la vida. Abandonar todo lo que no era vida, para no descubrir, en el momento de mi muerte, que no había vivido».

Henry David Thoreau

«...si los amantes del arte en Boston han podido unirse para crear el Museo de Arte, entonces los amantes de la naturaleza deberíamos ser capaces de reunirnos para preservar para las generaciones venideras la mayor parte de estos paisajes que por fortuna todavía existen no muy lejos de nuestros hogares».

Charles Eliot, fundador de The Trustees of Reservations

Dos frases que sirven para entender, en parte, a la sociedad estadounidense. La primera representa la corriente de pensamiento del trascendentalismo romántico y su vínculo tan especial hacia la vida en la naturaleza (tuvo especial importancia en los inicios del movimiento de conservación de la naturaleza en Estados Unidos). La segunda frase describe la capacidad de organización e implicación que tanto caracteriza a esta sociedad. Afortunadamente, en España, durante las últimas décadas, el denominado Tercer Sector Social está experimentando un incremento bastante notable, afectando también a las entidades que tienen como objetivo la conservación de la naturaleza.

\* La presente edición recoge la parte más sustancial de la tesis doctoral del autor, dirigida por el profesor Excmo. Sr. D. Enrique Alonso García, que fue defendida el 18 de diciembre de 2013 en la Universidad de Alcalá, en el marco del programa de Estudios Norteamericanos del Instituto Universitario de Investigación «Benjamin Franklin» de esta Universidad. Obtuvo la calificación máxima de sobresaliente *cum laude* ante el tribunal formado por los siguientes profesores: Dr. Miguel Delibes de Castro (CSIC), Dr. Fernando López Ramón (Universidad de Zaragoza), Dr. Fernando Vera Rebollo (Universidad de Alicante), Dr. José Antonio Sánchez Zapata (Universidad Miguel Hernández) y Dr. Julio Cañero Serrano (Universidad de Alcalá). Gran parte de las investigaciones se llevaron a cabo en el seno del Grupo de Investigación Programa Friends of Thoreau de dicho instituto coordinado por la profesora D.ª Ana Recarte Vicente-Arche.

# Las políticas públicas «tradicionales» estadounidenses de protección de espacios naturales

## **Evolución en la legislación de áreas protegidas en Estados Unidos. Los Parques Nacionales: una idea norteamericana y su expansión al resto del mundo**

El presente trabajo tiene como objeto exponer la evolución de las distintas políticas de conservación de la biodiversidad. Desde sus orígenes con las primeras iniciativas basadas en la acción pública (políticas de Parques Nacionales, Estatales, Santuarios Nacionales Marinos, leyes de especies amenazadas), hasta las llevadas a cabo por la propia sociedad civil, que como en tantos otros aspectos de la vida y de la sociedad, se organiza para tratar de tapar los huecos donde la Administración no es capaz de llegar. En concreto, la acción de la sociedad civil vinculada a la conservación de la biodiversidad se denomina custodia del territorio (*land stewardship*) y trata de implicar a los distintos usuarios del territorio (propietarios, cazadores, naturalistas, investigadores, administración, etc.) en la conservación de la biodiversidad.

Debe recordarse, para entender el enfoque adoptado en este trabajo, que las técnicas desarrolladas para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad son hoy prácticamente idénticas

en todo el mundo. Es más, la Comunidad Internacional no reconoce como miembro legítimo de la misma a los Estados que no siguen pautas acordadas internacionalmente como la esencia de las políticas de biodiversidad. Por tanto, todos los Estados de la Comunidad Internacional han sistematizado en común a través del Convenio de Diversidad Biológica (CDB) los detalles de sus políticas públicas en base a una serie de mecanismos internacionales. Pues bien, mecanismos tales como los Planes de Acción o Estrategias Nacionales —NASP e integración de la conservación de la biodiversidad en las políticas sectoriales; listados de técnicas de conservación *in situ* y *ex situ*; técnicas de explotación de los recursos genéticos; y mecanismos de coordinación e intercambio científico (artículos 6, 8, 9, 15 y 16-18 del CDB)—, son universales porque la experiencia ha demostrado que son los más eficaces en la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, ninguno de ellos hace mención explícita y directa a la custodia del territorio.

Paradójicamente, como se ha dicho, la custodia del territorio no aparece entre esas técnicas y, por tanto, puede existir o no en cada país (salvo, si acaso, la custodia puesta en práctica por las comunidades indígenas y locales, para la que el CDB sí contiene principios claros).

Sin embargo, no todas esas técnicas de los artículos 6, 8, 9, 15 y 16-18 del CDB tienen la misma tradición histórica

en los distintos países. Por poner un ejemplo, aunque para conservar su biodiversidad un país debe tener un sistema de espacios naturales protegidos (artículo 8.a. del CDB), muchos países sólo lo pusieron en marcha a finales del siglo XX (o incluso principios del XXI), una vez entró en vigor el CDB.

Naturalmente, el ámbito dejado a la custodia (la acción paralela que la sociedad civil de cada país tiene en relación con la acción pública) está directamente relacionado con el marco que en cada país tiene la acción pública. Por pura lógica, si un país tiene una acción pública muy intensa y extendida a lo largo y ancho de su territorio, protegiendo gran parte del mismo para configurarlo como espacio natural protegido, la acción privada será escasa por dos razones: 1) al limitarse a los ámbitos territoriales no protegidos (ámbito geográfico cuantitativo) y 2) por ser una actividad de apoyo a la pública al ser su intensidad y eficacia no todo lo deseable que debería ser (ámbito cualitativo). O si el territorio catalogado como espacio natural protegido es muy reducido pero muy eficazmente gestionado, lo lógico es pensar que la acción de la sociedad civil se centrará sobre el territorio ajeno a, o desconocido por, la acción pública (aspecto cuantitativo-protección de las áreas que teniendo gran valor no alcanzan a ser categorizadas como espacio natural protegido).

Así pues, para entender la naturaleza y extensión de la custodia del territorio es necesario, frecuentemente, entender si acción pública y custodia privada tienen origen temporal común o si la segunda se desarrolló como una especie de complemento de la primera.

El caso de Estados Unidos es casi paradigmático. Y ello porque la acción pública de la protección del territorio por sus características naturales de biodiversidad fue «un invento» de Estados Unidos, que en estas políticas públicas, como en otros muchos ámbitos de la ciencia, la tecnología y la cultura, se adelantó al resto de los países del mundo configurando dicha acción pública, la misma como señal identitaria de su propio ser

en los periodos históricos de conformación y asentamiento de Estados Unidos como país (siglo XIX).<sup>1</sup>

Antes, pues, de entrar a examinar las instituciones de custodia en Estados Unidos, es necesario entender el porqué y el alcance de la protección pública del territorio en ese país.

Y es que merece mención especial describir como en este impresionante país —con un total de 15 regiones biogeográficas<sup>2</sup> terrestres— fue donde tuvieron su origen las primeras declaraciones de protección de espacios naturales a través de una ley *ad hoc*, con vocación de conservarlos. Para ello se utilizó el concepto de parque público, originando el primer Parque Nacional de la historia, que sirvió como base también para esclarecer las señas de identidad propias del pueblo americano. Además, dicho parque fue un paradigma de la conservación.<sup>3</sup>

Esta idea de creación de parques fue trasladada relativamente pronto a gran parte del resto del mundo, incluida España, avanzando así en la historia de la conservación de la naturaleza para establecer un nuevo modelo, basado más en la conservación de la biodiversidad —gracias al avance de los estudios de la biología de la conservación y la ecología del paisaje— que en su vocación inicial, más centrada en preservar la identidad cultural o el romanticismo.<sup>4</sup>

1 Puede verse, en lo que a la percepción del mundo animal se refiere, durante la primera época colonial, el excelente libro de Anderson, V.D.: *Creatures of Empire: How Domestic Animals Transformed Early America*, Oxford University Press, 2006.

2 Cordillera ártica, tundra, taiga, planicies de Hudson, bosques del norte, bosques y montañas del noroeste, los bosques marítimos de la costa occidental, los bosques templados del este, las grandes llanuras, la California mediterránea, los desiertos norteamericanos, las semiáridas tierras altas del sur, las sierras de la zona templada, los bosques tropicales secos y los bosques tropicales húmedos.

3 En los ejemplos europeos previos, que ciertamente existen, la finalidad no era la conservación de la naturaleza como tal sino por motivos claramente patrimoniales, normalmente espacios de caza para el recreo de los reyes y las aristocracias nobiliarias o eclesiásticas; o como consecuencia de la apropiación por el propio Estado, de porciones del territorio (bienes comunales). El caso de los montes vecinales en mano común es, sin embargo, un ejemplo mixto donde la «patrimonialización» por la propia sociedad civil (y no por sus clases autocráticas, el Estado o municipios) obedece a otras razones aunque también patrimoniales más que las orientadas a la conservación.

4 Numerosos autores han desarrollado esta idea como, por ejemplo, el profesor Fernando López Ramón —sobre los espacios naturales protegidos— o la tesis doctoral de José Manuel Gómez, sobre los mecanismos jurídicos de protección voluntaria del patrimonio natural, entre otros.

## Los orígenes en la protección de espacios naturales en Norteamérica

El desarrollo de la política de Parques Nacionales en Norteamérica supuso sin duda alguna el primer ejemplo de una nación en la protección de la naturaleza silvestre, y aconteció tras la guerra civil estadounidense (1861-1866). Esta figura de protección se estableció como seña de identidad de un país desestructurado desde el punto de vista territorial, político y emocional que poco a poco iba tomando cuerpo.

En suma, es una idea de origen norteamericano pero no de los nativos originarios sino de la propia evolución de los ciudadanos ya norteamericanos (siglo XIX) de origen europeo.<sup>5</sup> De hecho, desde siempre la visión del territorio silvestre norteamericano y las emociones que su belleza y carácter prístino generaron en los europeos (que no la visión nativa) fue lo que se incorporó a la conciencia colectiva incluso bastante antes de la independencia de Estados Unidos.<sup>6</sup>

Con la creación del nuevo Estado, tras la herida emocional de los periodos de guerra acontecidos durante las últimas décadas, aparece la casi necesaria obligación de crear un sentimiento de nación, y fue precisamente la deslumbrante naturaleza norteamericana la que sirvió para articular la unidad nacional. El avance hacia el oeste del país permitió el descubrimiento de lugares de gran belleza y poco a poco el ciudadano estadounidense se fue identificando cada vez más con estos lugares tan bellos y diferentes a los que hasta entonces había conocido. También es cierto que en algunos de estos lugares habían

acontecido fuertes enfrentamientos civiles, por lo que reflejaban el épico esfuerzo que había representado su conquista y la idea de nación. Esto es importante hasta tal punto que precisamente el Departamento de Guerra de Estados Unidos fue el que gestionó una parte importante de los espacios naturales protegidos (aquellos con mayor carácter histórico-nacional),<sup>7</sup> muchos de los cuales han formado el carácter del ciudadano norteamericano.<sup>8</sup>

De esta manera, fue la naturaleza norteamericana la que creó el arquetipo del ciudadano americano.<sup>9</sup> Espacios naturales como Yellowstone, Yosemite, etc., llegaron a ser considerados como lugares sagrados y terminaron convirtiéndose en las señas de identidad de la unificación territorial, política y emocional de Estados Unidos.

Incluso hoy día, los Parques Nacionales de Estados Unidos son lugares de peregrinaje, cuya visita se facilita mucho a través de la célebre autopista interestatal 66.<sup>10</sup> En el sentimiento que impulsó su creación se puede apreciar la presencia de los valores de América que cobraron cuerpo durante su génesis y consolidación. Todos estos principios morales tuvieron un papel fundamental en la configuración de toda una serie de argumentos que fueron empleados para justificar el desarrollo en el entorno de los parques, provocando una paradoja y es que en las ideas de la creación de los Parques Nacionales en Norteamérica se incorpora como objetivo fundamental destacar las bellezas escénicas orgullo de la patria, la conservación de la vida silvestre y de la naturaleza, pero por su contra, establece las bases para crear un ingente desarrollo socioeconómico tanto

5 Véase West Sellars, R.: *Preserving Nature in the National Parks*, Yale University Press, New Haven and London, 1997.

6 Véase por todos, Nicholls, S.: *Paradise Found: Nature in America at the Time of Discovery*, University of Chicago Press, 2009.  
En referencia a la percepción del mundo animal puede consultarse el excelente libro de Anderson, V.D.: *Creatures of Empire: How Domestic Animals Transformed Early America*, Oxford University Press, 2006.

Otros autores españoles, como los profesores Ramón Martín Mateo, Fernando López Ramón, Enrique Alonso García, José Manuel Gómez, Fernando de Rojas, Jesús Jordano, Mercedes Ortiz, Santiago Álvarez y Blanca Soro, entre otros, también han analizado esta idea en algunos de sus trabajos de investigación sobre el origen del derecho ambiental en Estados Unidos.

7 Véase por todos, Albright, H.M. y R. Cahn: *The birth of the National Park Service: the founding years. 1913-1933*, Ed. Howe Brothers, Salt Lake City, 1985.

8 Véase también Welts Kaufman, P.: *National Parks and the Woman's Voice. A History*, University of New Mexico Press, 2000.

9 Véase Borland, H. and the National Wildlife Federation: *The History of Wildlife in America*, Arch Cape Press, New York, 1988.

10 La Ruta 66, U.S. 66, también conocida como *U.S. Route 66*, *Route 66*, *The Main Street of America* (La calle principal de América), *The Mother Road* (La carretera madre) y la *Will Rogers Highway* (Carretera de Will Rogers), formó parte de la Red de Carreteras Federales de Estados Unidos. Es una de las rutas federales originales, establecida el 11 de noviembre de 1926, aunque no se señaló hasta el año siguiente. Originalmente discurría desde Chicago (Illinois), a través de Misuri, Kansas, Oklahoma, Texas, Nuevo México, Arizona y California, hasta finalizar en Los Ángeles con un recorrido total de 2.448 millas (3.939 kilómetros).

en su entorno como en la propia periferia de los parques (favorecido además por el desarrollo de la revolución industrial).

Sin embargo, este movimiento tampoco puede entenderse sin el análisis de lo que supusieron, por un lado, el «trascendentalismo» como filosofía imperante en Estados Unidos en la forma de entender las relaciones entre el hombre y la naturaleza (Emerson: «...ni se es humano si no se convive cotidianamente con lo silvestre: cada pueblo representa un espacio natural») y, por otro, la evolución del pensamiento científico para desarrollar la gestión de espacios de ámbito biorregional (Perkin Marsh: «Es necesario preservar espacios naturales protegidos como identidad regional y por interés científico como los Adirondacks»), movimientos los dos casi coincidentes con la declaración del primer Parque Nacional y con otros dos datos esenciales: a) la percepción de que el «paraíso» por el que habían luchado los «patriotas» por constituir un nuevo Estado estaba literalmente desapareciendo del escenario visual ordinario del ciudadano norteamericano —desaparición del alca gigante (*great auk* en inglés); de la paloma migratoria norteamericana (*passenger pigeon* en inglés) y del bisonte (*buffalo* en inglés)<sup>11</sup>—; fundación de sociedades de conservación por el naturalista John James Audubon y su sección frente a la desaparición de especies emblemáticas; y b) la institucionalización de los mecanismos de asentamiento de las oleadas de nuevos inmigrantes europeos en el territorio más allá del Mississippi a través del previo viaje en caravana que bien por la Santa Fe Trail, bien por la Oregon Trail, tenían que atravesar de este a oeste todo el país.

La mitificación del *Mountain Man*, el hombre solitario que habitaba el medio silvestre-hostil enriqueciendo su propia esencia como ser humano, como ideal del ciudadano autoformado,<sup>12</sup>

11 El cine estadounidense ha reflejado muy claramente esta situación como en la película *Avatar*, de James Cameron, donde la avaricia, el crecimiento insostenible, el egoísmo y materialismo desenfrenados, la explotación, la polución, las tragedias ecológicas, la crueldad con los animales, se describen encontrando un paralelismo similar a lo sucedido con la conquista por los colonos europeos al llegar al territorio norteamericano.

12 Esta idea se aprecia perfectamente en la película *Las aventuras de Jeremiah Johnson*, de Sydney Pollack e interpretada por Robert Redford. *Western* ecologista que refleja la soledad, la supervivencia y la búsqueda de uno mismo. El paisaje de las Montañas Rocosas se convierte en un personaje más de una película llena de espíritu aventurero de principio a fin.

también contribuyó a esta percepción de la belleza natural, como lo hizo la idea imperante del *Manifest Destiny* de Estados Unidos como nación.

Aunque sea muy brevemente, es necesario referirse a estas cuestiones, sin las cuales ni la historia de los Parques Nacionales ni la de la custodia del territorio serían inteligibles, como tampoco lo sería la propia historia general de Estados Unidos, aunque razones de amplitud impiden desarrollar en detalle cada una de ellas.<sup>13</sup>

Otros dos acontecimientos que tuvieron una importancia decisiva fueron, por un lado, la invención del telégrafo y, por otro, la construcción del ferrocarril. Esto supuso un nuevo escenario pues originó un fuerte impacto ambiental en estos lugares. También provocó el desarrollo de la investigación en muchos otros aspectos de la vida de Estados Unidos.

Por todo lo visto, se puede afirmar que fueron las compañías de ferrocarril las que favorecieron la creación de los primeros Parques Nacionales en Estados Unidos, pero con el tiempo esas mismas empresas construyeron infraestructuras turísticas (servicios de transporte, hoteles, restaurantes, etc.) que paradójicamente promovieron el turismo a la par que la investigación y protección de estos lugares, pero también el acceso a los mismos con la ya mencionada presión sobre ellos.<sup>14</sup>

A su vez, la doctrina del Destino Manifiesto (en inglés, *Manifest Destiny*) es una frase e idea que expresa la creencia en que Estados Unidos de América es una nación destinada a expandirse desde las costas del Atlántico hasta el Pacífico. Esta idea es también usada por los partidarios de justificar otras adquisiciones territoriales. Los partidarios de esta ideología creen que la expansión no sólo es buena sino también obvia (manifiesta) y certera (destino). Se puede comparar con la teoría del *Lebensraum* que impulsaban los nazis para justificar su expansión hacia el este de Europa y Asia Central.

13 Pueden verse desarrollados todos ellos en más detalle en Recarte Vicente-Arche, A. y E. Alonso García: *Introducción a la Historia Ambiental de los Estados Unidos*, Friends of Thoreau, 2010.

14 Véase Miller, C.: *Pinchot, G. and the Making of Modern Environmentalism*, Island Press/Shearwater Books, 2001.

## El origen institucional en la declaración de espacios naturales protegidos en Estados Unidos. El Sistema de Parques Nacionales

A medida que la colonización avanzaba hacia el oeste del país, se fueron descubriendo algunos de los tesoros naturales más espectaculares de la nación y se presionó a las autoridades para conseguir su conservación.

El choque cultural y la disputa por el territorio entre los indios y los nuevos pobladores, desembocó en dramáticos conflictos que han sido llevados al cine en innumerables películas. Finalmente, esta situación acabó con la expulsión de las tribus indias que allí habitaban.<sup>15</sup>

El 30 de junio de 1864, el presidente Abraham Lincoln transmitió al estado de California los derechos sobre el valle de Yosemite, siendo éste el primer espacio natural en ser calificado como bien público de carácter inalienable con el fin de conseguir su protección y disfrute para la ciudadanía.<sup>16</sup> La historia de la conservación de los espacios naturales tiene en muchas ocasiones nombres y apellidos concretos; esto también sucedió en la historia de Yosemite. La entrega en cuerpo y alma de John Muir contra la pérdida de algunas de las zonas más valiosas del valle tuvo como consecuencia años más tarde la creación del Parque Nacional de Yosemite el 1 de octubre de 1890.<sup>17</sup>

Aunque la experiencia de Yosemite fue clave para el futuro de los Parques Nacionales en Estados Unidos, no fue el primer Parque Nacional del país ni del mundo. Yellowstone fue declarado Parque Nacional en 1872, mientras Yosemite lo sería

en 1890. Otras circunstancias que ayudaron a la declaración de Yellowstone fue, por un lado, que se trataba de un gran espacio de titularidad federal y, por otro lado, las numerosas imágenes y documentos aportados por reconocidos exploradores de la época como Ferdinand Hayden, Thomas Moran o el fotógrafo William H. Jackson que permitieron convencer al Congreso de Estados Unidos de la importancia de conservar aquel impresionante lugar.

El caso de Yellowstone tiene numerosas semejanzas al de Yosemite, pues ambos tuvieron su origen en la presión ejercida por movimientos sociales de conservación así como en los informes realizados por expediciones de científicos que, en colaboración con agentes privados, abrieron esa parte del oeste de Estados Unidos para su aprovechamiento.

Otra cuestión a tener en cuenta en relación a la gestión de los Parques Nacionales es su política de no intervención (*hands-off*), llevada a cabo con el argumento de que la naturaleza debe llevar a cabo en cada momento la función que tiene determinada.

En cuanto a los órganos de gestión, actualmente son las conocidas agencias federales de conservación de Estados Unidos quienes gestionan más de 300 millones de hectáreas, siendo diferentes las medidas de uso y gestión dependiendo del lugar y de la agencia. La piedra angular sobre la que se asienta el sistema de protección de la naturaleza en Estados Unidos es el Servicio de Parques Nacionales, creado en el año 1916.

En lo que se refiere al Sistema de Parques Nacionales (National Park System) alcanza a más de 40 millones de hectáreas y 400 reservas naturales protegidas. Destacan algunas figuras como, por ejemplo, los Monumentos Nacionales, las Áreas Nacionales de Recreación, los Parques Nacionales históricos o temáticos, etc. Todos estos se encuentran bajo la supervisión del Servicio de Parques Nacionales.

Aunque el Sistema de Parques Nacionales no es el único sistema de protección de áreas importantes en biodiversidad,

15 Véase Levy, D. y L. Burns O'Connor: *Parques Nacionales de América del Norte*, Könemann, 2000.

16 Véase Tilden, F.: *The National Parks*, Alfred A. Knopf, 1976.

17 Véase Gómez González, J.M.: *Los mecanismos jurídicos de protección voluntaria del patrimonio natural. La custodia del territorio como instrumento de refuerzo de la función pública de conservación*, tesis doctoral, Barcelona, 2005.

sí es el más vinculado con la cultura de la nación estadounidense.

La delimitación de las posibles figuras incluidas en el Sistema de Parques Nacionales es la siguiente:<sup>18</sup>

- Parques Nacionales (National Parks): espacios de grandes extensiones con multitud de atractivos culturales, históricos y naturales, en los que es esencial el acceso y uso público. En estos lugares no se permiten actividades como la minería o la caza. Es la categoría más importante. Existen 58 Parques Nacionales oficialmente catalogados como tales. Véase el listado en la tabla 1.
- Monumentos Nacionales (National Monuments): enclaves de gran valor histórico con interés científico.
- Reservas Nacionales (National Preserves): áreas muy parecidas por sus características a los Parques Nacionales pero en ellas el Congreso permite determinadas actividades como la caza.
- Sitios Nacionales Históricos (National Historic Landmarks): lugares que pueden contener diversos rasgos culturales relacionados con la historia del país.
- Sitios Nacionales Naturales (National Natural Landmarks): preservan la significación e importancia de los lugares importantes en la historia natural de Estados Unidos.
- Parques Históricos Nacionales (National Historical Parks): designación aplicable para singularizar edificios de gran valor para la nación y en especial a los grandes parques o jardines sobre los que se instalan esos edificios.
- Campos de Batalla Nacionales (National Battlefield Parks): en esta figura se incluyen los campos de batalla, lugares de un

gran valor emocional donde acontecieron enfrentamientos militares de importancia nacional.

- Cementerios Nacionales (National Cemeteries): existen un total de 146 cementerios nacionales y se encuentran cerca de las grandes poblaciones.
- Costas de Mar y Lagos de la Nación (National Seashores and National Lakeshores).
- Áreas Afiliadas a Parques Nacionales (Affiliated Areas).
- Áreas Nacionales de Recreo (National Recreation Areas).
- Lugares del Patrimonio Nativo (Native American Heritage Sites): celebran las aportaciones de las tribus nativas al acervo cultural norteamericano. A veces coinciden con otras categorías (por ejemplo, el cañón de Chelly o la Torre del Diablo).

Resulta verdaderamente impresionante el nivel de especialización que alcanzan las figuras de conservación de la naturaleza en Estados Unidos, pero esto no es todo: este arsenal de herramientas públicas de conservación de los espacios naturales se complementa con otras figuras que, gestionadas por otras agencias u ONG, amplían todavía más la acción de conservación con un alto grado de cooperación y altruismo, característico de los países anglosajones. Por ello se puede apreciar una evolución interna en la protección de los espacios naturales constituyéndose un modelo público-privado que complementa ambas facetas, que colaboran incrementando la superficie destinada a conservación, ésta última conocida como *land stewardship* o custodia del territorio, que se desarrollará en este Cuaderno.

Antes, sin embargo, de entrar a examinar la custodia privada propiamente dicha, se hace necesario completar el análisis del resto de las figuras públicas, aunque sea de manera breve, por tener numerosas sinergias con aspectos relacionados con las técnicas de custodia del territorio.

<sup>18</sup> Véase Recarte, A.: *Introduction to the US National Park System; The National Park Service; National Parks, Friends of Thoreau, Scholar American Environmentalism Research Line, Institute for North American Studies, University of Alcalá, Madrid, 2004.*

**Tabla 1.**  
**Listado de los Parques Nacionales de Estados Unidos**

NOMBRE	LOCALIZACIÓN	AÑO DE ESTABLECIMIENTO
Acadia National Park	Maine	1919
National Park of American Samoa	Samoa Americana	1988
Arches National Park	Utah	1971
Badlands National Park	Dakota del Sur	1978
Big Bend National Park	Texas	1944
Biscayne National Park	Florida	1980
Black Canyon of the Gunnison National Park	Colorado	1999
Bryce Canyon National Park	Utah	1928
Canyonlands National Park	Utah	1964
Capitol Reef National Park	Utah	1971
Carlsbad Caverns National Park	Nuevo Mexico	1930
Channel Islands National Park	California	1980
Congaree National Park	Carolina del Sur	2003
Crater Lake National Park	Oregón	1902
Cuyahoga Valley National Park	Ohio	2000
Death Valley National Park	California-Nevada	1994
Denali National Park and Preserve	Alaska	1917
Dry Tortugas National Park	Florida	1992
Everglades National Park	Florida	1947
Gates of the Arctic National Park and Preserve	Alaska	1980
Glacier Bay National Park and Preserve (part of Waterton-Glacier International Peace Park)	Montana	1910
Glacier Bay National Park and Preserve	Alaska	1980
Grand Canyon National Park	Arizona	1919
Grand Teton National Park	Wyoming	1929
Great Basin National Park	Nevada	1986
Great Sand Dunes National Park and Preserve	Colorado	2004
Great Smoky Mountains National Park	Carolina del Norte-Tennessee	1934
Guadalupe Mountains National Park	Texas	1996
Haleakala National Park	Hawái	1916
Hawaii Volcanoes National Park	Hawái	1916

Hot Springs National Park	Arkansas	1921
Isle Royale National Park	Michigan	1940
Joshua Tree National Park	California	1994
Katmai National Park and Preserve	Alaska	1980
Kenai Fjords National Park	Alaska	1980
Kings Canyon National Park	California	1940
Kobuk Valley National Park	Alaska	1980
Lake Clark National Park and Preserve	Alaska	1980
Lassen Volcanic National Park	California	1916
Mammoth Cave National Park	Kentucky	1941
Mesa Verde National Park	Colorado	1906
Mount Rainier National Park	Washington	1899
North Cascades National Park	Washington	1968
Olympic National Park	Washington	1938
Petrified Forest National Park	Arizona	1962
Redwood National and State Parks	California	1968
Rocky Mountain National Park	Colorado	1915
Saguaro National Park	Arizona	1994
Sequoia National Park	California	1890
Shenandoah National Park	Virginia	1935
Theodore Roosevelt National Park	Dakota del Norte	1978
Virgin Islands National Park	U.S. Virgin Islands	1956
Voyageurs National Park	Minnesota	1975
Wind Cave National Park	Dakota del Sur	1903
Wrangell-St. Elias National Park and Preserve	Alaska	1980
Yellowstone National Park	Idaho-Montana-Wyoming	1872
Yosemite National Park	California	1890
Zion National Park	Utah	1919

## Más allá del Sistema de Parques Nacionales. El Sistema de Áreas Protegidas de Estados Unidos

Se denominan áreas protegidas de Estados Unidos a aquellas áreas, naturales o humanizadas, en las que legalmente se ha establecido algún régimen de protección para salvaguardar sus valores, ya sean culturales, históricos, naturales o de cualquier otra índole, y que son administradas por una variedad de autoridades federales, estatales, tribales, locales y, en menor medida, privadas. Algunos Gobiernos estatales y tribales también designan áreas silvestres bajo su propia autoridad y de acuerdo a las leyes locales.<sup>19</sup>

De acuerdo a las definiciones internacionales (básicamente el listado modelo de la UICN), el total de áreas protegidas en Estados Unidos en el año 2012 ascendía a 7.448 espacios,<sup>20</sup> sin contar las zonas marinas. Estas áreas protegidas cubren un total de 1.500.000 kilómetros cuadrados, casi el 16% de la superficie terrestre de Estados Unidos, lo que supone la décima parte de la superficie protegida del mundo.

### Organización de las áreas naturales protegidas federales

La protección de las áreas naturales, como en la mayoría de los países, se articula según diferentes sistemas de protección que dependen de la Administración que las declara y/o administra. En Estados Unidos, los sistemas de protección corresponden al Gobierno Federal, a los diferentes Gobiernos estatales y a los Gobiernos locales (condados, ciudades o autoridades metropolitanas). Cada una de estas entidades

administrativas utiliza diferentes denominaciones para las áreas protegidas, que establecen diferentes categorías de protección las cuales no siempre están claras.<sup>21</sup>

En el caso de los sistemas federales, dependen de la Agencia Federal a la que le corresponde la gestión de los distintos elementos. De este modo se organizan varios sistemas de protección, completos y autónomos, que, en algunas ocasiones, superponen y repiten categorías de protección, lo que hace a veces difícil entender su funcionamiento. Por ejemplo, una de las categorías más conocidas, los monumentos nacionales, forman parte de sistemas diferentes.

En Estados Unidos las áreas protegidas a nivel federal son administradas por una variedad de agencias además del National Park Service, organismo dependiente del Departamento de Interior que administra las áreas listadas en el apartado anterior. Otras áreas protegidas son gestionadas por el Servicio Forestal de Estados Unidos (National Forestry Service), el Bureau of Land Management y el Servicio de Pesca y Vida Silvestre de Estados Unidos (U.S. Fish & Wildlife Service).<sup>22</sup> A ello hay que añadir las áreas costeras y/o marinas, gestionadas a su vez por distintas agencias federales, principalmente distintos servicios de la NOAA (National Oceanographic and Atmospheric Administration) como se verá más adelante.

La complejidad del sistema conlleva confusión para nombrar las áreas protegidas cuando son utilizadas y/o gestionadas por más de una agencia u órgano de la agencia o del departamento gubernamental de que se trate. Por ejemplo, tanto el Servicio de Parques Nacionales como el Servicio Forestal de Estados Unidos operan en las áreas designadas como Reservas Nacionales y Áreas Nacionales de Recreación. El Servicio de Parques Nacionales, el Servicio Forestal de Estados Unidos y el Bureau of Land Management operan en las áreas llamadas Monumentos Nacionales.

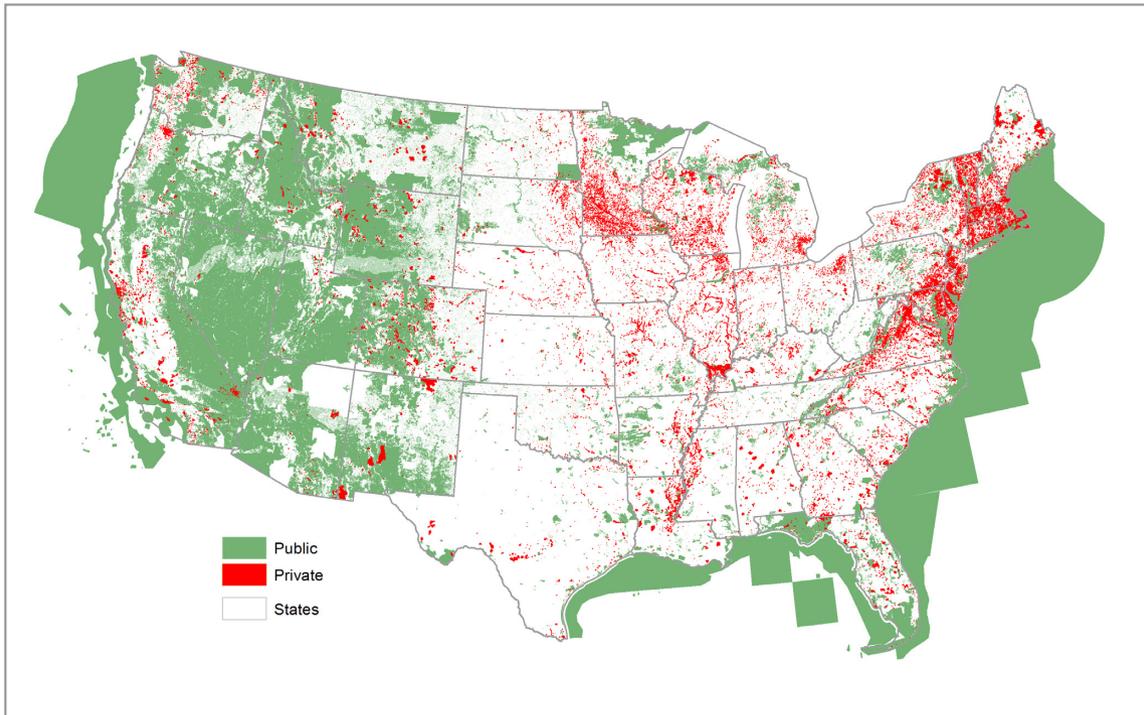
19 Véase *The National Parks: Shaping the System*, Harpers Ferry Center, U.S. Department of the Interior, Washington D.C., 2004.

20 Véase Sistema de Parques Nacionales de Estados Unidos a 17 de junio de 2013.

21 Véase Ronald, L. F.: *Family Tree of the National Park System, 1872-1972*.

22 Véase *Bureau Land Management: National Landscape Conservation System*, revisado a 15 de junio de 2013.

**Mapa 1.**  
**Distribución de la superficie protegida pública y privada en Estados Unidos**



En este mapa se aprecia perfectamente la mayor concentración de suelo público protegido (en color verde) en el oeste del país (además de las zonas costeras), lugar donde se concentra un mayor número de Parques Nacionales y Santuarios Nacionales Marinos, mientras que en el este (en color rojo) la propiedad privada es mucho mayor. Precisamente es en esta parte del país, donde, como se verá, la custodia del territorio tiene un mayor desarrollo, principalmente mediante el empleo de los *Conservation Easements*.

Fuente: cortesía del servicio Protected Areas Database of the US. PAD-US, mayo de 2014

Así, además del ya visto Sistema de Parques Nacionales existen otros tres sistemas:<sup>23</sup>

1. El Sistema de Conservación de Paisajes Nacionales (National Landscape Conservation System), a cargo del Bureau of Land Management (BLM).
2. El Sistema de Bosques Nacionales, a cargo del Servicio Forestal (U.S. Forest Service), dependiente del Departamento de Agricultura (USDA). Administra 155 bosques nacionales (National Forests) ocupando 769.000 kilómetros cuadrados y 20 praderas nacionales (National Grasslands) con una superficie total de 15.552 kilómetros cuadrados.
3. El Sistema Nacional de Preservación de Áreas Salvajes (National Wilderness Preservation System) y el Sistema Nacional de Refugios de Vida Silvestre (National Wildlife Refuge System). Ambos sistemas de protección se encuentran a cargo del Servicio de Pesca y Vida Silvestre de Estados Unidos (U.S. Fish & Wildlife Service, USFWS)

<sup>23</sup> Véase *The National Parks: Shaping the System*. Harpers Ferry Center, U.S. Department of the Interior, Washington D.C., 2004.

que administran, respectivamente, 704 áreas salvajes y 545 refugios, 37 humedales y 50 áreas coordinadas. El NWPS gestiona un total de 435.098 kilómetros cuadrados, que aproximadamente suponen el 5% de la totalidad de Estados Unidos.

Además, debe tenerse en cuenta que dos de los sistemas gestionados por el National Park Service (antes mencionado), el Sistema de Senderos Nacionales (National Trails System) y el Sistema Nacional de Ríos Salvajes y Paisajísticos (National Wild and Scenic Rivers System), en realidad son sistemas denominados inter-agencias, debido a que su gestión y responsabilidad corresponden a varias agencias: el primero está también gestionado por el BLM y el U.S. Forest Service y el segundo, además de por sus tres agencias, también por el Servicio de Pesca y Vida Silvestre de Estados Unidos (USFWS) y el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de Estados Unidos (U.S. Army Corps of Engineers). Por último, la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica (National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA), creada en 1970 y adscrita al Departamento de Comercio.

## El Sistema Estatal y Local de Áreas Protegidas

Los Gobiernos de los estados, o entidades locales de menor tamaño, condados, regiones y municipios pueden declarar y mantener áreas protegidas, como por ejemplo, Parques Naturales o Estatales (Natural Parks o State Parks), Parques Regionales (Regional Parks) o los Parques del Condado (County Park).

En general, la única y principal diferencia, aparte de que los Parques Estatales en general son más pequeños que los Parques Nacionales, con algunas excepciones como las del Adirondack Park en Nueva York y del Anza-Borrego Desert State Park en California, es que la creación no proviene del derecho federal, sino del estatal o local y la gestión la realizan

las propias entidades estatales o locales y no las Administraciones federales.<sup>24</sup>

Existen aproximadamente 7.400 Parques Estatales en Estados Unidos, de acuerdo con la Asociación Nacional de Directores Estatales de Parques (National Association of State Park Directors, NASPD). Sólo en el estado de California hay 278 espacios naturales protegidos.

Los Parques Estatales tienen alrededor de 740 millones de visitas anuales, en comparación con los 286 millones de los Parques Nacionales de Estados Unidos.

## Parques Locales

También los Gobiernos locales pueden crear su sistema de reservas ecológicas, parques, u otros sistemas de gestión de terrenos públicos (humedales en la mayor parte de los casos, por ejemplo). La capacidad de creación de estas figuras por parte de los entes locales varía no sólo de entidad local en entidad local sino también de estado a estado, ya que el ámbito de autonomía local en Estados Unidos depende de cada Constitución Estatal (no hay en la Constitución Federal un principio de autonomía local equivalente a lo que en España es el artículo 137 de la Constitución de 1978).

Los funcionarios municipales de la época vieron estos Parques como un refugio contra la contaminación y el estrés que caracterizaba a las ciudades más concurridas. Lugares donde los ciudadanos pudieran experimentar el aire fresco, el sol y el poder espiritual transformador de la naturaleza, un lugar para la recreación y un espacio público donde ricos y pobres se mezclaban en igualdad de condiciones.

Los nuevos parques fueron inspirados por un ideal antiurbano para el alivio de los males que se esconden en las grandes

24 Véase *National Park Service Almanac*, editado por Ben Moffett y Vickie Carson: Rocky Mountain Region, National Park Service, 1991.

ciudades. Galen Cranz escribe: «Los nuevos parques americanos fueron concebidos como grandes territorios de recreo destinados a ser partes destacables del país, con el aire fresco, grandes prados y lagos, y el derecho a disfrutar del sol en la ciudad».<sup>25</sup>

## Parques Tribales

Finalmente, mucha gente (incluidos la mayor parte de los estadounidenses) desconoce que existen también los denominados Parques Tribales. Se trata de lugares que se rigen íntegramente por el derecho tribal sobre la base de la soberanía que les reconoce el tratado correspondiente, por el cual normalmente se les otorga el pleno control de los

recursos naturales de la reserva. Por supuesto la administración de la misma corresponde a la tribu. El Parque Tribal más extenso es el sistema de la tribu de los navajos, en el estado de Arizona.

Se trata de un sistema de Parques que alberga millones de hectáreas y que existe desde hace más de medio siglo. Estos lugares albergan algunos de los paisajes más espectaculares del mundo. «Los Parques no son muy conocidos y están muy poco visitados», dice Bark Clark, director del Programa para la Conservación del Flastaff Grand Canyon Trust. Ahora, los funcionarios de estas tribus de los navajos están trabajando en un plan para poner en valor ocho de sus Parques Tribales, tratando de preparar visitas guiadas a los turistas que visitan el norte de Arizona.

<sup>25</sup> Véase Cranz, G.: *The Politics of Park Design: A History of Urban Parks in America*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1982.

# Los Santuarios Nacionales Marinos estadounidenses. Introducción a la especialidad que supone la custodia marina

Antes de examinar la otra gran acción pública de conservación *in situ* de la biodiversidad —la conservación de especies amenazadas— se ha considerado conveniente examinar las peculiaridades que suponen las áreas marinas. Y ello porque si actuar como sociedad civil en el territorio terrestre (salvo que se sea propietario) es realmente difícil —y por ello el protagonismo, como se ha visto, corresponde a los poderes públicos (federales, estatales, locales o tribales) —, la actuación de la sociedad civil en el mar es infinitamente más difícil. La dificultad deriva obviamente de que los territorios marinos, por definición, son públicos, no pudiéndose reservar «parcelas» a usos privados y, además, están sometidos a un control de policía pública mucho más estricto. Además, el coste de «administrar» áreas marinas es normalmente mucho mayor y exige metodologías también más caras. Por ello, no se va a tratar en el resto del trabajo la «custodia» marina. No obstante, se suele denominar también «custodia» a una forma de participación social o cívica en la gestión de espacios marinos que suele revestir especial intensidad, aunque sin llegar nunca a lo que supone la «custodia» del territorio terrestre, ya que éste es susceptible de usos excluyentes de otros, lo que en el mar nunca puede pretender hacer un sujeto privado que forma parte de la sociedad civil. Por ello, se considera necesario completar la descripción de la acción pública sobre espacios ricos en biodiversidad con una breve noción de los espacios marinos.

Cerca de la costa, los estados del litoral extienden totalmente su jurisdicción hasta tres millas náuticas del mar territorial y muchos de ellos tienen parques marinos costeros.

Pero el gran sistema de áreas marinas integradas es el del Gobierno Federal, que entre 1966 y 1972 se creó concienzudamente tanto como una Agencia Federal efectiva (la NOAA, a la que se hará referencia inmediatamente) como el sistema más completo de áreas marinas protegidas, muchas de ellas exclusivamente marinas (no marítimo-costeras), dando lugar al Sistema de Santuarios Nacionales Marinos.

## Introducción a los Santuarios Nacionales Marinos

Aunque la custodia del territorio en el medio marino es muy limitada, es amplia en el costero o de litoral e incluso en el medio marino discontinuo con la costa (lo que se conoce normalmente como áreas *off-shore*).<sup>26</sup> Por ello, es necesario

<sup>26</sup> Véase por todos Alonso García, E.: «El Conocimiento y la Aplicación del Derecho Ambiental, un ejemplo práctico de Áreas Marinas Protegidas, en especial las Áreas Protegidas en el Mar Abierto», en J.L. Piñar Marías (Coordinador), *Desarrollo Sostenible y Protección del Medio Ambiente*, Editorial Civitas, 2002.

un pequeño excursus acerca de la acción pública de la conservación del medio marino y sobre todo del sistema de áreas marinas protegidas más importante: los Santuarios Nacionales Marinos (National Marine Sanctuaries, NMS).

Fue en el año 1966 cuando en Norteamérica se empezó a gestar la idea de la importancia del conocimiento y la protección de los ecosistemas marinos cuando el Congreso promulgó la Marine Resources and Engineering Development Act.<sup>27</sup> Se trató, ya entonces, de una pieza importante en la legislación para coordinar las actividades oceánicas federales creando la Comisión de Ciencias del Mar, Ingeniería y Recursos Naturales, también denominada Comisión Stratton. El 9 de enero de 1969, dicha comisión publicó su informe *Our Nation and the Sea*, conocido también como el Informe Stratton. Se trataba de una visión de futuro, pionera en el mundo de futuro y análisis de las técnicas de protección del litoral, y concluía con 126 recomendaciones clasificadas en 17 categorías principales.

Presidida por Julio A. Stratton, de la Fundación Ford, la Comisión estaba formada por 15 miembros. Se consultó a 600 personas pertenecientes al Gobierno, instituciones académicas y la industria durante un período de 30 meses, además de escuchar el testimonio formal de 126 expertos antes de emitir su informe.<sup>28</sup>

Por sugerencia de la Comisión Stratton, en 1970 se creó la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica (National Oceanographic Atmospheric Administration, NOAA), y se situó dentro del Departamento de Comercio. Ese mismo año la National Environmental Policy Act<sup>29</sup> estableció el Consejo Federal de Calidad Ambiental y creó también por primera vez en la historia mundial, el Instituto de la Evaluación de Impacto Ambiental (Council on Environmental Quality). También en ese mismo año el presidente Richard

Nixon encargó al Consejo de Calidad Ambiental un estudio sobre la eliminación de residuos en el océano. En octubre de 1970, dicho Consejo publica su informe, titulado *Ocean Dumping: A National Policy*.<sup>30</sup>

La Comisión Stratton también recomendó el establecimiento de un programa nacional de gestión de las zonas de litoral. Así, la Ley de Manejo de Zonas Costeras (Coastal Zone Management Act,<sup>31</sup> CZMA) fue aprobada en 1972. Este programa nacional de gestión de las zonas costeras estaría principalmente a cargo de los estados costeros con la cooperación y la asistencia del Gobierno Federal.<sup>32</sup> Hay que tener en cuenta, como ya se ha dicho, que en Estados Unidos los estados extienden su territorio hasta las tres millas marinas (el mar territorial original —antes de su ampliación a 12 millas— de las 13 colonias que devinieron con la independencia de Estados Unidos).<sup>33</sup>

Fue pues en 1972 cuando los estadounidenses se dieron cuenta del valor intrínseco, ecológico y cultural de sus aguas costeras al promulgar el Congreso otra ley: la Ley de Protección e Investigación Marina de los Santuarios (Marine Protection, Research and Sanctuaries Act).<sup>34</sup> El título III de esta ley fue más tarde renombrado como la National Marine Sanctuaries Act (NMSA), y estaba dedicado a los Santuarios Nacionales Marinos.<sup>35</sup> Este año también es importante porque el Congreso aprobó la Ley de Protección de Mamíferos Marinos (Marine Mammal Protection Act).

De acuerdo con las normas establecidas en el título III de la denominada National Marine Sanctuaries Act, la misión del

27 33 U.S.C. §§ 1101-1108, June 17, 1966, modificada por la de los años 1966, 1968-1970 y 1986.

28 Véase Williams, M., Katsouras, M.H., Bienski, J. The H. John Heinz III Center for Science, Economics and the Environment, Washington D.C. USA: *The Stratton Commission: The Model for a Sea Change in National Marine Policy*, 1966.

29 Véase 42. U.S.C. 4.321- 4.375.

30 Véase Marine Protection, Research and Sanctuaries Act of 1.972, Pub.L. 92-532, 86 Stat. 1.052, promulgada el 23 de octubre de 1972. Se encuentra codificado en los títulos I y II en 33 U.S.C. § 1401-1445. El título III se encuentra codificado en 16 U.S.C. § 1.431-1.445.

31 Véase 27 16 U.S.C. 1.451-1.464.

32 Véase NOAA. *Tour of the Coasts. Exploring American's Coastal Management Programs, 25 Years of Science & Services*, 1997.

33 Véase Alonso García, E.: *International Environmental Law*, op. cit.

34 Véase 33 U.S.C. 1.401-1.445, 16 U.S.C. 1.431-1.447f, 33 U.S.C. 2.801-2.805.

35 Véase 16 U.S.C. 1.451. Véase Recarte Vicente-Arche, A.: *The Sea Other Recovery Plan*, Friends of Thoreau. American Environmentalism Research Line, Institute for North American Studies, University of Alcalá, Madrid, 2004.

## Mapa 2.

### Localización y situación de los Santuarios Nacionales Marinos en las aguas jurisdiccionales de Estados Unidos



Fuente: cortesía de la National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA, mayo de 2014

programa de Santuarios Nacionales Marinos es «identificar, designar y gestionar las áreas del medio ambiente marino de especial importancia nacional (y en algunos casos internacional) debido a la importancia de sus cualidades de conservación, recreación, investigación ecológica, histórica, educativa, o estéticas».<sup>36</sup> La NMSA<sup>37</sup> autorizó al secretario de Comercio, de quien depende la NOAA y, por tanto, también los Santuarios Nacionales Marinos, para que designara las aguas marinas

más preciadas como Santuarios Nacionales Marinos para proteger y administrar sus recursos más apreciables. Su gestión depende del Gobierno Federal americano y concretamente —como antes se ha dicho— de la NOAA.

El Sistema Nacional de Santuarios Marinos se compone de 14 áreas marinas protegidas que abarcan más de 150.000 kilómetros cuadrados. El sistema incluye 13 Santuarios Nacionales Marinos y el Monumento Nacional Marino Papahānaumokuākea.

<sup>36</sup> Véase U.S. Department of Commerce National Oceanic and Atmospheric Administration, National Ocean Service. National Sanctuary Program, 2005, *Our National Sanctuaries Marinas Strategic Plan 2005-2015*.

<sup>37</sup> Véase 16 U.S.C. 1.451 (section 302).

Éstos incluyen las costas cercanas a los arrecifes y alta mar, las riberas y los cañones marítimos, las zonas intermareales y bahías protegidas. Los Santuarios Nacionales Marinos pueden tener desde el tamaño de una vecindad (Fagatele Bay, American Samoa, de 0,6 kilómetros cuadrados o 0,25 millas cuadradas) hasta ser aún más grandes que el estado de Connecticut (Santuario de la Bahía de Monterey, 13.800 kilómetros cuadrados o 5.328 millas cuadradas).

## La administración del Santuario y la participación social (custodia marina)

Una importante lección aprendida desde el diseño y la implementación de áreas marinas protegidas en todo el mundo es que los factores sociales son los principales determinantes del éxito de zonas marinas protegidas.<sup>38</sup>

Según el National Research Council (2001),<sup>39</sup> el término usuario de un área marina protegida (AMP) se refiere a quienes son «afectados» por el establecimiento de un área protegida más que a los «usuarios» de la misma.

La participación de estos distintos usuarios del espacio protegido (los investigadores, las Administraciones competentes, los turistas, la comunidad local, los voluntarios, etc., lo que se verá un poco más adelante con más detalle) es importante en todas las partes del proceso desde la planificación, pasando por la gestión, el seguimiento y la evaluación.<sup>40</sup>

38 Véase Alonso García, E.: *Las Áreas Marinas Protegidas...*, op. cit.

39 El National Research Council se organizó en 1916 en respuesta a la creciente necesidad de dar servicios científicos y técnicos a los diferentes organismos estadounidenses.

40 Véase *Stakeholder Participation: A Synthesis of Current Literature*, National Centre of Protected Areas in cooperation with the National Oceanic and Atmospheric Administration Coastal Services Centre, 2004. [www.mpa.gov](http://www.mpa.gov). Acerca de la utilización de sistemas de información geográfica en el diseño de las áreas marinas protegidas en Estados Unidos, por comparación con Europa y España, se recomienda la tesis doctoral de inminente realización de Beatriz Ramos López y en general los trabajos del Grupo de Investigación US Marine Biodiversity Research Group del Instituto Franklin de la UAH.

## La visión socioeconómica. Una manera de involucrar a los interesados: stakeholders

Los responsables de la gestión de los Santuarios Nacionales Marinos poseen una amplia visión socioeconómica de manera que buscan involucrar a los diferentes «usuarios» de dichos espacios protegidos con el fin de no separar el desarrollo económico de la zona, siempre sostenible, de la conservación de dichos espacios, realizando ambos de manera cooperativa.<sup>41</sup>

Ya se había anunciado que existe un amplio tipo de usuarios de estos Santuarios Nacionales Marinos como lo son los turistas (de avistamiento de cetáceos, de pesca deportiva, de buceo, etc.), los investigadores, las comunidades locales, los voluntarios de ONG, los propios gestores del espacio, los pescadores, y quienes realicen sobre el espacio marino otras actividades como la navegación, la explotación energética o de productos energéticos, los encargados de la seguridad, etc. Todos ellos comparten dicho espacio estableciendo vínculos con él.<sup>42</sup>

A modo de ejemplo, en las islas de Hawái, la industria de observación de ballenas desempeña un papel importante en la economía del estado, ya que aporta hasta 11 millones de euros en los ingresos totales anuales, con un impacto económico total de hasta 74 millones de euros por año. En el Santuario Florida Keys, más de 33.000 puestos de trabajo en los Cayos de la Florida son compatibles con actividades recreativas y el turismo marino, lo que representa el 58% de la economía local y 2.300 millones de euros en ventas anuales.

Ello demuestra que la protección de zonas con gran importancia ecológica genera beneficios para las economías locales

41 Véase Olsen, S., Lowry, K., y J. Tobey: *A Manual for Assessing Progress in Coastal Management*, Coastal Management Report, n.º 2.211, the University of Rhode Island, 1999.

42 Véase Gómez Piña, G.: *La gestión integral de la Costa en los Estados Unidos: aspectos positivos a considerar en el modelo español*, comunicación presentada en el I Congreso de Ingeniería Civil, Territorio y Medio Ambiente, 2010.

## Un ejemplo de participación: el Santuario de Monterey Bay (Monterey Bay National Marine Sanctuary - MBNMS)

Aunque el Sistema de Santuarios Marinos es competencia de la NOAA, el National Marine Sanctuary Program es totalmente gestionado por su División de Santuarios y Reservas (Sanctuaries and Reserves Division - SRD) bien cada plan es diferente, así como cada Santuario, luego existen grupos diferentes en cada Santuario involucrados en dicha gestión de manera más directa que son coordinados por el Comité Asesor del Santuario (The Sanctuary Advisory Committee - SAC).\*

Así, el Santuario Marino Nacional de Monterey Bay se creó en el año 1992. A partir de ese momento se aprobó un plan de manejo de la zona protegida con el fin de coordinar actividades que en él se producen y realizar un seguimiento de la evolución de los ecosistemas marinos que allí se encuentran para comprobar que las medidas adoptadas son las correctas.

Monterey Bay Sanctuary NMS fue establecido por la Ley Federal para asegurar la continuidad de la participación pública en la administración del Santuario más allá de su creación. Desde que el Comité se estableció en marzo de 1994, éste ha desempeñado un papel esencial en las decisiones que afectan al Santuario a lo largo de la costa central de California. Los diecinueve integrantes con poder de voto representarán una gran variedad de grupos de «usuarios», igual que al público en general, más siete jurisdicciones gubernamentales del ámbito local, estatal y federal.

Además, los gestores respectivos de los cuatro Santuarios Marinos Nacionales de California restantes (Santuario Marino Nacional de Channel Islands, Santuario Marino Nacional de Cordell Bank, Santuario Marino Nacional del Golfo de los Farallones y Santuario Marino Nacional de la Bahía de Monterey) y la Reserva de Investigación del Estuario Nacional del Elkhorn Slough\*\* (Elkhorn Slough National Estuarine Research Reserve) son miembros sin derecho de voto.

Los integrantes del SAC han establecido la propia estructura, las políticas y los procedimientos del Santuario. El SAC ha demostrado ser una voz poderosa del público en general al responder a sus intereses, ideas y necesidades e involucrar a diferentes grupos de usuarios, agencias presentes en los límites del Santuario y otros implicados para llegar a conseguir beneficios comunes para todos. De esta manera, el SAC provee un foro público para todos los interesados, trabajando para mejorar la comunicación y proveer una vía donde los grupos de usuarios e interesados puedan presentar sus preocupaciones a los gestores de los Santuarios y a la sede del sistema por la NOAA en Washington D.C.\*\*\*

\*Véase Management plan [http://montereybay.noaa.gov/intro/mp/archive/original\\_eis/partV\\_sl.html](http://montereybay.noaa.gov/intro/mp/archive/original_eis/partV_sl.html).

\*\*Elkhorn Slough es un humedal de enorme importancia en la zona. Véase respecto a su gestión, en cuanto afecta al programa de reintroducción de la nutria marina, Recarte, A.: *The Sea Otter...* op. cit.

En cuanto a la gestión del humedal como tal, el trabajo, también del Programa Friends of Thoreau del Instituto Franklin: «Farming in Elkhorn Slough Watershed: Environmental Justice and the Hispanic Community», Jason Benford, April 2004.

\*\*\*Véase [http://montereybay.noaa.gov/intro/mp/archive/original\\_eis/partV\\_sv.html#](http://montereybay.noaa.gov/intro/mp/archive/original_eis/partV_sv.html#) consultado a diciembre 2012.

de la misma. Dicha «economía verde» constituye además una apuesta de futuro. Un claro ejemplo es el sector de la pesca, que ve cómo sus recursos se regeneran impidiendo su desaparición y la consecuente pérdida de este sector.<sup>43</sup>

La aplicación en España de la legislación de las estrategias marinas que se rigen por la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino que traspone la Directiva

2008/56/CEE, de 17 de junio, por el que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva Marco sobre las Estrategias Marinas para la protección del medio marino —cuya aplicación (a fecha de mayo de 2014) resulta inminente— deberá tener en cuenta con total seguridad todos los mecanismos de gestión basados en el sistema de los Santuarios Nacionales Marinos que se acaban de analizar.

43 Véase <http://sanctuaries.noaa.gov/science/socioeconomic/factsheets/welcome.html> diciembre 2012.

# La gestión indirecta del territorio: las políticas públicas de protección de especies amenazadas en Estados Unidos

Antes de pasar a analizar la custodia del territorio, debe completarse el análisis y la descripción de la acción pública que gestiona territorio para conservar la biodiversidad, pero no a partir de las técnicas de control del territorio o el hábitat sino con motivo de la protección de especies concretas. Y es que, tal y como distingue el CDB, hay que diferenciar entre las políticas públicas basadas en la conservación de espacios y las basadas en la conservación de especies, donde el control del territorio es una medida indirecta, derivada —pero no una necesidad apriorística— de los planes de manejo, gestión o recuperación de especies amenazadas.

## Introducción a la Endangered Species Act (ESA). Los orígenes de la protección de especies en Estados Unidos

Si en el ámbito de la protección directa del territorio por conservar la naturaleza y la biodiversidad Estados Unidos fue pionero mundial, también lo fue en la protección indirecta a través de las políticas públicas de conservación de las especies amenazadas. En una palabra, lo que el CDB ha impuesto como

política de conservación *in situ* paralela a la protección de espacios —en su artículo 8 d) y k): «Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: d) Promoverá (...) el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales; k) Establecerá o mantendrá la legislación necesaria y/u otras disposiciones de reglamentación para la protección de especies y poblaciones amenazadas»—, no es una improvisación, sino la consolidación de un sistema también de origen norteamericano, aunque en este caso la iniciativa en sí misma se expandió por todo el mundo de manera mucho más rápida, casi coetánea a la estadounidense, dado que la idea de proteger las especies de flora y fauna para evitar su extinción estaba ya muy claramente asumida por todos los países cuando se comenzaron las negociaciones del CITES, que culminaron con la aprobación del citado convenio en Washington en 1973 y teniendo otros precedentes de origen internacional, como la creación de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) en 1948.

La parte más relevante de esas políticas en lo que se refiere a este trabajo es la que tiene que ver con su efecto indirecto: se protege o conserva el territorio sólo en la medida en que esta conservación sea complementaria y esté relacionada, casi como relación causa-efecto científicamente demostrada, con la conservación de la población de la especie amenazada

que se pretende gestionar, recuperar o reintroducir. Por ello las hemos denominado políticas «indirectas» de custodia del territorio.

Sin embargo, es prácticamente imposible entender estas políticas indirectas (protección de las especies a través de la protección de sus hábitats) sin un excursio previo acerca del conjunto de las políticas públicas de protección de especies amenazadas.

La Ley de Especies en Peligro de Extinción de 1973 (Endangered Species Act, en adelante ESA)<sup>44</sup> es una de las más populares y poderosas leyes ambientales jamás promulgada. Es un compromiso adquirido por el pueblo norteamericano para proteger y restaurar las poblaciones de aquellas especies que están en mayor riesgo de extinción.

Si se repasa la historia de Estados Unidos, fue la desaparición a finales del siglo XIX de las tres especies auténticamente emblemáticas, en sus orígenes como nación, la causa directa de la aparición del movimiento social conservacionista. Se trata del bisonte, el alca gigante y la paloma migratoria americana.

Sólo en Estados Unidos, cientos de especies vegetales y animales, incluyendo el alce del este, el bisonte de los bosques del este y el oso pardo de California, desaparecieron no de todo el territorio de Estados Unidos pero sí de gran parte de él desde que tuvieron lugar los primeros asentamientos europeos. De hecho, los científicos estiman que al menos 539 especies se han extinguido en Estados Unidos en los últimos 200 años.<sup>45</sup>

No es de extrañar que ya en el último tercio del siglo XIX casi todos los estados de Estados Unidos comenzaran a promulgar leyes de prohibición de comerciar con especies amenazadas (a nivel federal, prohibición del comercio interestatal en el año 1900).

44 7 U.S.C. § 136, 16 U.S.C. § 153.

45 La cita del número de especies desaparecidas proviene de *Plant Invaders of Mid-Atlantic Natural Areas: Vines*, National Park Service, 2004, revisado en julio de 2013.

Pero la situación llevó en la década de 1970 a que Estados Unidos aprobara la Endangered Species Act. La protección otorgada por la ESA se extiende actualmente a más de 1.273 especies y como resultado de su aplicación la mayoría de ellas se han recuperado completa o parcialmente o tienen su hábitat protegido o han visto sus poblaciones estabilizadas o aumentadas. Además, y como consecuencia de su aplicación, millones de hectáreas de bosques, playas y humedales (hábitats esenciales para las especies) han sido protegidas de la degradación y el desarrollo.<sup>46</sup>

La ESA se aplica, con la participación de los ciudadanos, para preservar no sólo a las grandes y carismáticas especies como el águila calva o los osos grizzly, sino también las pequeñas e igualmente singulares. La visión de la ESA es que todas estas especies no sólo sobrevivan en los zoológicos sino que prosperen en sus ambientes naturales, donde han evolucionado durante millones de años.<sup>47</sup> Es decir, contempla la conservación *ex situ* como complementaria de la realmente importante, la conservación *in situ*.

## Historia de la ESA

La primera ley federal de protección de especies en Estados Unidos fue la Ley Lacey (Lacey Act), de 1900. Esta ley reguló el comercio interestatal de especies silvestres. La Ley Lacey de 1900<sup>48</sup> prohíbe la importación, exportación, transporte, venta, recepción, adquisición o compra de cualquier pez, animal o planta capturado, poseído, transportado o vendido con infracción de cualquier ley federal, estatal, internacional o de las tribus nativas.

A la Ley Lacey le siguió el Tratado de Especies Migratorias de 1918 (Migratory Bird Treaty Act), redactado en Canadá para

46 Véase Matsumoto, S., Turner, T., R. Van: *Citizens' Guide to the Endangered Species Act*, 2008.

47 Véase *American Museum of Natural History's webpage on the whooping crane*, última revisión a junio de 2012.

48 Véase 16USC §, 701, págs. 3.371-3.378 y 18 USC §, 42.

la protección de las aves que migraban entre Estados Unidos y Canadá, extendiéndose posteriormente a México y otros países. La Ley del Tratado sobre Aves Migratorias (Migratory Bird Treaty Act)<sup>49</sup> prohíbe terminantemente la caza, captura, matanza, posesión, adquisición, venta, importación o exportación de aves migratorias, excepto en los casos en los que el Departamento del Interior así lo autorice.

Pronto se hizo patente la necesidad de que hacían falta leyes más fuertes y amplias, y en el año 1966 el Congreso aprobó la Ley de Preservación de Especies en Peligro (Endangered Species Preservation Act), que establecía la protección de determinadas especies y animaba a la protección de los hábitats y a la adquisición por parte del Gobierno Federal y los estados de espacios de vital importancia. Sin embargo, se trató de una ley muy débil y bastante voluntarista, llena de lagunas, que dejaba las decisiones reales a los distintos estados en función de leyes preexistentes.

En 1969 el Congreso promulgó la Ley de Conservación de Especies en Peligro (Endangered Species Conservation Act) con el objetivo de rellenar algunas de las lagunas de la ley anterior. Esta ley añadió a la lista numerosas especies de invertebrados, así como especies autóctonas que debían ser protegidas. No obstante, todavía había una necesidad de incorporar nuevos conocimientos científicos acerca de las especies y reforzar las disposiciones de la ley. Por esto en 1973 el Congreso de Estados Unidos promulgó y el presidente Nixon firmó la moderna y actualmente vigente ESA. La ESA incorporó las leyes anteriores y permitió la protección de distintas poblaciones de especies que se encontraban en declive en algunos lugares aunque fueran abundantes en otros. Además prohibió la recolección de las especies listadas e incorporó numerosas especies de plantas e insectos.

Aun manteniendo la intención y estructura básica de esta ley, el Congreso ha introducido periódicamente mejoras y cambios en ella.

## Funcionamiento de la ESA

La ley define una especie en peligro (*endangered*) como aquella que está en peligro de extinción en todo o en una porción significativa de su ámbito geográfico de distribución. Una especie amenazada (*threatened*) es aquella que tiene una alta probabilidad de estar en peligro en un futuro próximo.

Principalmente, es el Servicio de Pesca y Vida Silvestre (U.S. Fish & Wildlife Service, USFWS) quien administra la lista de animales y plantas amenazadas. Esta lista incluye mamíferos, aves, reptiles, anfibios, peces, insectos y otros organismos. El Servicio de la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica (NOAA), antes Servicio Nacional de Pesca Marina, como parte del Departamento de Comercio, gestiona las especies marinas amenazadas, aunque los criterios para catalogar en peligro de extinción estas especies son distintos de los que se aplican para los espacios terrestres.

De acuerdo con la ESA, una especie puede estar amenazada o en peligro por cualquiera de las siguientes causas:<sup>50</sup>

- La destrucción o amenaza de destrucción, modificación o reducción de su hábitat o área de distribución.
- La sobreexplotación para uso comercial, recreativo, científico o educativo.
- Las enfermedades o la depredación.
- La inadecuación de los mecanismos regulatorios existentes.
- Otros factores naturales o derivados de la actividad humana que afecten a la continuidad de su existencia.

49 Véase 16 USC § 703.

50 Véase Reenwid, N., Suckling, K., y M. Taylor: «Factors affecting the rate and taxonomy of species listings under the U.S. Endangered Species Act», en D.D. Goble, J.M. Scott y F.W. Davis: *The Endangered Species Act at 30*, vol. 1, Renewing the Conservation Promise, Washington D.C., Island Press, 2006.

Como se ve, el primero de los factores es el de mayor relevancia para la custodia del territorio.

## El proceso de inclusión de especies amenazadas en los listados de la ESA

Como determina la sección 4ª de la ESA, la catalogación o listado de especies como amenazadas o en peligro es el primer escalón para su protección. Ninguno de los mecanismos sustantivos de protección regulados en la ley son de aplicación si la especie no está oficialmente incluida en la correspondiente lista (*listed*).

Cuando el FWS o la NOAA sospechan que una especie está en proceso de extinción, se publica en el Registro federal<sup>51</sup> la situación de partida del diagnóstico y los estudios que han conducido a las conclusiones. Científicos independientes y otros agentes (incluyendo los ciudadanos), pueden entonces hacer propuestas y comentarios sobre la propuesta de inclusión en la lista. Si el FWS o la NOAA determinan (normalmente dentro del plazo de un año) que la especie merece su inclusión, realizan otra comunicación al Registro federal y en el plazo de treinta días, se confirma la publicación en la lista oficial.

Por desgracia, este complicado proceso, se ha convertido en una excusa muy frecuente para evitar la inclusión de especies solicitadas por iniciativas ciudadanas. Hoy en día hay listadas más de 250 especies candidatas, algunas de las cuales han estado en esta lista durante más de una década.<sup>52</sup>

Cualquier persona puede hacer una petición al Gobierno para incluir una especie como amenazada o en peligro enviando

información al Gobierno Federal o al FWS o la NOAA sobre la biología, distribución, riesgos y amenazas para la misma. El FWS o la NOAA generalmente deben responder a una petición de inclusión dentro de los 90 días siguientes a la misma. En el plazo de un año desde la recepción de la petición ciudadana, el FWS o la NOAA deben emitir una conclusión sobre si la inclusión es posible o si no procede la misma. Si la Agencia no cumple estos plazos, la ESA otorga a los ciudadanos la posibilidad de acudir a los tribunales para exigir a la Agencia su cumplimiento y asegurar que las especies reciben la protección necesaria. Una vez que una especie está incluida en el listado oficial de la ESA, el Gobierno Federal revisa su estatus cada cinco años.

## Los Planes de Conservación de Hábitat (Habitat Conservation Plan, HCP) en la ESA como proyectos de custodia del territorio

Los Planes de Recuperación (Recovery Plans) son planes diseñados para apoyar al Gobierno Federal en la gestión de las especies listadas en la ESA. La sección 4ª de la ESA exige al Gobierno Federal el desarrollo y la ejecución de los Planes de Recuperación para las especies amenazadas y en peligro de extinción a menos que se acredite que los mismos no son válidos para promover la conservación de las especies de que se trate.

Los Planes de Conservación de Hábitat son una de las herramientas que desarrollan los Planes de Recuperación de Especies. El FWS o la NOAA determinan qué especies se podrían beneficiar de los Planes de Recuperación y para ello, nombran los equipos que representan a los estados, al Gobierno Federal, las entidades locales, a las instituciones académicas, a las organizaciones no gubernamentales y a las empresas mercantiles que participan en su preparación.

51 Especie de sección III del BOE español.

52 Véase Kaush, A. y B. Thompson: *Endangered Species Act and The Federalism: Effective Species Conservation through Greater State Commitment*, Woods Institute for Environment, Stanford Law School, Policy Paper, 2011.

Además, la ESA establece un importante número de actividades económicas que afectan a las especies incluidas en los listados, por ejemplo, la importación, exportación, venta, posesión, etc. Más importante aún, la ESA prohíbe además la captura (*taking or take prohibition*) de especies inventariadas, incluso cuando estén en tierras privadas.<sup>53</sup> La captura de especies en peligro de extinción se ha definido en términos amplios, de manera que comprende actividades tales como «hostigar, dañar, perseguir, cazar, disparar, herir, matar, apresar, capturar o recoger»;<sup>54</sup> incluye, asimismo, la alteración del hábitat que pudiera dañar indirectamente a una especie.<sup>55</sup> Los particulares que lo deseen pueden obtener un permiso para la captura de especies en peligro de extinción, para ello, es necesario que en el acto de solicitud se justifique que se realiza con fines relacionados con la investigación científica, para facilitar la dispersión o supervivencia de una especie, y que esté acompañado de un Plan de Conservación del Hábitat aprobado por el Departamento de Interior.<sup>56</sup> Así pues, por obtener un permiso especial para capturar o recolectar, un propietario debe desarrollar un Plan de Conservación del Hábitat.

Los Planes de Conservación de Hábitat permiten el desarrollo de determinadas actividades en el territorio. Para ello, se debe determinar, con el mayor rigor científico posible, que los impactos que vaya a sufrir el hábitat propuesto serán minimizados al máximo. Según el FWS, hasta abril de 2013 se habían aprobado 561 Planes de Conservación de Hábitats cubriendo una superficie de 38 millones de hectáreas e implicando a más de 535 especies en peligro o amenazadas.

A fin de mitigar los efectos que produzca la captura sobre las especies listadas, la sección 10 de la ESA exige que las partes que deseen obtener un permiso, deberán presentar un plan de conservación, en lo sucesivo Plan de Conservación del Hábitat (Habitat Conservation Plan, HCP).

53 Véase el USC, título 16, secs. 1.534, 1.536, 1.538.

54 Véase USC, título 16, sec. 1.532(19).

55 Véase *Babbitt v. Sweet Home Chapter of Communities for a Great Oregon*, 115 S.Ct. 2.407, 1995.

56 Véase Código, título 16, sec. 1.539 (a).

## Proceso de elaboración del HCP. Desarrollo de un programa de mitigación

Una vez identificadas las actividades que pueden significar capturas, en el marco del HCP, el solicitante podrá comenzar a preparar el programa de mitigación. Como los proyectos de «captura incidental» son tan diversos, las medidas aplicables de mitigación deben ser igualmente diversas.

Las medidas de mitigación más comunes deben clasificarse según los siguientes criterios (5):<sup>57</sup>

1. Evitar el impacto.
2. Minimizar el impacto.
3. Rectificar el impacto.
4. Reducir / eliminar el impacto en el tiempo.
5. Compensar el impacto.

Los objetivos generales del programa de mitigación están diseñados para compensar los efectos producidos por la captura incidental de la especie.

## Mitigación de la pérdida de hábitat

La mayoría de los proyectos que requieren un permiso de «captura incidental» implican impactos o pérdidas de hábitat. La mitigación de la pérdida de hábitat requiere: bien la protección del hábitat en el área a que atañe el correspondiente HCP

57 Véase *Habitat Conservation Planning and Incidental Take Permit Processing Handbook*, F&WS (Ed), revisado a 15 junio de 2012.

o la protección en otro lugar. Esto puede lograrse a través de una variedad de métodos que incluyen:

- La adquisición de los hábitats existentes.
- El empleo de las servidumbres de conservación para proteger el hábitat existente.
- La mejora o restauración de hábitats degradados.
- Gestión de los hábitats para lograr condiciones específicas.
- Creación de un nuevo hábitat.

Estos métodos son precisamente los que facilitan una de las técnicas más complejas que existen de custodia del territorio: las bancos de hábitats. Como se ha señalado, estos bancos forman parte, en muchas ocasiones, de programas de reducción del impacto sobre el hábitat de la siguiente manera:

- Creación de bancos de hábitats utilizados para reducir la pérdida de hábitat mediante la designación y protección de las tierras por medio de servidumbres de conservación dentro del área de HCP en la fase de diseño del proyecto.
- Sistema de mitigación de crédito que utiliza tierras protegidas (bancos) en forma de créditos disponibles para su compra. Este sistema permite que aquellos que sean capaces de proteger grandes áreas de territorio, puedan recibir un beneficio económico a cuenta de otros que requieren territorio para realizar la mitigación del hábitat. Del mismo modo, este sistema es beneficioso para las partes que no son capaces de proteger el hábitat suficiente dentro de su área de HCP, por lo que les permite adquirir rápidamente los créditos que satisfagan sus necesidades de mitigación.
- Mitigación del fondo: consiste en hacer contribuciones económicas hasta alcanzar la cantidad establecida para adquirir ese hábitat. Se trata de una especie de fondo con la finalidad de adquirir ese territorio de especial interés para la especie.

En general, se recomienda que la mitigación del hábitat se encuentre razonablemente cerca de la ubicación de los hábitats afectados por la propuesta de acción/proyecto, que proporcione el mismo tipo de hábitat y que proteja y favorezca la conservación de las mismas especies que se espera que reciban el impacto de la acción propuesta/proyecto. Sin embargo, estos atributos varían de proyecto a proyecto. Por ejemplo, si un proyecto se traduce en la destrucción permanente del hábitat, las medidas de mitigación requieren necesariamente la creación de un nuevo hábitat o bien que la protección de ese hábitat en su nueva localización se haga de manera permanente.

## Evolución del número de HCP aprobados

Desde su inclusión en la ESA en el año 1982, el proceso de planificación de la conservación del hábitat ha ido cobrando impulso paulatinamente. Entre 1982 y 1992, el FWS había emitido 14 permisos de captura incidental. En diciembre de 2011, eran más de 486 proyectos los que habían sido aprobados de manera oficial, variando en tamaño y contenidos.<sup>58</sup>

## Los distintos tipos de acuerdos

Además, el Congreso de Estados Unidos abordó en la década de 1990 la creación de acuerdos adicionales para ayudar a la recuperación de las especies listadas. Estos acuerdos estuvieron supervisados por el FWS y la NOAA. Fueron los denominados Acuerdos de Puerto Seguro y los Acuerdos de Conservación de Especies Candidatas, enunciadas antes y sobre lo que se vuelve ahora, los cuales se caracterizan principalmente porque ofrecen numerosos incentivos y son

<sup>58</sup> Véase *Habitat Conservation Plans Under the Endangered Species Act*, revisado a 15 de junio de 2012.

de carácter voluntario. Por su voluntariedad, flexibilidad y adaptabilidad para los propietarios, estos acuerdos han tenido una gran aceptación.<sup>59</sup>

### **Acuerdos de Puerto Seguro (Safe Harbor Agreements, SHA)**

Este tipo de acuerdo, los denominados Safe Harbor Agreements (SHA), son acuerdos voluntarios entre propietarios de tierras y el FWS o la NOAA.<sup>60</sup> Los SHA incentivan a los propietarios de tierras a crear, mejorar o mantener el hábitat de especies amenazadas o en peligro de extinción en su propiedad. Antes del acuerdo, los propietarios y los organismos responsables establecen las condiciones de base para que el hábitat sea lo suficientemente idóneo para tolerar las especies a proteger.

La «captura incidental» por parte del propietario estará autorizada, siempre y cuando la situación poblacional de la especie no se encuentre por debajo de las condiciones de referencia acordadas. Los propietarios no están obligados indefinidamente al mantenimiento del SHA y pueden renovarlo o dejar

que los acuerdos expiren. Esto permite a los propietarios de tierras administrar libremente sus propiedades, siempre y cuando se mantengan las condiciones de base acordadas. En el año 2009, el FWS había aprobado más de 70 SHA<sup>61</sup> en Estados Unidos.

### **Acuerdos de Conservación de Especies Candidatas (Candidate Conservation Agreements, CCA)<sup>62</sup>**

Al igual que los SHA, los Acuerdos de Conservación de Especies Candidatas (CCA) son acuerdos voluntarios entre propietarios privados o públicos (incluidos los propietarios de tierras, estatales, locales y agencias federales) y el FWS o la NMFS. Tienen como objetivo proteger las especies candidatas que estén en declive y sean vulnerables de convertirse en especies en peligro de extinción si no se toman medidas para proteger su hábitat. Los CCA incentivan a los propietarios para que creen, mejoren o mantengan el hábitat de estas especies en su propiedad. Los CCA no ofrecen garantías a los propietarios ni autorizan ningún tipo de «captura incidental» de ninguna especie.

59 Véase *A Citizen's Guide to Habitat Conservation Plans*, revisado a 15 de junio de 2012.

60 Véase *Safe Harbor Agreements for Private Property Owners*, revisado a 15 junio de 2012.

61 Véase Salzman, J. y Thompson, B.: *Environmental Law and Policy*, Thomson Reuters, New York, 2010.

62 Véase *Candidate Conservation Agreements*, revisado a 15 junio 2012.

# Historia de la custodia del territorio en Estados Unidos

## Las primeras iniciativas de custodia en Estados Unidos

Si bien la custodia del territorio, entendida como la acción de la sociedad civil en la conservación de la biodiversidad implicando a los distintos actores participantes como son los propietarios, los usuarios de la biodiversidad, etc., es algo relativamente nuevo en el panorama de la conservación en la península Ibérica, en Estados Unidos la custodia ha sido una herramienta esencial en la gestión y conservación prácticamente desde los inicios mismos de las propias políticas públicas de conservación. Es decir, las iniciativas privadas de custodia no surgieron después de las políticas públicas de conservación, como en muchos países, sino en el mismo momento histórico del siglo XIX.<sup>63</sup>

Ya se ha analizado al comienzo de este trabajo cómo surgen las políticas públicas de conservación en Estados Unidos. Se debieron, como allí se recuerda, al surgimiento de las primeras corrientes de opinión sobre la desastrosa gestión que el hombre estaba realizando de la naturaleza y la necesidad de

establecer los principios para hacer posible una nueva relación basada en la responsabilidad y respeto de los hombres hacia los recursos que ésta nos proporciona. Esta situación trajo consigo una reacción por parte de los poderes públicos, traducida en la redacción de las primeras iniciativas de protección pública del patrimonio natural, como sucede con la creación de los primeros Parques Nacionales, Parques Estatales y espacios municipales, así como de salvaguarda de hábitats de especies. Pero, por lo que ahora interesa, lo importante es que prácticamente el mismo periodo histórico contempló el surgimiento de iniciativas privadas de conservación de la naturaleza.

La primera entidad de custodia, que se llamó originalmente Trustees of Public Reservations, fue creada en 1890 en Massachusetts. El término *public*, que hacía referencia originariamente al destino de uso por el público y el interés público de esta iniciativa privada, fue suprimido en 1954 para evitar que diera la imagen de ser una entidad que recibiera el apoyo financiero del Estado. Esta organización fue creada por Charles Eliot. Curiosamente, la preocupación de Eliot no estaba tanto en las especies animales como en el paisaje de Norteamérica. En uno de sus artículos escribió: «...deberíamos preservar para el entretenimiento y el orden en la vida de la gente en las ciudades, típicos, bonitos y accesibles lugares que representaran el paisaje de Nueva Inglaterra. Debería haber por lo tanto en

<sup>63</sup> Véase Brewer, R.: *Conservancy. The Land Trust Movement in America*, Dartmouth College, University Press of New England, 2007.

cada ciudad americana para el disfrute de sus ciudadanos una porción de sus bosques más cercanos. Deberíamos poseer espacios públicos en los cuales exhibiéramos algo más que pequeños parques con césped, algo que nos recordara lo que allí hubo un día».<sup>64</sup>

En 1884, el 93% de la población de Estados Unidos vivía en el campo y ninguna ciudad tenía más de 400.000 habitantes. Hacia 1890, la población rural bajó al 65% y la ciudad más grande, Nueva York, tenía una población de cerca de dos millones de habitantes.<sup>65</sup> La población de las zonas rurales disminuyó únicamente en alguna de ellas, sobre todo en aquéllas que peores condiciones ofrecían para el desarrollo agrícola.<sup>66</sup> Pensadores influyentes como Thomas Jefferson habían opinado que las ciudades eran malas para la moral, la salud y la libertad. Su ideal del ciudadano se basaba en la posesión de 160 acres (64 hectáreas) que el Estado estaba obligado a proporcionarle. Sólo los *yankees* de Nueva Inglaterra y los norteamericanos de origen español/mejicano en el sur, y por supuesto los holandeses de New Amsterdam, posteriormente Nueva York, creían en la ciudad como entorno ideal del ciudadano libre y la democracia. Jefferson en este punto era un virginiano típico, las plantaciones y su *gentleman* eran el ideal, coincidente con el republicanismo clásico (de los romanos y griegos).

Esta idea, también adoptada con entusiasmo por el propio Washington (cuya profesión, recuérdese, no era la de militar sino la de agente del catastro), ha perdurado en la psique norteamericana y en la legislación —Alaska todavía en los años setenta regalaba 160 acres (64 hectáreas) a quien se trasladara allí a vivir— entre otras cosas por el enorme impulso que supuso para la inmigración de origen europeo repoblar los territorios que no eran ni del norte ni del sur. Las leyes de

colonización (Homestead Acts) del presidente Lincoln, tenían, entre otras, la finalidad de que sus nuevos pobladores —ansiosos de libertad (de la que carecían en Europa) y por tanto antiesclavistas— acabaran inclinando la balanza hacia la causa abolicionista.

Hacia el año 1890, Charles Eliot, el creador de Trustees of Public Reservations, tenía claro que la mayoría de la población americana sería urbana en un breve espacio de tiempo, y tenía la esperanza de que, con determinadas actuaciones, la calidad de vida de los habitantes de las ciudades fuera mejor si se conservaba, integrada en la ciudad, parte de la naturaleza circundante: «Si el objetivo de la raza humana es estar destinados a ser más y más en las multitudinarias ciudades y suburbios (en el sentido decimonónico del término, aplicado a espacios urbanos o periurbanos degradados), deberíamos intentar hacer este modo de vida decente, saludable, y rodearnos de la mayor cantidad de belleza posible».<sup>67</sup>

La idea de la creación de una *association* o de un *trust*, la abordó Eliot en una carta en la popular revista estadounidense *Garden and Forest* en febrero de 1890. En ella se hacía mención a la necesidad de crear el *land trust* para elegir y adquirir reservas, aunque fueran pequeños fragmentos que se habían librado del desarrollo, pero que al estar todavía cerca de sus hogares, les permitirían tener una muestra del paisaje original ligeramente modificado de Nueva Inglaterra.

Su propuesta fue la siguiente: «...si los amantes del arte en Boston han podido unirse para crear el Museo de Arte, entonces los amantes de la naturaleza deberíamos ser capaces de reunirnos para preservar para las generaciones venideras la mayor parte de estos paisajes que por fortuna todavía existen no muy lejos de nuestros hogares».<sup>68</sup>

La idea en sí era nueva, pero la raíz de la misma la había descubierto el propio Eliot en otras organizaciones de Nueva Inglaterra.

64 Véase *Land conservation options: a guide for Massachusetts Landowners*, The Trustees of Reservations, 2001.

65 Acerca de la creación de las grandes metrópolis norteamericanas en el último tercio del siglo XIX, véase Recarte Vicente-Arche, A. y E. Alonso García: *Introducción a la Historia Ambiental de Estados Unidos*, capítulo II, Friends of Thoreau, Instituto Franklin, Universidad de Alcalá, 2010.

66 Véase Albright, H.M. y R. Cahn: *The birth of the National Park Service: the founding years. 1913-1933*, ed. Howe Brothers, Salt Lake City, 1985.

67 Véase Brewer, R.: *Conservancy*, op. cit.

68 *Ibid.*

terra, más vinculadas a la protección del patrimonio histórico, algunas de las cuales poseían tierras en propiedad. Ideológica y filosóficamente, la idea la había articulado dos décadas antes el propio Henry David Thoreau.

Y así fue como cuajó la idea de la creación de The Trustees of Reservations, considerada como la primera entidad de custodia del mundo con la misión de dedicarse a adquirir, gestionar y mantener el patrimonio natural, histórico y paisajístico, además de mantener las áreas que conservaban abiertas al público.

En la invitación a la celebración de su constitución, Eliot escribió: «...No hay necesidad de argumentar nada para probar que las oportunidades para contemplar la belleza de la naturaleza tienen una gran importancia para la salud y la felicidad de la gente en las ciudades...».<sup>69</sup>

Otra de las ideas de Eliot era crear una pequeña red intermunicipal de espacios metropolitanos para que tuvieran una conexión ecológica entre ellos. Desafortunadamente, la idea no tuvo el mismo recibimiento en otros estados como lo tuvo en Nueva Inglaterra. No obstante, en 1902 se habían conseguido adquirir 4.500 hectáreas de tierras por un coste total de cinco millones de euros, y fueron dedicadas al disfrute público por los *trustees*. La proporción de personas por número de hectáreas se había reducido por debajo de 100 habitantes por hectárea de reserva.

Hoy día, The Trustees of Reservations continúa trabajando con un total de 27.000 socios. Posee en propiedad 90 fincas, sumando más de 15.000 hectáreas. Por supuesto, como el propio nombre indica, The Trustees of Reservations utiliza como instrumento económico, social y jurídico la institución del *trust* del Common Law, prácticamente inexistente en los países de la Europa continental, aunque se suele utilizar, para describirlo, el término y la institución del «fideicomiso».

69 *Ibid.*

Años después de la creación de The Trustees of Reservations, surgieron otras asociaciones preocupadas por la conservación de la avifauna y sus hábitats e influenciadas por el naturalista norteamericano John James Audubon (1785-1851), como la National Audubon Society, y otras inspiradas en los clubes de montañismo, que tenían un interés secundario en la conservación de hábitats de las especies.

El caso de la National Audubon Society, con un total de más de 80 santuarios para las aves, conformando un total de más de un cuarto de millón de hectáreas, es otro ejemplo paradigmático de custodia del territorio.

El principal logro de estas asociaciones protectoras de las aves fue la creación de marcos legales que garantizaran su conservación y protección, además de seguir empleando la adquisición de terrenos para garantizar su preservación, como sucedió con la isla de los Pelícanos en Florida, isla que fue declarada finalmente como reserva (la primera de los National Wildlife Refuges) por el presidente Theodore Roosevelt.

A su vez, la labor de los clubes de montañismo fue importantísima. No en balde, The Trustees of Reservations, refundado como The Trustees en 1954, en realidad había derivado del The Appalachian Mountain Club, fundado en 1876, cuyos miembros eran principalmente científicos, ingenieros, etc. En su origen, estos grupos realizaban actividades para difundir el amor hacia las montañas, guiando a las agencias federales a la adquisición de aquellos lugares más destacados. Pero al mismo tiempo, al ser entidades que demostraban un apreciado entusiasmo hacia las montañas, numerosos propietarios de fincas ubicadas en estas zonas, les cedieron la propiedad de las mismas para su preservación. En 1930, éstos a su vez las cedieron a la Agencia Federal o Estatal correspondiente para que el Gobierno Federal o el Estado las gestionase al carecer ellos de la necesaria infraestructura.

El Appalachian Mountain Club, que sigue subsistiendo y es cada vez más potente, no practica propiamente la custodia,

como dice expresamente su «misión y visión para 2020». Sin embargo, ello no es del todo cierto, ya que sí realiza una actividad de custodia muy importante relacionada con los caminos naturales o pistas en esta cadena montañosa, manteniendo más de 1.500 millas a lo largo del noreste de Estados Unidos, que incluyen 350 millas de la célebre Appalachian Trail en cinco estados. También mantiene refugios (*lodges*) y, esporádicamente, realiza realmente acciones *ad hoc* que sí que son típicas de custodia, como su iniciativa de compra de terreno preparado para la explotación forestal en el estado de Maine.

En la costa oeste estas actividades dieron lugar a una de las más potentes, sino la más potente, ONG ambiental de Estados Unidos, aunque no es una entidad de custodia: el Sierra Club, fundado por John Muir el 28 de mayo de 1892, otro de los grupos que creció muy rápidamente de una manera exponencial. Hoy día cuenta con un total de socios superior a los 750.000. Su ámbito de actuación se centró en los alrededores del entonces reciente creado Parque Nacional de Yosemite. Surgió como reacción ante la noticia de la reducción de sus fronteras. La labor del Sierra Club resultó vital para la conservación del Parque de Yosemite. La manera de trabajar del Sierra Club ha sido diferente a la de The Trustees of Reservations, ya que aquél se ha centrado en presionar para que las autoridades ampliaran la red de espacios protegidos para incorporarlos al patrimonio natural americano.

Se trata de un tipo de acción muy distinta a la de las entidades de custodia, incluidas aquéllas que, como The Nature Conservancy, compran terrenos para donárselos luego a las autoridades. El Sierra Club ni compra ni gestiona hábitats sino que presiona para que las Administraciones los protejan. Así, por ejemplo, en su programa de protección de hábitats actualmente en marcha su acción principal consiste literalmente en promover que sus socios, afiliados y simpatizantes manden masivamente cartas personalizadas y localizadas a la Administración Obama solicitando que ésta dedique esfuerzos y fondos para que los planes de gestión de los terrenos

federales tengan como prioridad asegurar la preservación o recuperación de las especies cuyo hábitat se va a ver afectado gravemente por el cambio climático (Programa Help Protect Wildlife Habitat from Climate Change).

Hay que destacar que, en cuanto a las técnicas jurídicas de conservación, otro mecanismo clave en las operaciones de custodia, los *Conservation Easements*, ya se utilizaba a finales del siglo XIX para proteger algunas tierras adyacentes a parques públicos, como sucedió en Yosemite o en los alrededores de Boston.<sup>70</sup> Este mecanismo es tan importante por sí solo que se analizará con detalle más adelante.

El estado de California fue unos años por detrás de Nueva Inglaterra en el movimiento de la custodia del territorio. Así, The Sempervirens Fund se fundó a partir de una campaña llevada a cabo en 1899 con la finalidad de proteger el cinturón de *redwoods* (secuoyas) de la costa californiana al sur de San Francisco (en concreto los últimos bosques de secuoyas gigantes). Esta plataforma, fundada en 1900, es el *land trust* más antiguo de California con un fondo de adquisición de terrenos.

Otra entidad fundada poco después, en 1917, The Redwoods League, también se ha venido dedicando desde entonces a adquirir en propiedad aquellos fragmentos de bosques de secuoyas que su economía le permitía. El éxito de esta asociación está fuera de toda duda. Hacia los años ochenta había empleado alrededor de 100 millones de euros para proteger más de 180.000 hectáreas de bosques de *redwoods*.<sup>71</sup> La mayor parte de este dinero llegó en forma de donación, siendo una de las más destacadas la realizada por John Rockefeller Jr., empleada para la compra de 10.000 hectáreas que recibieron el nombre de Bosque de Rockefeller.

70 Véase en Brewer, R.: *Conservancy*, op. cit.

71 *Redwood* se dice para el árbol singular, *redwoods* o *redwoods forest* para los grupos de estos árboles, es decir, los bosques de *redwoods*, es el nombre vulgar con que se denomina en casi toda la costa oeste a las secuoyas. Las secuoyas son una subfamilia de las cupresáceas, que tiene tres géneros: *Sequoias* y *Sequoia dendron* (endémicas de California y Oregón) y *Metasequoia* (endémica de China). La especie más alta es el *Sequoia sempervirens* y la más grande (en volumen y altura) es el *Sequoia giganteum*.

A principios del siglo XX, los principales *land trusts* que se originaron en la costa este fueron: The Society for the Protection of New Hampshire Forest (1901), con más de 10.000 socios y dedicada a la protección de los paisajes más importantes del estado y a la promoción del uso racional de sus recursos naturales renovables. Protege más de un millón de hectáreas de terrenos en dicho estado mediante diversas técnicas de custodia, como los *Conservation Easements*, además de abogar por políticas públicas que fomentan la conservación racional de los recursos naturales.

The Squam Lakes Association (fundada en 1904) es otra entidad importante que se mantiene todavía en la actualidad. Se dedica a la conservación para el beneficio público de la belleza natural y los valores únicos de los lagos existentes en el estado de Massachusetts. Para ello, ha establecido colaboración con las autoridades locales y estatales y otras organizaciones de conservación.

Fuera de Nueva Inglaterra, The Highlands Improvement Society comenzó en 1905 a preservar las bellezas naturales y de aspecto rural de las tierras altas de la región en el sureste de Carolina del Norte, teniendo como característica principal que sus principales líderes eran mujeres. Uno de sus proyectos más destacados fue la compra de Salulah Summit, en Carolina del Norte, un pequeño bosque de 32 hectáreas, al precio en 1909 de 500 euros.

## El movimiento de custodia del territorio después de la Segunda Guerra Mundial

No muchas más entidades adicionales se crearon durante las primeras décadas del siglo XX, destacando en el estado de Pennsylvania The Greater Pittsburg Park Association, llamada con posterioridad The Western Pennsylvania Conservancy, siendo la primera asociación que se atribuía a sí misma el nom-

bre de *Conservancy*,<sup>72</sup> término que ha venido posteriormente a través de The Nature Conservancy a asimilarse a la actividad de custodia del territorio en su sentido más clásico.

The Land Trust Alliance (la red de entidades de custodia estadounidense) estima para el año 1940 la existencia de 30 asociaciones de custodia. En realidad, durante estas décadas el crecimiento de entidades de custodia fue lento, y los norteamericanos centraron sus esfuerzos en que tanto el Gobierno Federal como los estatales se dedicaran esencialmente a continuar con sus políticas públicas de declaración de espacios naturales protegidos. Por ejemplo, 80 de los Parques Nacionales en Estados Unidos fueron establecidos entre 1910 y 1940, y en 1938 había 80 millones de hectáreas de bosques protegidos por el Gobierno Federal y los Gobiernos estatales, de los que 65 millones de hectáreas eran bosques nacionales (National Forests). La idea de mantener la política de creación de parques y espacios abiertos mediante el ejercicio de potestades públicas y como parte integrante de las funciones esenciales de los poderes públicos siempre ha tenido sentido en la mayoría de la población norteamericana.<sup>73</sup>

Por ello, el movimiento de los *land trusts* no llegó en realidad a gozar de una gran popularidad durante estas primeras décadas del siglo XX. A esto debemos añadir otras razones de índole sociológica, como el dato incontestable de que de los años veinte a los cuarenta fueron tiempos duros, pues fueron los años de la Gran Depresión. Precisamente, la Gran Depresión ocasionó la bajada de precios de las tierras y los bosques, y hubiese sido un buen momento para la adquisición de estas zonas por los *land trusts*, pero naturalmente, tampoco los ciudadanos tenían dinero para aportar a las entidades de custodia. Incluso inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, todavía muy poca gente tenía gran interés en la conservación a través de la custodia.

72 Véase Muir, J.: *Our National Parks*, Sierra Club Books, San Francisco, 1991.

73 [www.landtrustalliance.com](http://www.landtrustalliance.com) a fecha de 10 junio de 2012.

El primer *land trust* creado después de la guerra fue The Ecologist Union, que adoptó el nombre de The Nature Conservancy en 1950. The Nature Conservancy es la más potente de las entidades de custodia norteamericanas, como lo prueba simbólicamente la localización del edificio de su sede central, justo al lado del edificio de los Servicios Centrales del USFWS en Washington D.C.<sup>74</sup>

Otras nuevas entidades de custodia creadas posteriormente y dignas de mención fueron las siguientes: The Trust for the Public Land, creada en 1972, que tiene como objetivo la captación de fondos para establecer sinergias con otras entidades y así elaborar estrategias de conservación. Entre sus principales iniciativas están las siguientes áreas:

- Parques para la gente: ubicados en los suburbios de todo el país, aseguran que todo el mundo, especialmente los niños, tengan acceso y proximidad a un parque o un área natural.
- Tierras de trabajo: para proteger granjas, ranchos y bosques que apoyan los medios de existencia basados en las formas de vida en el medio rural.
- Tierras naturales: para conservar lugares de gran belleza natural para las generaciones venideras. Para ello establece sinergias con multitud de organizaciones ambientales y Administraciones.
- Tierras del patrimonio: para proteger los lugares de importancia histórica y cultural que mantienen el contacto con el pasado y sus señas de identidad.
- Tierra y agua: para preservar las tierras que protegen el agua potable y la belleza natural en las zonas litorales y en los cursos fluviales.

<sup>74</sup> En realidad, como otros muchos Servicios Federales Centrales, se encuentra en Arlington, Virginia, ciudad que en términos metropolitanos (no administrativos) alberga muchos de los servicios federales del Gobierno central dado lo pequeño que se ha quedado el espacio originariamente cedido al Gobierno Federal como distrito no sometido al derecho estatal.

The American Farmland Trust, fundado en 1980, es reconocida como la entidad líder de la nación para salvar las granjas y ranchos de Estados Unidos. Para ello trata de promocionar el desarrollo de prácticas saludables y el apoyo a las explotaciones agrícolas así como a los agricultores ecológicos y respetuosos con el medio ambiente.

The Rails-to-trails Conservancy, fundada en 1985, es una organización con sede en Washington D.C. que trabaja con las comunidades locales para preservar corredores ferroviarios utilizados en el pasado transformándolos en pistas de senderismo para el disfrute de la sociedad civil. Su misión consiste en crear una red nacional de rutas de senderismo sobre las antiguas líneas ferroviarias.

El empleo de los *Conservation Easements*, conocidos posteriormente en español de origen latinoamericano como «servidumbres de conservación», se fue haciendo cada vez más popular, sobre todo a finales de los años cincuenta, cuando se adoptan con la vocación y el sentido con el que se emplean hoy día, aglutinando una constelación de beneficios ambientales, sociales y culturales, en pro del interés general. El Estado federal comenzó a adquirir derechos de conservación como resultado del empleo de esta herramienta, especialmente a partir de la Federal Highway Beautification Act de 1965,<sup>75</sup> que creó un fondo de afectación a cargo del 3% de los recursos que se obtenían de los peajes de las autopistas para utilizarse en la recuperación y mejora del paisaje.<sup>76</sup> Debe señalarse, sin embargo, que ya anteriormente se habían aprobado normas de fomento a la conservación de la naturaleza en tierras privadas y al establecimiento de servidumbres de conservación. Pueden citarse como ejemplo las deducciones fiscales aprobadas en 1964, que se rigieron por una reglamentación federal sobre *Conservation Easements*. La Tax Reform Act de 1976 supuso un incremento en estas deducciones, que todavía

<sup>75</sup> U.S.C. 23 USC 131 o la sección 131 of Title 23, 1965.

<sup>76</sup> Véase Alderman, C.: «The economics and the role of privately owned lands used for nature tourism, education, and conservation». En Munasinghe, M. y J. McNeely: *Protected Area Economics and Policy: Linking Conservation and Sustainable Development*, UICN and The World Bank, Washington D.C., 1994.

permanecen en el sistema fiscal federal, en el Internal Revenue Code.<sup>77</sup>

## La situación de la custodia del territorio en el último tercio del siglo XX

El número de las entidades de custodia tuvo un gran crecimiento, casi exponencial, a partir de los años sesenta del siglo XX. Entre 1955 y 1959 se crearon 80 entidades de custodia. Y en la década de los ochenta, se aceleraría todavía más el ritmo de creación de entidades de custodia, llegando a surgir una a la semana. El censo de The Land Trust Alliance en 1998 identificó 1.213 *land trusts*, y 1.263 en el año 2000. En la actualidad, pasada la primera década del siglo XXI, superan las 1.700.<sup>78</sup>

Entre las razones que se citan para explicar esta eclosión de entidades de custodia, se da bastante relevancia a que en la década de los años sesenta tuvieron igualmente una gran repercusión una serie de libros, entre los que destaca *Securing Open Space for Urban America: Conservation Easement*, escrito por William H. Whyte Jr. y publicado en 1959. Otro libro con gran impacto fue *Private Approaches to the Preservation of Open Land*, de Russell L. Brenneman, de 1967, donde se realizó un estudio sobre los incentivos económico-fiscales que favorecían la práctica de la custodia del territorio. Un tercer e importante libro por su repercusión, escrito en 1969 por Ian McHarg's, es *Design with Nature*, que aunque no menciona ni los instrumentos ni las oportunidades de la custodia, sí que se centra en lanzar el mensaje de cómo aprender a vivir en la naturaleza y admirar su fuerza y belleza.

El 22 de abril de 1970 se celebró el primer Día de la Tierra. Este emotivo acto, de mucho más impacto entonces del que gozan en la actualidad las celebraciones anuales de ese mismo día, hizo reaccionar a muchos jóvenes que se empezaban a ubicar en el mundo conservacionista. Este acontecimiento tenía un objetivo más exclusivamente ambiental (luchar contra los pesticidas, la polución, etc.) que conservacionista, pero a partir de su mensaje principal se posibilitó la lucha por la tierra, suponiendo un punto de encuentro entre veteranos y jóvenes conservacionistas. Y es que dicho primer Día de la Tierra (Earth Day) junto con la aprobación por el Congreso de la primera ley, a nivel mundial, que institucionalizó la columna vertebral de lo que se entiende por la conservación del medio ambiente como función pública de un Estado moderno, la National Environmental Policy Act<sup>79</sup> (NEPA), constituyeron el encuentro de las dos grandes líneas de acción de esta nueva concepción del poder: la consagración de lo que habían venido siendo políticas aisladas de establecimiento de espacios naturales protegidos y su modernización a través de la dedicación de su fin principal a la conservación de especies —la Endangered Species Act se aprobó poco después, en 1972— y la propia regulación del medio ambiente frente a los excesos del crecimiento económico incontrolado, es decir, de control de las consecuencias indeseables del desarrollo económico incontrolado sobre todos los elementos —aire, agua, suelo, etc.— del medio. La década de los años setenta a los ochenta es conocida en Estados Unidos como «la década ambiental» (The Environmental Decade).<sup>80</sup> En este contexto social de éxito del movimiento ambientalista como movimiento social, las actividades de The Nature Conservancy y del Trust for Public Land fueron tomadas como modelos por los grupos de acción proteccionistas a lo largo y ancho del país.

The Nature Conservancy sirvió a muchos como modelo, tanto de la acción directa de compra de terrenos como, por

77 Véase Anderson, T.L. y D.R., Leal: *Ecología de Mercado*, Unión Editorial, Madrid, 1993.

78 Véase [www.landtrustalliance.com](http://www.landtrustalliance.com) a fecha de 10 junio de 2014.

79 Véase. L. 91-190, 42 U.S.C. 4.321-4.347, enero 1970.

80 Véase, por todos, Alonso García, E.: «Concepto de Medio Ambiente...», en *Diccionario de Derecho Ambiental*, Ed. IUSTEL, 2006.

ejemplo, para acciones más alejadas de dichas compras, pero aun así, constitutivas de custodia del territorio, como son las ayudas para nuevas asociaciones que, como por ejemplo el Connecticut Land Trust Service Bureau, creado en los años ochenta, tenían como finalidad prestar apoyo y asistencia a los más de 115 trusts que se crearon a lo largo y ancho de ese estado.

El movimiento social de conservación se daba cuenta de la importancia que tenía la labor desempeñada por TNC, y la sociedad norteamericana llegó a la conclusión de que lo que se necesitaba era aplicar en el ámbito local lo que TNC realizaba en el ámbito federal. Por su parte, TNC también se dio cuenta de la necesidad de establecer sinergias con otros ámbitos a escala más pequeña, más estatal y local, y se llegó a un acuerdo para asesorar y dar apoyo a los *land trusts* de ámbito local.

En el año 1981 se produjeron además dos acontecimientos que iban a marcar el futuro de los *land trusts* en Estados Unidos. Por un lado, Charles H.W. Foster, un abogado especialista en derecho tributario, que posteriormente llegaría a ser presidente de TNC, realizó un estudio en el que analizó el estatuto fiscal de estas asociaciones y sus posibilidades de cara al futuro. La obra se tituló *Case Studies in Land Conservation*, vio la luz en 1976 y dio lugar a una conferencia nacional con la finalidad de realizar un intercambio de ideas a través de grupos de trabajo, lo que posteriormente, en la fase de discusión, dio origen a la creación de The Land Trust Alliance,<sup>81</sup> la organización que gestiona el funcionamiento en red de las entidades de custodia.

Otro gran acontecimiento fue una reunión organizada en San Francisco por el Montana Land Reliance Trust, en la que se dieron cita los representantes de las principales entidades de custodia del país y que concluyó con la edición del libro-guía *Private Options: Tools and Concepts for Land Conservation*, otra de las «biblias» de este movimiento. Sin embargo, no fue hasta los

años noventa cuando comienza a emplearse la expresión *land stewardship* (tutela del territorio), traducido al español como «custodia del territorio».

La praxis de las entidades de custodia, unida a la progresiva «desregulación» del derecho ambiental para aproximarlos a las técnicas de mercado que operó la revolución Reagan de los años ochenta, sumada también a la creación de otros tipos de ONG ambientales centradas en la defensa jurídica del medio ambiente y a la crisis de la deuda en los países latinoamericanos en los años noventa, así como al movimiento de base social más amplio denominado *environmental justice* de base social-local y finalidad abierta de lucha contra fenómenos de discriminación de amplios colectivos (afroamericanos, hispanos...) hicieron que vieran la luz al final de la misma iniciativas que se plasmarían después en nuevos entramados institucionales, muy similares y cercanos al movimiento de custodia y sin el análisis de los cuales es casi imposible entender el movimiento norteamericano de custodia del territorio.

Se trata de una serie de entramados institucionales que tienen lógica propia y que, por cuestiones de espacio únicamente algunos de ellos (los *Conservation Easements* o servidumbres de conservación, la ley agrícola o Farm Bill y los bancos de hábitat), serán tratados en apartados específicos, *ad hoc*, a continuación. Dichos entramados son:

- La ley agrícola estadounidense o Farm Bill: tiene una clara vocación conservacionista con programas concretos de apoyo a los agricultores titulares de propiedad privada que se comprometan a la recuperación y restauración de determinados hábitats y especies. Emplea las servidumbres de conservación (*Conservation Easements*) entre otras técnicas de conservación para el desarrollo de estos programas. Las ONG The Nature Conservancy, The National Audubon Society, The Appalachian Mountain Club o The Sempervirens Fund, entre otras muchas entidades sin ánimo de lucro, emplean los *Conservation Easement* y otras técnicas de conservación, según el caso, para canalizar la financiación procedente de la ley agrícola.

81 [www.landtrustalliance.org](http://www.landtrustalliance.org) a 10 de junio de 2012.

- Los bancos de hábitats: consisten en la creación y comercialización de productos basados en la utilización de recursos naturales o en la reducción de contaminación. Siguiendo esta definición, un banco de hábitat es un proyecto que crea algún tipo de mejora comercializable de la calidad ambiental.
- Las ONG dedicadas en exclusiva a la defensa jurídica: se trata de entidades especializadas en la interposición de litigios para hacer cumplir la legislación ambiental tanto al sector empresarial como a la Administración. En Estados Unidos han tenido especial atención en el cumplimiento de la ESA. Algunas de las ONG que más han empleado la técnica de defensa jurídica son Defenders of Wildlife, The National Wildlife Federation, EarthPlanet Justice o The Conservation Law Foundation.

Los litigios en la aplicación de la ESA han sido un elemento vital para garantizar que las agencias federales puedan proporcionar una protección eficaz para las especies. Pero las consecuencias más interesantes se producen cuando las propias ONG son apoderadas en acuerdos transaccionales (o porque así lo piden al juez) por sentencias judiciales para administrar el dinero de los programas federales o estatales y crear y gestionar ellas mismas las áreas de conservación. Estas variantes del sistema procesal norteamericano están ya muy alejadas de las posibilidades de gestión que ofrece el derecho español y europeo en general a las organizaciones de la sociedad civil. Pretender su «importación» supone introducir reformas previas conceptualmente muy importantes acerca de la función judicial en un Estado de derecho, lo que hace difícil pensar que vayan nunca a darse a este lado del Atlántico.

- Los *debt for nature swaps* (canje de deuda externa a cambio de conservar naturaleza) y la *initiative for the Americas* del presidente Bush (padre). Actualmente existen dos tipos de deudas diferentes a las que es de aplicación este instrumento: la deuda pública y la deuda privada para canjes por naturaleza. Un intercambio de ese tipo se produce cuando una nación, por lo general un país desarrollado como Esta-

dos Unidos, Canadá, Japón o una nación europea, perdona la deuda de otro país, por lo general de un país en vías de desarrollo pero siempre que dicho país dedique todo o parte del dinero a conservación de biodiversidad. En otras palabras, el canje implica la transacción de la condonación de una deuda existente entre naciones soberanas. Pero también puede utilizarse esta técnica privadamente, al comprar la deuda una entidad de custodia en el mercado secundario de deuda, convirtiéndose en acreedora de ese país, lo que le permite negociar la condonación de la misma con el Estado acreedor, orientando dicha negociación a que el país deudor dedique la misma cantidad en moneda local a crear áreas de conservación gestionadas, a su vez, por ONG locales. En el uso de esta herramienta, destacan principalmente las ONG WWF, Conservation International y The Nature Conservancy.

- Hay acciones de conservación de humedales y otros ecosistemas —incluido el paisaje— en las que la intervención de la sociedad civil a través de ciudadanos responsables individuales es tan profunda que se produce una especie de delegación total de la acción pública por parte de las Administraciones en principio responsables. Se trata de acciones ciudadanas tan formalizadas que sus comisiones compuestas por ciudadanos (*citizens commissions*), adquieren la totalidad de los poderes que en otros países (y en otros estados de Estados Unidos) corresponden a los órganos administrativos de los poderes legislativo o ejecutivo. En realidad son supuestos de participación totalmente formalizada de la sociedad civil en la toma de decisiones que tienen valor de derecho público (equivalentes a actos administrativos).
- La revitalización de los movimientos locales vecinales mediante la aplicación de técnicas de custodia del territorio en la conservación de zonas urbanas o periurbanas (senderos, ríos, áreas agrícolas degradadas, etc.) por los ciudadanos sin más organización que su voluntad de contribuir a la sociedad. Se les conoce como movimientos *grass roots*, genéricamente categorizados como acciones *groundswell* (movimientos sociales espontáneos organizados en red),

donde la sociedad civil no se institucionaliza formalmente bajo ningún tipo de organización, sino que simplemente se moviliza para adoptar esas acciones. Infinidad de ejemplos salpican Estados Unidos como The Bronx River Alliance, entre otras muchas.

- El trabajo en red a través de la cobertura administrativa que ejerce la entidad The Land Trust Alliance, con más de 1.700 entidades o *land trust* asociadas.

También pueden señalarse otras iniciativas, como la recientemente conocida en Europa Rewilding Europe, que tiene su origen en el Rewilding North America, el cual sin lugar a dudas ha tenido un desarrollo más que importante en Estados Unidos dentro de la custodia del territorio y gracias a las múltiples alianzas establecidas entre Administraciones y ONG. Estas otras iniciativas no se desarrollarán en este trabajo por cuestiones de espacio.

## Reflexiones finales sobre el movimiento de custodia del territorio en Estados Unidos

En general, y sin perjuicio del análisis del entramado institucional creado por la custodia del territorio y de sus principales agentes, que se verán más adelante, se puede avanzar la conclusión de que, a pesar de las numerosas y exitosas iniciativas llevadas a cabo a lo largo del siglo XIX, el comienzo real del movimiento de custodia en Estados Unidos, como tal movimiento social, comenzó en 1981. Hasta ese momento las asociaciones no se habían dado cuenta de que otras asociaciones similares estaban realizando las mismas tareas en otros lugares de Estados Unidos, ni por tanto existía conciencia y análisis del fenómeno como movimiento social.

Luego hay que afirmar que se trata de un fenómeno relativamente reciente; que si bien aquellas entidades que operaban

en el ámbito local desde los orígenes casi de la nación araron el camino a seguir, la década de los ochenta del siglo XX fue la clave en la creación del espíritu de la conservación privada. Y es que a partir de ese año 1981, el crecimiento en el número de asociaciones fue exponencial, como igualmente lo fue el aumento de las asociaciones ligadas a la naturaleza desde otras perspectivas como el excursionismo. Por ejemplo el Sierra Club, que pasó de 150.000 socios en 1980 a 650.000 en 1991; o The Wilderness Society, que creció de 50.000 socios a 350.000 en la década de los ochenta. Algunos autores ven en el fin de las guerras que precedieron estos años uno de los principales motivos del ascenso en número de estas asociaciones.<sup>82</sup>

Volviendo a la evolución del movimiento de la custodia en Estados Unidos, fue en este mismo año de 1981 cuando se realizó el primer censo de *land trusts* a nivel local, resultando un total de 404. Las estimaciones anteriores habían ofrecido los siguientes datos: en el año 1940 un total de 28; 132 en 1960. En el año 2000, sin embargo, el censo lista 1.263, y 1.700 en el 2010. Respecto al número de estados en los que operaban dichos *land trusts*, fueron creciendo desde 36 en 1981 a 41 en 1986 y 45 en 1994. En el año 1994 operaban en los 50 estados de Estados Unidos.<sup>83</sup>

A medida que crecía el movimiento de la custodia en Estados Unidos, se hacía más evidente que la mayoría de los grupos tenían principalmente una estructura pequeña y limitada y estaban geográficamente aislados, por lo que era necesaria la creación de una red de trabajo para coordinarse y aprender unos de otros.<sup>84</sup>

Surgió así en 1982, la primera entidad «paraguas», el Land Trust Exchange, posteriormente denominado The Land Trust Alliance (en adelante LTA), con el fin de propiciar contactos y

82 Véase en Brewer, R.: *Conservancy*., *op. cit.*

83 Véase [www.landtrustalliance.org](http://www.landtrustalliance.org) a 10 de julio de 2012.

84 Véase Spader, A., Wilson, L. y T. Bremer: «National Consultation on Local Land Conservation: A Review», en *Private Options: Tools and Concepts for Land Conservation*, ed. Barbara Rusmore, Alexander Swaney. Island Press, 2007.

difundir las distintas maneras de proceder de cada entidad o asociación de custodia. Consistía en «fomentar la conservación del territorio voluntariamente y reforzar el movimiento de entidades de custodia proporcionando iniciativas, información, técnica y recursos que las entidades de custodia necesitan para conservar la tierra en beneficio de las comunidades y de los sistemas naturales».<sup>85</sup> Para realizar este objetivo, publica varias revistas, libros y un diario trimestral con las actividades que van desarrollando los distintos miembros del *trust*, además de información sobre financiación y otras cuestiones de interés común. La oficina central se encuentra en Washington D.C. contando con un total de seis oficinas.<sup>86</sup> Actualmente existen en Estados Unidos más de 1.700 *land trusts*, con más de un millón de miembros (empresas, personas físicas, organismos públicos, etc.) incluidos en esta red. El primer encuentro se celebró en 1985 en Washington D.C.; desde entonces, estos encuentros de entidades de custodia han recibido el nombre de *rally*.

Como se decía, para dar a conocer estas iniciativas, The Land Trust Alliance realizó diversas publicaciones. La primera de ellas fue *Appraising Easements*, en 1984, en cooperación con The National Trust for Historic Preservation. Dos años después, publicó *Federal Tax Law of Conservation Easements*, un manual práctico realizado en colaboración con el Trust for Public Land. Y en 1993, *Conservation Options: A Landowner's Guide*. En ellos recogían las diversas posibilidades jurídicas para poder establecer acuerdos de custodia y cuáles serían sus principales incentivos fiscales.

Otra de las metas del plan estratégico de la LTA es el fortalecimiento de las entidades de custodia. Mediante el proyecto Identificación de Nuevas Oportunidades para la Custodia del Territorio y la Expansión de Herramientas e Incentivos Disponibles para la Conservación Voluntaria en Tierras Privadas, en su mayor parte dedicado a políticas públicas, tratan de persuadir a los legisladores y agencias federales a hacer un

mejor trabajo para ayudar al sector privado en el mundo de la conservación. También han diseñado una certificación que permite acreditar aquellas entidades (*land trust*) que cumplen los requisitos establecidos para ser consideradas como *land trust*. En España en estos momentos se está planteando un interesante debate dentro del movimiento de la custodia para confeccionar una acreditación oficial similar a la existente en Estados Unidos.

Pero lo más significativo no es tanto el número, ni tan siquiera el número de hectáreas protegidas, ya de por sí considerable como se acaba de ver, como la evolución institucional, metodológica, conceptual y social que la provocaron, extendiendo a otros continentes la idea misma de custodia del territorio. Antes, sin embargo, de explicar esta expansión hasta España, es necesario describir un componente importante ya que, si no se conoce de primera mano el mundo norteamericano, puede dar lugar a malos entendidos o a confusión. Y es que el movimiento ambiental de Estados Unidos como movimiento social es bastante amplio.

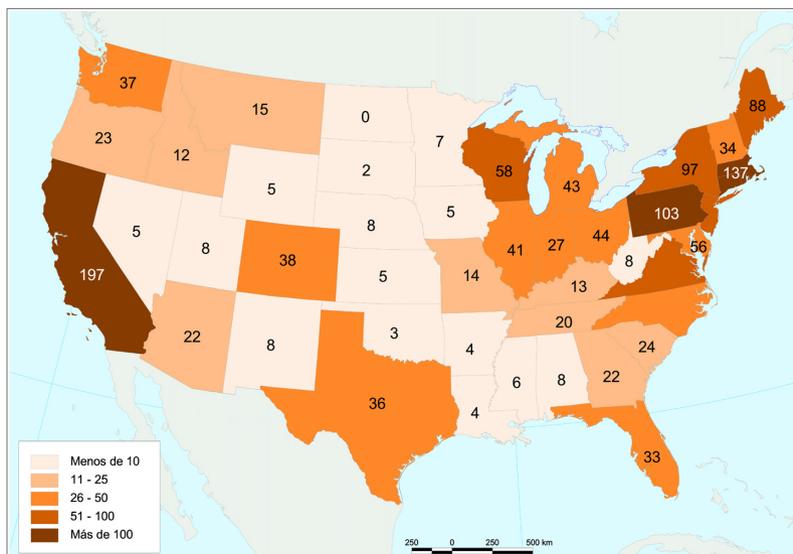
En resumen, al menos en materia de conservación de la biodiversidad, sigue muy viva la afirmación que hizo en 1840 en el libro *Democracia en América* el teórico político francés Alexis de Tocqueville, quien alabó el papel que las asociaciones voluntarias jugaban en Estados Unidos. En él escribió: «Los estadounidenses de todas las edades, de todas las condiciones, y de todos los temperamentos constantemente forman asociaciones (...). En donde sea, a la cabeza de algún nuevo proyecto, usted verá al Estado en Francia, o a un hombre de alto rango en Inglaterra, en Estados Unidos seguramente encontrará una asociación (...). Muchas veces se ha admirado y reconocido la extrema habilidad con la cual los habitantes de Estados Unidos han tenido éxito en fijar un objetivo común para fundir el esfuerzo de muchas personas y de inducirlos a que lo persigan voluntariamente».<sup>87</sup>

85 Véase Van Ryn, T.: *El moviment d'entitats de custodia als EE.UU. comença el segon segle*, ponencia presentada en el Seminario Internacional de Custodia del Territorio, Castell de Montesquieu, organizado por la Xarxa de Custodia del Territori, 2000.

86 Véase [www.thelandtrustalliance.com](http://www.thelandtrustalliance.com) a diciembre de 2014.

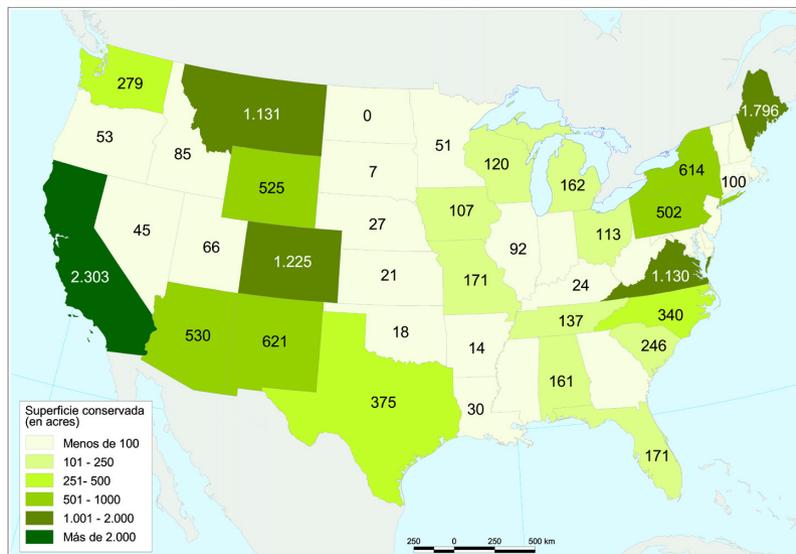
87 Véase Tocqueville, A.: *Democracia en América*. Los extractos relevantes se encuentran en *The Idea of America*, editado por Bill Bonner y Pierre Lemieux, Laissez-Faire Books, 2011.

**Mapa 3.**  
**Distribución y número de entidades de custodia en Estados Unidos**



A fecha de publicación del presente Cuaderno ya han superado las 1.700 entidades de custodia en Estados Unidos.  
 Fuente: elaboración propia a partir de los datos cedidos por cortesía de The Land Trust Alliance

**Mapa 4.**  
**Superficie protegida -en millones de acres- por las entidades de custodia o land trust en Estados Unidos**



La cifra todavía es superior alcanzando en junio de 2014 casi los 20 millones de acres.  
 Fuente: elaboración propia a partir de los datos cedidos por cortesía de The Land Trust Alliance

**Tabla 2.**  
**Cantidad de land trust y acres protegidos por estados y land trust locales a 31 de diciembre de 2010**

ESTADO	NÚMERO DE LAND TRUST	ACRES DE LA PROPIEDAD	ACRES BAJO SERVIDUMBRE	ACRES ADQUIRIDOS Y CONSERVADOS POR OTROS MEDIOS	TOTAL DE ACRES CONSERVADOS
AK	8	1.644	7.136	33.769	42.549
AL	8	8.751	97.035	55.409	161.015
AR	4	928	12.731	414	14.073
AZ	22	1.144	45.708	482.959	529.811
CA	197	538.682	651.270	1.113.490	2.303.442
CO	38	5.916	1.141.098	78.036	1.225.050
CT	137	56.531	36.054	6.964	99.549
DC	3	1	6	0	7
DE	6	21.709	2.588	79.000	103.297
FL	33	11.447	45.164	114.168	170.779
GA	22	3.155	223.653	19.216	246.024
HI	13	496	17.150	2.853	20.499
IA	5	6.394	12.346	88.491	107.231
ID	12	6.297	52.479	26.061	84.837
IL	41	12.464	14.857	64.203	91.524
IN	27	14.386	18.321	4.549	37.256
KS	8	624	19.924	0	20.548
KY	13	2.572	14.528	6.876	23.976
LA	4	7	29.233	533	29.773
MA	159	129.452	80.345	123.537	333.334
MD	56	4.537	167.395	18.708	190.640
ME	88	115.698	1.577.299	103.390	1.796.387
MI	43	45.210	86.355	30.254	161.819
MN	7	4.021	37.741	9.010	50.772
MO	14	150.775	17.438	2.897	171.110
MS	6	2.207	88.931	2.761	93.899
MT	15	41.287	977.340	112.181	1.130.808
NC	35	36.475	154.392	148.802	339.669
ND	0	-----	-----	0	-----
NE	5	16.143	10.867	45	27.055
NH	34	94.528	200.726	53.020	348.274
NJ	37	62.059	14.608	156.911	233.578
NM	8	322.032	281.816	17.203	621.051
NV	5	492	750	43.770	45.012
NY	97	169.887	281.992	521.928	973.807
OH	44	22.039	78.684	12.423	113.146
OK	3	91	18.199	1	18.291
OR	23	11.084	36.851	5.451	53.386
PA	103	46.048	188.944	267.251	502.243
RI	47	18.052	9.919	1.961	29.932
SC	24	8.066	216.338	21.172	245.576
SD	2	280	1.171	5.361	6.812
TN	20	10.830	58.481	67.570	136.881
TX	36	31.060	300.754	43.447	375.261
UT	8	1.083	47.075	17.560	65.718
VA	36	8.075	642.946	478.766	1.129.787
VT	35	39.041	463.062	111.868	613.971
WA	37	32.852	60.169	186.457	279.478
WI	58	27.596	68.798	23.566	119.960
WV	8	243	24.453	7.000	31.696
WY	5	498	198.248	326.521	525.267
<b>TOTAL</b>	<b>1.699</b>	<b>2.144.709</b>	<b>8.833.368</b>	<b>5.097.783</b>	<b>16.075.860</b>

Fuente: cortesía de The Land Trust Alliance

# Cuestiones sociológicas. El Tercer Sector Social en Estados Unidos<sup>88</sup>

Es imposible conocer la realidad de la custodia del territorio sin tener en cuenta determinados aspectos sociológicos que marcan el devenir de las entidades de custodia, que no es otra cosa que una manifestación del denominado Tercer Sector Social. No obstante, aun en España es frecuente comprobar que incluso responsables de organizaciones dedicadas de manera profesional a la conservación de la biodiversidad, no identifican la custodia del territorio como algo también incluido en el citado Tercer Sector Social.

De esta manera, como afirma el profesor Víctor Pérez Díaz, se puede aseverar que el «Tercer Sector Social surge en las sociedades modernas occidentales, caracterizadas por representar una democracia liberal, una economía de mercado, una sociedad pluralista y una cultura de la tolerancia»,<sup>89</sup> representando el conjunto de las actividades sociales (llamado así para diferenciarlo de los dos sectores del Estado y el Mercado), y que se ha mostrado asombrosamente potente y eficiente durante las últimas décadas, y que posteriormente también

se ha extendido por el resto del mundo, con mayor o menor fortuna.<sup>90</sup>

Hoy día es algo extensamente reconocido por todo el mundo que el Tercer Sector se ha consagrado ya como uno de los principales actores de la vida contemporánea, y sus efectos son extensos y profundos no sólo en el campo del medio ambiente, sino también en la economía, la política y la cultura de las sociedades correspondientes.<sup>91</sup>

De la misma manera, en España, a lo largo de las últimas décadas, se ha podido apreciar el surgimiento y evolución de este tejido social que, al margen del Estado y del Mercado, de manera espontánea trata de remediar una gran diversidad de problemas sociales que afectan al interés general, como sucede en el caso de la sanidad, la cultura o el medio ambiente. Todo ello es el resultado de numerosas y variadas iniciativas que, aunque hechas con las motivaciones más diversas, excluyen, en principio, las de obtener un beneficio económico y las de ocupar y ejercer un poder político. Estas asociaciones tratan de ser autónomas o independientes de los poderes económicos y políticos de turno

88 Para el desarrollo de este apartado, de la bibliografía empleada se debe destacar los trabajos efectuados por el reconocido sociólogo Víctor Pérez Díaz, doctor en sociología por la Universidad de Harvard y catedrático de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Uno de los mejores conocedores del Tercer Sector Social estadounidense.

89 Véase Pérez Díaz y J.P. López Novo: *El Tercer Sector Social en España*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003.

90 Véase en CES (Centro de Estudios Sociológicos): *El fomento del papel de las asociaciones y fundación en Europa. Dictamen sobre la Cooperación con las asociaciones de solidaridad como agentes económicos en el ámbito social*, 1998.

91 Véase Casado, D.: *El Sector No Lucrativo en España*, cap. 8, Fundación BBVA, Bilbao, 1998.

—aunque en la realidad, en la mayoría de casos, existe una gran dependencia de estos por algunas de estas asociaciones— y proponen sus actividades al resto de la sociedad.

El activismo y la dimensión de esta experiencia histórica contrastan, al menos en España, con lo poco que se conoce de ella y lo escaso que se discute sobre ella.<sup>92</sup> Desde el punto de vista sociológico, ha sido principalmente durante las dos o tres últimas décadas del siglo XX cuando se ha generalizado el uso de la denominación Tercer Sector para designar a este espacio (en continua expansión) de organizaciones voluntarias sin ánimo de lucro ni dependencia gubernamental que realizan actividades normalmente de interés público, excluyéndose a las iglesias y confesiones religiosas, a los sindicatos y a las asociaciones empresariales.

La puesta en marcha de este Tercer Sector es debido a una serie de motivos. Uno de los principales es que en las sociedades más desarrolladas —como la estadounidense—, el movimiento de entidades voluntarias no lucrativas tenía una dimensión y cantidad de recursos suficientes como para ser un tercer pilar o sector de la sociedad, al lado del Estado (Primer Sector) y de las empresas privadas con ánimo de lucro que operan en el mercado (Segundo Sector). Otro motivo es que este movimiento contribuye a la sociedad aportando las herramientas necesarias para mejorar el bienestar social, logrando cubrir aquellos espacios donde ni el Estado ni el Mercado consiguen llegar. Para terminar, un último motivo consiste en que se reclama para las ONG un mayor protagonismo en el reparto de las responsabilidades sociales. Los Gobiernos deberían dejar de ver este movimiento como una amenaza y, por el contrario, utilizar todavía más su potencial creando marcos jurídicos donde se puedan expresar, facilitando e incentivando su desarrollo para que la sociedad se decida a afrontar esas iniciativas sociales sin esperar ni el permiso ni la incentivación del Estado.<sup>93</sup> Es decir, sin ser dependientes del mismo.

92 Véase Pérez Díaz, V. y J.P. López Novo: *El tercer sector social en España*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003.

93 Véase Hall, P.: «A Historical Overview of the Private Nonprofit Sector», en Walter W. Powell: *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, New Haven, Yale University Press: 3-26.

Según el citado sociólogo Víctor Pérez Díaz, «la masa de organizaciones voluntarias y sin ánimo de lucro que albergan las sociedades, principalmente de tipo occidental, ha dejado de ser un fenómeno residual y es ya una nueva fuerza social que contribuye al bienestar de esas sociedades, y, por ello, se debe promover su desarrollo y potenciar su protagonismo».<sup>94</sup>

## Relaciones entre el Mercado, el Estado y el Tercer Sector

La corriente de las organizaciones voluntarias no lucrativas tiene un largo recorrido histórico tras de sí;<sup>95</sup> pero fue a partir de los años setenta del siglo XX cuando comenzaron a tomar cuerpo como un sector institucional específico diferente de los otros dos sectores, el Mercado y el Estado. Ello se debe a que tras la Segunda Guerra Mundial, las economías mundiales se crearon en base a un modelo que combinaba estos dos sectores y que durante unas décadas fue suficiente para que las sociedades occidentales prosperaran.

Sin embargo, un acontecimiento económico marcó los límites del Estado de bienestar: la crisis de los años setenta. Esta crisis dejó ver que la burocracia del Estado de bienestar genera sus propias disfunciones, y quedó de manifiesto que no era exclusivamente el Estado la única representación que atendía a las necesidades sociales, se evidenció que las organizaciones privadas sin ánimo de lucro también contribuían de manera fehaciente al bienestar social, con el añadido de que ello no recaía sobre las arcas públicas.<sup>96</sup> Como ya se ha dicho, estas ONG no eran un fenómeno reciente, siempre habían estado presentes y muchas de ellas contaban con una dilatada trayectoria y reconocimiento, aunque lo cierto es que hasta ese momento

94 Véase Pérez Díaz, V. et al., *op. cit.*, 2003.

95 En lo que se refiere a la conservación de la naturaleza, en Estados Unidos se remonta al año 1890, con la creación del Trust of Reservations, considerada la primera entidad de custodia del mundo.

96 Aunque esto en parte no es del todo así ya que si existe en algunos casos una importante dependencia de estas ayudas públicas.

habían carecido de reconocimiento institucional porque el diseño bisectorial del capitalismo mixto de posguerra no les concedía una representación determinante.<sup>97</sup>

Por todo lo mencionado, la sociedad civil es pues el resultado de combinar la economía de mercado y el desarrollo del liberalismo político,<sup>98</sup> condicionados ambos por la cultura occidental. Este es el motivo por el cual la sociedad civil se reconoce de una manera, se puede decir que oficial, en aquellos países de economía de mercado y con regímenes políticos liberales democráticos. Estas cuestiones son claves para entender por qué el movimiento de la custodia del territorio tiene mucha más fuerza en unos países que en otros. Son los países anglosajones (caracterizados por ostentar economías de mercados más avanzadas, como lo es Estados Unidos, Reino Unido, etc.) en los que la sociedad civil se encuentra más abierta e institucionalizada y, por ello, en ellos el movimiento social de conservación es sin lugar a dudas extraordinariamente potente. Estos países tienen en común la cultura jurídica basada en el precedente y las decisiones judiciales (Common Law), caracterizada por defender un importante espacio de expresión para la libertad de la iniciativa social frente al intento de ser apartadas o absorbidas por el Estado.<sup>99</sup>

En otros países de base jurídica continental (como Francia, Alemania, Italia o España entre otros), a la sociedad civil le ha supuesto más esfuerzo poderse expresar. Esto se debe, entre otras muchas cuestiones, a que el periodo del absolutismo monárquico que caracterizó a dichos países influyó de manera decisiva en una forma de política más *estatista*, que exalta los privilegios del Estado y supedita a la sociedad a su autoridad. Otra consecuencia de lo que se acaba de decir es que la tradición legal característica de estos países basada en el derecho romano y el Código Civil Napoleónico, fortalece la capacidad del Estado a la hora de controlar las iniciativas de la sociedad civil.

97 Véase Casado, D.: *Organizaciones voluntarias en España*, Barcelona, Hacer, 1992.

98 Véase Pérez Díaz, V. et. al., *op. cit.*, 2003.

99 *Ibid.*

Los acontecimientos que dan lugar al Tercer Sector, no son sino una consecuencia de las relaciones que ha mantenido la sociedad con el Estado a lo largo de la historia.<sup>100</sup> A esto se debe que donde ha existido una tradición política de veneración al Estado, su desarrollo ha sido mucho más lento que en aquellos otros países en los que la autonomía de la voluntad del individuo ha tenido más pujanza.

El Mercado es otro de los elementos que asimismo ha influido en el Tercer Sector (y que en periodos de crisis como el actual, lo ha condicionado) en cuanto a la generación de recursos económicos, ya que los excedentes de capital que produce el Mercado también pueden dedicarse a actividades en beneficio de la comunidad.

Es cuestión fácilmente apreciable que la labor que realizan las entidades del Tercer Sector es muy dependiente del apoyo económico exterior (subvenciones de Administraciones públicas, donaciones de entidades privadas, desgravaciones fiscales, proyectos sometidos a concurso público, etc.). Esto se debe a que apenas tienen posibilidad de obtener recursos financieros con sus propias actividades, de ahí que su autosuficiencia económica dependa en gran medida de que sean lo suficientemente hábiles para diversificar las diferentes fuentes de ingresos entre lo público y lo privado. Además, lógicamente, de la cuota de socio de sus respectivos miembros, aspecto que revela especialmente su estructura e influencia social sobre el territorio.

¿Cómo intervienen las entidades del Tercer Sector, y más concretamente las entidades de custodia? Actuando como líderes o impulsores de las políticas sociales públicas. La sociedad por regla general va por delante del Estado apuntando hacia los problemas que requieren de una pronta intervención pública. Las entidades de custodia esperan recibir a cambio de sus iniciativas, bien la realización por parte del Estado de un marco jurídico que les permita expresarse (con la creación de incentivos fiscales, etc.), bien la creación de

100 *Ibid.*

fondos específicos para apoyar el desarrollo y ejecución de sus actividades.

Si excluimos a los países de origen anglosajón, donde las entidades no gubernamentales tienen miles o incluso millones de socios (por ejemplo, The Nature Conservancy, The Audubon Society, The National Trust o The Royal Society for the Protection of Birds), en la mayor parte de países, entre los que se encuentra España, es el Estado una de las principales fuentes de financiación de las entidades del Tercer Sector Social. Y esta, en ocasiones, clara dependencia económica es completamente negativa, pues cuanto más marcada sea mucho mayor será la capacidad de control sobre las mismas.<sup>101</sup>

Por lo que se refiere a las modalidades de financiación existentes del Tercer Sector Social, se reconoce la existencia de dos modelos claramente diferenciados: el «pilarizado» y el «campo de setas».<sup>102</sup> El modelo denominado «pilarizado» es aquel cuya principal fuente de financiación está basada fundamentalmente en subvenciones públicas, prácticamente al margen o con muy pocas sinergias con la sociedad civil. Este modelo no tiene el respaldo ni la legitimación de la sociedad —o si existe tiende a ser reducido—. En líneas generales suele ser criticado por los principales expertos, ya que es un síntoma del denominado parasitismo de un Tercer Sector dependiente de lo público y sin apenas dinamismo social.

En cuanto al otro patrón, el denominado «campo de setas», evita la dependencia de las subvenciones estatales y supone una imagen mucho más fidedigna del tejido social que representa, y que al mismo tiempo es del que obtiene la principal financiación. Da por hecho un compromiso social al margen del Estado, con quien se relaciona para crear un marco digno y merecido de incentivos fiscales y reconocimiento social.<sup>103</sup>

101 Véase Pfeffer, J. y G. Salancik: *The External Control of Organizations*, Nueva York, Harper and Row, 1978.

102 Véase Pérez Díaz, V. et. al., *op. cit.*, 2003.

103 *Ibid.*

## El Tercer Sector Social en la conservación de la biodiversidad

La participación de la sociedad civil a través de la custodia del territorio nace también como estrategia para complementar los instrumentos y las políticas públicas de conservación, incluso para facilitar su desarrollo, ya se trate de espacios naturales protegidos (Parques Naturales, Parques Nacionales, etc.), planes de recuperación de especies amenazadas, etc. En este marco, la custodia del territorio cobra un protagonismo singular al consagrarse como una herramienta de colaboración de gran valor para la gestión ambiental del territorio y el logro de los objetivos de conservación.

Cada día es más palpable que cualquier objetivo de una política pública precisa de una complicidad social. En este sentido, la custodia realiza el papel adecuado para desempeñar esta función aglutinadora de lo público y lo privado en la gestión y conservación de la biodiversidad en cuanto que, bien directamente (políticas de espacios) bien indirectamente (políticas de especies), el territorio necesita de los propietarios para su gestión a nivel de metro cuadrado y los Estados y otros poderes públicos no tienen suficiente capacidad —ni económica, ni de gestión— para protegerlo y conservarlo en toda la extensión necesitada por la conservación a niveles satisfactorios de la biodiversidad que aquél sustenta.

Hasta ahora el propio concepto, la palabra «custodia», despierta extrañeza en el ámbito de los propietarios privados, pues se asocia a la idea de vigilar o controlar a alguien o a alguna cosa. Sin embargo, una vez explicado, acaba entendiéndose como todo lo contrario, en el sentido de que las políticas públicas hoy en día solo son eficaces si se trata del trabajo en común entre varios agentes sociales que tienen interés por conservar determinados valores de la naturaleza, hasta el extremo de que la ausencia de la participación de la sociedad civil en estas políticas las hace incompletas por definición.

Además, el Tercer Sector en este campo, por tradición histórica, como se verá inmediatamente, se autoorganizó muy eficazmente en torno a dos agentes sociales clave: los propietarios de fincas y las entidades de custodia, que son, ambos, los principales actores de esta estrategia. Sin perjuicio de que los propietarios, por sí mismos, pueden optar por la custodia de sus propiedades, ambos actores se complementan. Para conseguir la implicación de los propietarios, las entidades de custodia emplean diversas estrategias e instrumentos con el objetivo de pactar, de forma voluntaria, un acuerdo entre estas partes. Las herramientas utilizadas por dichas entidades son de lo más variadas y van desde la educación y concienciación hasta la adquisición de derechos reales (arrendamiento, usufructo, etc.) o de la propiedad plena —convirtiéndose en este caso la entidad de custodia en propietario—, acuerdos de colaboración, etc. Las estipulaciones que se plasman en los distintos instrumentos dependerán, por un lado, de los intereses de la propiedad y, por otro, de las capacidades estructurales y económicas de la entidad de custodia.

Las distintas fórmulas que emplean las entidades de custodia para conseguir acuerdos que determinan la gestión de los terrenos consisten en asesorar, contactar y apoyar a sus propietarios y gestores. De manera muy gráfica, se puede resumir que estos acuerdos implican, por lo general, que el propietario —sea la propia entidad, sea un tercero— se compromete a respetar y aplicar determinadas condiciones de protección y gestión en su finca. A cambio, recibe el reconocimiento de la entidad de custodia y de la sociedad —o solo de la sociedad si el propietario es la entidad—, un control periódico del estado de la finca, un asesoramiento gratuito para la correcta gestión y mantenimiento del acuerdo, así como otros beneficios tangibles e intangibles que más adelante se expondrán detalladamente. Además, en aquellos países en los que se cuenta con un marco legal que favorece este tipo de iniciativas, los propietarios incluso pueden optar a reducciones en los tributos asociados a sus fincas.

Ya se está viendo que estas experiencias son mayoritariamente de origen anglosajón (Reino Unido, Canadá, Estados

Unidos, Australia, etc.) o, con alguna variante, con origen en el derecho romano, lo que marca de entrada una diferencia cultural y jurídica notable con el derecho europeo continental, «de derecho civil», en el que se encuadra el derecho español. Ello implica ya de por sí la necesidad de un mayor esfuerzo de adaptación de nuestro derecho interno para implantar la custodia. Sin lugar a dudas, un problema para ello lo debe suponer la adaptación de las instituciones jurídicas de derecho privado procedentes del derecho anglosajón a nuestro derecho civil de base romana. Sin embargo, hay algunos países también de «derecho civil» y más cercanos, como Francia, Holanda, Italia, etc., que han implantado la custodia con éxito, poniendo en marcha entramados institucionales que pueden brindar posibilidades a tener en cuenta por su proximidad a nuestro marco normativo con idénticas raíces en el derecho romano.

Pero no sólo el derecho fija las condiciones, también es esencial la base cultural de estos países. La custodia del territorio como mecanismo de conservación privada del patrimonio natural va acompañada en gran medida de una gran filantropía y generosidad. Por ejemplo, el espíritu que mueve este movimiento en Estados Unidos se basa en que los propietarios y las entidades de custodia se sienten orgullosos del cuidado y conservación que realizan y quieren asegurarse de que ese interés en la preservación sea respetado y reconocido por las generaciones venideras, especialmente las suyas. Esta motivación potencia el desarrollo de mecanismos de custodia, pues permite a los sucesores de los propietarios utilizar y explotar la tierra —pero con condiciones que en ocasiones implican el concurso de terceros— mediante la aplicación de distintas metodologías de conservación.

En el fondo no puede desvincularse la custodia de la cultura popular. En los países donde el patrimonio natural forma parte de la identidad vecinal es lógico que su preservación sea percibida como un acto social de gran relevancia. En los que la naturaleza no es un plus en la identidad cultural (típicamente los mediterráneos, donde lo «civilizado» se asimila a lo antropogénico artificial —lo *cives*—), hasta ahora ha sido más lógico que lo que no es objeto de reverencia social *per se* también

dé lugar a que las acciones de la sociedad civil dirigidas a ese objeto (la conservación) carezcan de prestigio.

Finalmente, no debe olvidarse que los recursos que la sociedad civil puede dedicar al interés público están en relación directa con el volumen total de recursos a su disposición. En las sociedades donde la sociedad civil no dispone de manera generalizada de renta excedente, o en aquellas otras socieda-

des donde los que sí generan renta no son muy proclives a la filantropía, es más difícil crear una estructura económica que favorezca la custodia.

Derecho, cultura/sociología y economía son pues, las tres variables esenciales para el análisis adecuado país a país del Tercer Sector en cuanto que dedicado en este caso a la conservación de la biodiversidad.

# Principales estrategias utilizadas por las entidades de custodia de Estados Unidos

## El instituto de los *Conservation Easements*<sup>104</sup>

En Estados Unidos, un *Conservation Easement* o servidumbre de conservación (también llamado pacto de conservación o restricción de conservación) es un condicionamiento para posibles desarrollos futuros de la tierra. Se trata de un derecho sobre una propiedad ajena, *ius in re aliena*, por su procedencia del derecho romano, como podría ser una servidumbre de paso, de luces o de vistas.<sup>105</sup> En definitiva, y en lo que a la conservación se refiere, se trata de una transferencia de derechos de uso (servidumbre) que se crea mediante un acuerdo de conservación de la tierra legalmente vinculante entre un propietario y una tercera persona, física o jurídica. Esta es, normalmente, un organismo gubernamental (municipio, condado, estado y Gobierno Federal) o una organización de protección de tierras (a menudo llamado *land trust* o «fideicomiso de tierras»), cuyo objetivo es que el suelo del

propietario tenga como destino la conservación de la biodiversidad. El acuerdo regula e implica alguna restricción en los usos productivos, comerciales, industriales o urbanísticos de la finca en cuestión.<sup>106</sup>

La decisión de establecer una servidumbre de conservación sobre una propiedad es estrictamente de carácter voluntario. Las restricciones de la servidumbre, una vez puestas en marcha, quedan vinculadas a la tierra de una manera que resultan obligatorias para todos los futuros dueños de la propiedad (es decir, reducen potencialmente el valor de reventa de la propiedad asociada y, por tanto, equivalen a un auténtico derecho real, no de crédito). Las restricciones se detallan en un documento legal que se inscribe en los registros locales de la propiedad de la tierra, y la servidumbre se convierte en una condición o carga vinculada al título mismo de la propiedad. La valoración de la servidumbre y los acuerdos financieros entre las partes (propietario de la tierra y el tercero, normalmente la entidad de custodia y/o la Administración), generalmente se formalizan en privado.<sup>107</sup>

<sup>104</sup> Se ha procedido a analizar únicamente esta institución por ser la más utilizada por las entidades de custodia estadounidenses, su equivalente en nuestro derecho, con múltiples diferencias, serían los acuerdos de colaboración. Otras herramientas jurídicas serían los arrendamientos o leases, la donación o *donating land*, la compra o *selling land*, entre otras.

<sup>105</sup> Véase Danskin, M.: «Conservation Easements Violations: Results from a Study of Land Trust», *Exchange* 19, n.º 1, 2000.

<sup>106</sup> Véase Collins, B.: «Environmental Law: Alienation of Conservation Easements», *Denver Law Review*, 73, 1996.

<sup>107</sup> Véase UNIF. *CONSERVATION EASEMENT ACT* § 5 disponible en [http://www.law.upenn.edu/bll/archives/ulc/ucea/2007\\_final.pdf](http://www.law.upenn.edu/bll/archives/ulc/ucea/2007_final.pdf).

Como se ha comentado, el propósito principal de una servidumbre de conservación es proteger la tierra de determinadas formas de desarrollo o uso. Los tipos de tierras que pueden ser objeto de las servidumbres de conservación son aquellos importantes por su función ecológica: las tierras agrícolas, los recursos forestales y otros recursos naturales valiosos, como el hábitat de determinada fauna, el agua, el aire, los espacios abiertos o los valores paisajísticos de una determinada zona. La protección se logra, principalmente, mediante la separación de los derechos. El propietario que renuncia a estos «derechos de desarrollo» continúa con la función de administrar la tierra y se puede ver compensado por la pérdida de capital o renta mediante ventajas fiscales significativas por parte del Estado, por haber constituido la servidumbre de conservación.<sup>108</sup>

Lo más importante es que el propietario contribuye al interés general y al bien público mediante la preservación de los valores asociados a su tierra para las generaciones futuras. Al aceptar la servidumbre de conservación, el propietario de la finca, tiene la responsabilidad de controlar los futuros usos de la tierra para asegurar el cumplimiento de los términos de la servidumbre.<sup>109</sup>

El valor de las servidumbres ecológicas como herramienta de conservación es incuestionable en aquellos países donde se han empleado, sobre todo por los numerosos incentivos fiscales que conlleva. Sin lugar a dudas, la mayor experiencia con las servidumbres ecológicas se ha dado en Estados Unidos, donde por primera vez fueron desarrolladas por el Gobierno Federal en los años treinta para la protección de paisajes escénicos de gran valor. Su uso se extendió a la protección de otro tipo de ecosistemas, como bosques o humedales. Principalmente, se empleaban para realizar la gestión de los Parques Nacionales de Estados Unidos y para proteger los paisajes de la Blue Ridge Parkway.

Sin embargo, ello no quiere decir que su implantación no estuviera exenta de obstáculos, ya que el derecho consuetudinario (la base del derecho anglosajón) no reconocía esta forma de transmitir determinados derechos,<sup>110</sup> ya que se trata de una especie de modernización del Common Law, el cual es mucho más flexible a la hora de adaptarse a las evoluciones sociales que el derecho continental civil europeo, que normalmente está mucho más petrificado. Aunque el sistema legal de Estados Unidos es distinto del de países de Latinoamérica (área geográfica donde rige el derecho civil continental, al igual que en la Europa no británica), en materia de servidumbres las reglas son muy parecidas en ambas áreas, pues las dos tienen su origen conceptual en el derecho romano.

En general, el derecho romano exigía (por tradición) que una servidumbre se estableciera sobre una propiedad (predio sirviente) en beneficio de otro (predio dominante) de manera directa. La ley no reconocía una servidumbre que beneficiara a la sociedad en general, en lugar de beneficiar solamente a una propiedad dominante. O cuando lo hacía (servidumbres legales) se imponían sin compensación y con un uso totalmente obligatorio —sin pacto—, por ejemplo el derecho de paso por la propiedad cercana al cauce de un río para que los caballos pudieran arrastrar río arriba una carga flotante. Las Administraciones y las entidades de custodia estadounidenses querían, sin embargo, un instrumento legal que reconociera la transmisión de una servidumbre total (para que la beneficiada fuera la sociedad en su conjunto) a una organización (para que esas tierras pudieran asegurarse a perpetuidad), incluso en el supuesto caso de que la tierra cambiara de propietario,<sup>111</sup> razón por la cual se crearon estas modalidades de servidumbre inexistentes hasta el siglo XX.

The Nature Conservancy, The Reedwoods League o The Sempervirens Fund son algunas de las primeras entidades de custodia que emplearon las servidumbres de conservación en el oeste de Estados Unidos.

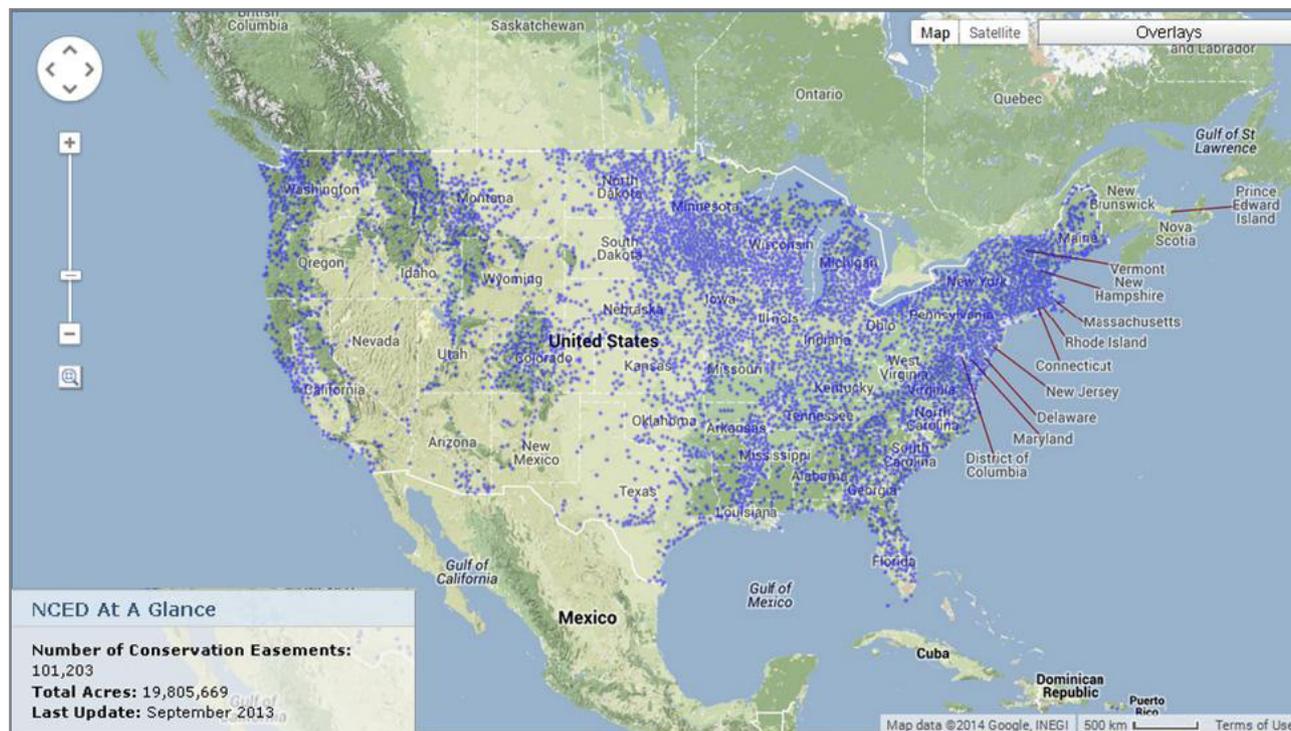
108 Véase Van Ryn, T. y B. Lind: «How strong are our defenses: LTA's Northern New England Conservation Easement Quality Research Project,» *Exchange* 19, n.º 3, 2000.

109 Véase Guenzler, D.: *Ensuring the Promise of Conservation Easements*, San Francisco: Bay Area Open Spaces Council, 1999.

110 Véase Lindstrom, T.: *Conservation Easements, Common Sense and the Charitable Trust Doctrine*, 9 WYO. L. REV. 397, 2009.

111 Véase Brewer, R.: *Conservancy...*, *op. cit.*

## Mapa 5. Distribución de Conservation Easements



Se aprecia la gran acumulación existente en el este del país, donde esta estrategia de conservación se usa más en la propiedad privada.

Fuente: cortesía de National Conservation Easements Database-CNCED, septiembre de 2013

Como ejemplo representativo de la importancia de esta herramienta, el propio Gobierno Federal trabajó con propietarios de fincas para adquirir servidumbres ecológicas con el fin de proteger 600.000 hectáreas de humedales de gran importancia para las poblaciones de aves acuáticas en varios estados del oeste medio de Estados Unidos. Debido al empleo de las servidumbres, el Gobierno Federal pudo proteger el cuádruple del hábitat que hubiera protegido si hubiese tratado de comprar directamente los terrenos,<sup>112</sup> consiguiendo de esta manera la protección de estos lugares con un coste mucho menor que adquiriendo los terrenos.

Gracias a que en muchos estados se han aprobado leyes que otorgan a las entidades privadas el derecho de disfrutar de servidumbres sin fundo beneficiario, sino en beneficio de la colectividad, la tendencia de las Administraciones públicas en Estados Unidos es a utilizar esta estrategia de conservación tanto por las ONG como por los propietarios de tierras.<sup>113</sup>

La otra gran diferencia entre el Common Law anglosajón y el derecho civil continental europeo consiste en que estas servidumbres de conservación se pueden establecer a perpetuidad, para siempre, lo que es sin duda uno de los principales retos de la custodia.

112 Véase Schaaf, K. y R. Broussard: «Private forest policy tools: A national survey exploring the American public's perceptions and support», *Forest Policy and Economics*, Science Direct, 2006.

113 Véase *Legal Tools and Incentives for Private Lands in Latin America: Building Models for Success*, Environmental Law Institute, 2003.

## Ejemplo práctico de *Conservation Easements* en Estados Unidos: el funcionamiento de una servidumbre de conservación en la vida real

Un simple ejemplo ilustra cómo funciona una servidumbre de conservación en la práctica. Supongamos que un ranchero del estado de Montana posee una extensión de tierra que es utilizada como corredor de vida silvestre por especies como el alce y otros animales que se desplazan en verano hasta las zonas de alimentación. La familia del ranchero ama sus tierras y desea que se mantengan para siempre tal y como ellos las han conocido. Sin embargo, existe una fuerte presión para su compra por parte de empresarios interesados en la construcción de una promoción de residenciales y, precisamente, por el interés que recae sobre estas tierras, éstas se han revalorizado en las últimas décadas, lo que ha ocasionado una subida de los impuestos patrimoniales sobre las mismas, ya que dichos impuestos dependen del valor del terreno. Para solucionar este problema, el propietario se compromete a donar una servidumbre de conservación a un *land trust* local. En el caso de constitución de la servidumbre, la tierra nunca será subdividida y las únicas construcciones que se materializarán en el futuro se limitarán a una segunda casa modesta en una parcela de dos hectáreas, en un extremo de la propiedad. El propietario obtiene una valoración sobre la propiedad de siete millones de euros, pero el valor se reduce a dos millones de euros debido a las restricciones de desarrollo urbanístico impuestas por la servidumbre de conservación.

Resulta lógico que, en este ejemplo, el propietario tenga derecho a reclamar una reducción de cinco millones de euros en su declaración de impuestos por realizar una contribución altruista. Al igual que todas las contribuciones filantrópicas, la deducción altruista por servidumbres de conservación se limita a un porcentaje fijo de los ingresos del donante. Sin embargo, en el año 2006 el Congreso estadounidense promulgó límites especiales, otorgando mayores deducciones a las servidumbres de conservación, resultando así más incentivada su implantación.\*

Otros beneficios fiscales por la donación de una servidumbre de conservación a la entidad de custodia son igualmente importantes. En primer lugar, en la medida en que la servidumbre de conservación, al reducir el valor de la propiedad, también reduce la cantidad sujeta al impuesto sobre el patrimonio. Así, en este ejemplo, el valor de la propiedad del ranchero se establece en dos millones de euros, no en siete millones.\*\*

Además, si el propietario muere siendo poseedor de tierras bajo el régimen de una servidumbre de conservación permanente, su albacea puede elegir entre que esté excluido del patrimonio gravable el 40% del valor de las mismas o un valor máximo de hasta 500.000 euros. En el ejemplo, esta exclusión reduciría aún más el valor de la tierra sujeta a impuesto de sucesiones, pudiendo restarle a los dos millones de euros hasta el máximo de 500.000 euros, con lo que el valor se reduciría al millón y medio siempre y cuando, en este caso concreto, haya sido propiedad de la persona fallecida o un miembro de la familia del difunto durante al menos los tres años anteriores a su fallecimiento.\*\*\*

\* Véase Kiesecker, J. M.: «Conservation easements in context: a quantitative analysis of their use by The Nature Conservancy», *Frontiers in Ecology and the Environment*, 2007.

\*\* Véase Reiterman, T.: «Ranch's easement spawns controversy: the land-use agreement, which offers tax breaks for conservation, allows owner to cut oak trees», *Los Angeles Times*, 15 August:B1, 2005.

\*\*\* Véase Reiterman, T., 2005.

En uno de los pocos ejemplos de «planificación fiscal post mortem» permitido bajo la ley federal, la herencia de un propietario de tierras puede beneficiarse, una vez ocurrido el fallecimiento, de la deducción del 40%. Los herederos del propietario pueden donar una servidumbre de conservación en nombre del propietario del terreno después de que él haya muerto y reclamar los beneficios del impuesto sobre bienes. Por ejemplo, si un propietario muere sin efectuar la donación de una servidumbre de conservación, y deja la tierra a su única hija, ella puede donar la servidumbre. Si lo hace, la propiedad tendrá derecho a una deducción del impuesto de sucesiones —y en el futuro, sobre el patrimonio inmobiliario— igual al valor de la servidumbre, así como de la citada exención del 40%, como si su padre le hubiera donado la servidumbre en su testamento.\*

Por último, la bonificación del 40% del valor de la tierra no se limita solo a cuando sea patrimonio del propietario originario. Una vez que una propiedad está sujeta a una servidumbre de conservación calificada para la exención del 40%, es también susceptible de obtener esta bonificación cada vez que pasa a ser heredada por un descendiente del dueño original que estableció la servidumbre en la propiedad. Así, por ejemplo, si nuestro ranchero establece una servidumbre sobre su propiedad para que su patrimonio pueda reclamar la bonificación del 40%, sus hijos pueden obtenerla cuando la hereden y también los nietos cuando la hereden de sus hijos, y así sucesivamente a lo largo de las siguientes generaciones.\*\*

\* *Ibid.*

\*\* Véase Reiterman, T.: «Ranch's easement spawns controversy: the land-use agreement, which offers tax breaks for conservation, allows owner to cut oak trees», *Los Angeles Times*, 15 August:B1, 2005.

En el derecho continental civil la perpetuidad está, sin embargo, totalmente prohibida. De hecho, uno de los fundamentos de las revoluciones liberales que pusieron fin al Antiguo Régimen desde finales del siglo XVIII en Europa, consistió precisamente en prohibir a toda costa, en los códigos civiles, que se pudiera vincular la tierra a determinado uso o fin a perpetuidad, para evitar que la Iglesia (beneficiaria de las herencias, legados o donaciones piadosas), los reyes y la aristocracia (por acumulación hereditaria derivada del feudalismo) acumulasen toda la tierra de manera improductiva («manos muertas»). De ahí se derivan fenómenos como la desamortización.

Las servidumbres de conservación son el motor de la custodia en Estados Unidos; algunas están limitadas en su duración y otras están diseñadas para perdurar en el tiempo.<sup>114</sup> Aunque

esta característica es objeto de un fuerte debate por las quejas recibidas de sectores más desarrollistas, que ven en ellas un problema para el futuro económico en Estados Unidos.<sup>115</sup>

Las servidumbres de conservación se iniciaron en Estados Unidos y su uso se ha ido expandiendo hacia América Latina, Canadá y el Caribe debido a la influencia norteamericana. Recientemente han llegado a Australia<sup>116</sup> y las islas del Pacífico, lugares con poca o ninguna tradición de conservación de tierras privadas. En América Latina, por ejemplo, la mayoría de los trabajos de conservación se han centrado en los Parques Nacionales y reservas, ya que, a diferencia de Estados Unidos donde los Parques Nacionales suelen estar en territorio propiedad del Gobierno Federal, en Latinoamérica hay más Parques Naciona-

114 Wagner, J.E. (University of New York) durante su intervención en las IV Jornadas Estatales sobre custodia del territorio, Benia de Onís (Asturias), 2010.

115 Véase Thompson, K. y J. Jay: «An Examination of Court Opinions on The Enforcement and Defense of Conservation Easements and Other Conservation and Protection Tools: Themes and Approaches to Date», *Denver University Law Review*, 78, n.º 3, 2001.

116 Véase Figgis, P.: *Conservation on Private Lands: the Australian Experience*, UICN, 2004.

les en terrenos de propiedad privada; por ejemplo, en México y Brasil, más del 80% de las tierras del interior de las áreas declaradas como protegidas son privadas. En estos casos, las servidumbres de conservación pueden tener un papel decisivo.<sup>117</sup>

Por cuestiones de espacio, no se puede describir aquí en detalle el marco fiscal de los *Conservation Easements*, pero a modo de resumen cabe destacar que aquellos propietarios que vinculen sus tierras a conservación mediante esta herramienta reciben importantes beneficios fiscales, tanto en el impuesto de sucesiones y donaciones, como en los impuestos sobre la tenencia de la tierra o en el de transmisión de propiedad mediante compraventa, entre otros muchos beneficios que hacen especialmente atractivo a los propietarios el empleo de esta estrategia de conservación.

La reciente incorporación en el ordenamiento jurídico francés del instrumento de las servidumbres de conservación —concretamente a la fecha de cierre de esta publicación aparece como novedad en el borrador de la Ley de Conservación de la Biodiversidad de este país— debe seguirse muy de cerca para su análisis y posible incorporación en nuestra normativa.

## El Farm Bill

El Farm Bill o Ley Federal de Alimentos, Conservación y Energía, en su última versión,<sup>118</sup> es un conjunto de leyes que regulan la agricultura en general y en especial la orientada a la producción de alimentos, la asistencia nutricional, la conservación de la biodiversidad, la energía, el desarrollo rural y otras políticas sectoriales con ellas relacionadas.<sup>119</sup>

Desde su aprobación inicial en 1933, se han ido autorizando las distintas leyes agrícolas, promulgadas normalmente por periodos de cuatro a seis años. La primera aparición de aspectos relacionados con la conservación de los recursos naturales de manera importante se produjo en la ley de 1985. Esta versión del Farm Bill incluyó medidas para detener determinadas prácticas productivas arraigadas en el mundo rural, contrarias a la conservación de sus valores, y para incentivar aquellas otras actividades que los potencian, como la obligación de utilizar nuevas prácticas más sostenibles en las actividades de cultivo de tierras de alto valor ecológico o la conservación de zonas húmedas.<sup>120</sup> Incluidos en este Farm Bill, se crearon entonces los populares Programas de Reserva con Fines de Conservación, cuyo objetivo es pagar directamente a los propietarios de tierras altamente erosionables cuando dichos propietarios se implican en conservar los valores naturales de sus fincas mediante la realización de prácticas agrarias tradicionales.

Conforme han ido avanzando en el tiempo y en su implantación, los programas de conservación han tenido un protagonismo mucho mayor, creciendo continuamente en su dotación presupuestaria. Mientras tanto, el enfoque de los programas ha ido evolucionado y ampliándose para abordar no sólo la conservación del suelo y los humedales, sino también la restauración de estos últimos, la conservación de bosques, el agua, o el aire, la mejora de la creación de hábitats de vida silvestre y el mantenimiento de suelos que son sumideros de carbono.<sup>121</sup> La importancia cada vez mayor de estos programas de conservación de la biodiversidad demuestra el reconocimiento que el Congreso de Estados Unidos tiene hacia la conservación de un medio ambiente saludable, tanto para el ser humano como para los ecosistemas y espacios silvestres.

En cuanto a su dotación presupuestaria, el Farm Bill de 2008 incluyó más de 284.000 millones de euros durante el periodo federal comprendido entre 2008 y 2012, si bien los programas

117 Véase Kiesecker, J.M.: «Conservation easements in context: a quantitative analysis of their use by The Nature Conservancy», *Frontiers in Ecology and the Environment*: in press, 2007.

118 Esta importante ley necesita legalmente revisiones periódicas y volver a ser promulgada para mantenerse en vigor porque si no se volviese a promulgar caducaría y quedaría automáticamente derogada, lo que en derecho norteamericano se conoce como *sunset laws* —leyes vinculadas a la puesta del sol, expresión poética bastante precisa—; ello asegura que el Congreso tenga necesariamente que intervenir cada cierto número de años.

119 Véase Coughlin, E. y C. Keene: «The Protection of Farmland: A Reference Guidebook for State and Local Governments», *National Agricultural Lands Study*, Washington D.C., 1981.

120 Véase Stein, B., Kutner, S. y J. Adams: «Precious Heritage: The Status of Biodiversity in the United States», *Oxford University Press*, Oxford, 2003.

121 Véase Rodegerdts, E.: «Land Trust and Agricultural Conservation Easements», *Natural Resources & Environment* 13, n.º 1, 1998.

de conservación están recibiendo una parte relativamente pequeña del global. Tan «solo» 24.000 millones de euros de esos fondos están destinados al desarrollo de estos programas.<sup>122</sup>

Aunque muchos programas de conservación Farm Bill se centran en la preservación y mejora de las tierras agrícolas, ganaderas y forestales todos contienen disposiciones importantes que benefician a la conservación de la vida silvestre.<sup>123</sup> Los beneficios en las poblaciones de los animales silvestres ubicadas en las tierras adscritas a los programas del Farm Bill, han sido impresionantes.<sup>124</sup> Las aves acuáticas y las esteparias, típicas de zonas húmedas y de pastizales, han experimentado aumentos significativos a nivel nacional a través de estos programas de conservación de reservas. Otros estudios muestran importantes beneficios para los peces (de aguas continentales), los mamíferos y los anfibios gracias a los programas de conservación de la vida silvestre (Farm Bill Wildlife Programs).<sup>125</sup>

### Contenido de los programas de conservación

Los programas de conservación del Farm Bill responden a tres categorías generales: a) la protección de la tierra, b) la restauración o mejora de la tierra y c) los subsidios y otros programas.<sup>126</sup>

A su vez, dentro de las categorías a) y b) los programas se clasifican por el tipo de asistencia y metodología (servidumbre, alquileres, adquisición, costos compartidos, etc.) que proporcionan.<sup>127</sup>

<sup>122</sup> Véase [www.tnla.com](http://www.tnla.com) a diciembre de 2012.

<sup>123</sup> Véase Noonan, P.: «Conservation for a Sustainable Agriculture», *The First 10 Years*, American Farmland Trust, Washington D.C., 1996.

<sup>124</sup> Véase Haufler, J.B.: *Fish and wildlife benefits of Farm Bill conservation programs: 2000-2005*, The Wildlife Society Technical, 2005.

<sup>125</sup> Véase Agricultural Wildlife Conservation Center. «High-density, short-duration grazing good for trout as well as cattle», USDA NRCS Fish and Wildlife Technology Findings, n.º 68-7482-3-131, Madison, Mississippi, 2009.

<sup>126</sup> Véase *Soil and Water Conservation Society and Environmental Defense Fund, An Assessment of Technical Assistance for Farm Bill Conservations Programs*, 2007.

<sup>127</sup> *Ibid.*

### Programas de protección de la tierra

Los programas de protección de tierras son utilizados para establecer medidas de gestión sobre las tierras elegidas para su conservación. Para ello, los propietarios pueden renunciar a la explotación de la tierra a través del establecimiento de una servidumbre de conservación (*Conservation Easement*) de tipo permanente o a corto plazo (hasta un máximo de 30 años), o también suscribir contratos de alquiler.<sup>128</sup>

Existen cuatro programas que ofrecen pagos para compensar a los propietarios de tierras por la venta de una servidumbre de conservación en sus tierras: el Programa de Protección de Granjas y Ranchos (Farm and Ranchland Protection Program, FRPP), el Programa de Reserva de Cubierta Vegetal —pastizales— del Suelo (Grass Reserve Program, GRP), el Programa de Reserva de Humedales (Wetland Reserve Program, WRP) y el Programa de Reserva de Bosques Saludables (Healthy Forests Reserve Program, HFRP).<sup>129</sup>

Otros programas imponen obligaciones que van más allá de la servidumbre de conservación al perder el agricultor o ganadero propietario de la tierra, al menos temporalmente, la libre disposición de la misma. Se trata de los programas de arrendamiento que incluyen el Programa de Conservación de Reservas (Conservation Reserve Program, CRP) y sus derivados:

- El Programa de Conservación Continuada de Reservas (Continued Conservation Reserve Program, CCRP).
- El Programa de Mejoras de Conservación en las Reservas (Conservation Reserves Program, CREP).

<sup>128</sup> Véase Zeckoski, R., Benham, B. y C. Lunsford: *Streamside livestock exclusion: a tool for increasing farm income and improving water quality*, Virginia Cooperative Extension, n.º 442-766, 2007.

<sup>129</sup> Véase Hackett, E.: *The Wildlife Habitat Incentives Program: a summary of accomplishments. A comprehensive review of Farm Bill contributions to wildlife conservation*, Department of Agriculture, Natural Resources Conservation Service, Wildlife Habitat Management Institute, Technical Report USDA/NRCS/WHMI, 2000.

- El Programa de Reservas de Pastizales (Grasland Reserve Program, GRP).

Estos programas ofrecen incentivos a los propietarios por renunciar temporalmente a ciertos usos de su tierra, tales como la producción de determinados tipos de cultivos, determinados tipos de desarrollos a cambio de pagos de una renta anual.<sup>130</sup>

Por exponer un ejemplo, cabe citar que en la región noroeste de las praderas norteamericanas, solamente el Programa de Conservación de Reservas (CRP) abarca casi cinco millones de hectáreas, aproximadamente un área del tamaño de Massachusetts, y contribuye significativamente a la producción de pastos y pastizales para las aves.<sup>131</sup>

### Programas de restauración o mejora de la tierra

Los programas de esta categoría buscan la restauración de la tierra o la mejora de su gestión a través de técnicas que permiten compartir los costes de los proyectos de restauración o mejora. Los dos principales programas de restauración con costes compartidos son el Programa de Incentivos para Recuperar el Hábitat de la Vida Silvestre (Wildlife Habitat Incentives Program, WHIP) y el Programa de Incentivos de Calidad Ambiental (Incentives Quality Program, IQP). Ambos proporcionan pagos para compensar el coste de adoptar determinadas prácticas de conservación en las explotaciones agrarias. El IQP ofrece una compensación adicional a la pérdida de ingresos debida a la adopción de una conservación práctica.<sup>132</sup>

Otro programa, el Programa de Manejo para la Conservación (CSP), ofrece incentivos para recompensar a los propietarios

de tierras por el mantenimiento o el inicio de actividades de conservación en tierras agrícolas, ganaderas y forestales.

### Requisitos para su elegibilidad

Cada programa del Farm Bill establece una serie de requisitos que cumplir para poder acceder a los beneficios de dichos programas. Los propietarios de tierras son casi siempre sus principales solicitantes en colaboración con las ONG que tramitan la implantación de estos programas en nombre de los propietarios, o para sí mismas si son ellas las que compran la tierra o establecen servidumbres de conservación.

Los posibles beneficiarios deben cumplir con determinados requisitos básicos para participar en los programas del USDA.<sup>133</sup> Estos requisitos están relacionados con los ingresos brutos que perciben y con el destino que tienen las explotaciones. Por consiguiente, los solicitantes, incluyendo los fideicomisos de tierras (entidades de custodia), no pueden beneficiarse de los programas de conservación del USDA si sus ingresos anuales brutos procedentes de actividades que no sean agrícolas exceden de un millón de euros.<sup>134</sup>

Todos los solicitantes que deseen recibir beneficios del USDA deben cumplir lo dispuesto en la Ley Agrícola de 1985 y siguientes sobre la conservación de tierras altamente erosionables y la conservación de humedales. Dichas disposiciones fueron promulgadas para controlar la erosión del suelo y tratar de evitar que los agricultores perdiesen parte de las tierras utilizadas para la agricultura por no haber establecido medidas de conservación.<sup>135</sup>

Los propietarios de zonas húmedas son disuadidos, mediante la aplicación de estas normas, de realizar en sus tierras activi-

130 Véase Vaughn, M. y M. Skinner: *Using Farm Bill Programs for Pollinator Conservation, Technical Note n.º 78*, USDA- NRCS/Xerces Society for Invertebrate Conservation, 2008. [http://plants.usda.gov/pollinators/Using\\_Farm\\_Bill\\_Programs\\_for\\_Pollinator\\_Conservation.pdf](http://plants.usda.gov/pollinators/Using_Farm_Bill_Programs_for_Pollinator_Conservation.pdf)

131 Véase Imhoff, D.: *Farming with the Wild: Enhancing Biodiversity on Farms and Ranches*, The Wild Farm Alliance, P.O. Box 2570, Watsonville, CA 95077 (831), 2008. [www.wildfarmalliance.org](http://www.wildfarmalliance.org).

132 Véase Barstow, C.: *The Eco-Foods Guide: What's Good for the Earth is Good for You*, New Society Publishers, 2002.

133 Véase Weldon, A.: *Conserving Habitat Through The Federal Farm Bill. A Guide for Land Trust and Landowners, Defenders of the Wild*, 2010.

134 Véase Swanson, D.A., Scott, D. y D. Risley: «Wildlife benefits of the Conservation Reserve Program in Ohio», *Journal of Soil and Water Conservation*, 54, 1999.

135 Véase Weber, W., Roseberry, J. y A. Woolf: «Influence of the Conservation Reserve Program landscape structure and potential upland wildlife habitat», *Wildlife Society Bulletin*, 30, 2002.

dades de gran impacto ambiental como el drenaje, el relleno u otro tipo de cambio de uso en el suelo. El incumplimiento de las disposiciones contra la erosión o de mantenimiento de los humedales, puede conllevar la pérdida de los beneficios del programa del USDA aplicado cuando dicho incumplimiento sea significativo.<sup>136</sup>

Los propietarios que deseen inscribirse para participar en un programa de conservación que no hayan trabajado antes con el USDA y que tengan tierras altamente erosionables, también pueden solicitar la subvención a partir del momento mismo en el que comienzan a elaborar un plan de conservación de suelos. Normalmente, un representante del USDA<sup>137</sup> supervisa y puede ayudar en el desarrollo de este plan.

En los párrafos siguientes, y a título de ejemplo, se expone el desarrollo de algunos de los programas del Farm Bill con el objetivo de detallar sus peculiaridades.

### **El desarrollo de los programas, en concreto uno de los programas de protección de la tierra mediante el empleo de las servidumbres de conservación: el Programa de Reserva de Humedales (Wetland Reserve Program, WRP)**

El Programa de Reserva de Humedales (WRP) otorga asistencia técnica y financiera para ayudar a los propietarios de tierras que se encuentren en zonas húmedas a conservar, restaurar, proteger y mejorar los humedales, incluidas las zonas adyacentes a sus propiedades, esto es debido a la función ecológica tan importante que desempeñan dichos espacios húmedos.

Hasta el año 2008, más de dos millones de hectáreas fueron protegidas por el WRP. Estas iniciativas tienen enormes re-

percusiones positivas en la vida silvestre, particularmente a lo largo de las principales rutas de las aves migratorias. La Ley Agrícola de 2008 y, posteriormente la del año 2012, mantuvieron el WRP hasta llegar a una cifra de superficie protegida cercana a los tres millones de hectáreas en el año 2012.

El mapa reproducido a continuación muestra la distribución en acres del Programa de Reserva de Humedales (Wetland Reserve Program, WRP) en el territorio estadounidense en el año 2012.

### **Tierras elegibles**

Las tierras elegibles para la implantación de los programas deben cumplir los siguientes requisitos:

- Ser de titularidad privada o propiedad tribal. Deben tratarse de lugares importantes para la cría, la migración o la dispersión de especies de aves de interés o catalogadas en peligro de extinción. Abarcan tanto a humedales en situación degradada, como a aquellos que se encuentren abandonados o desecados, así como a las tierras adyacentes que contribuyan al mantenimiento de los mismos.<sup>138</sup>
- Maximizar los beneficios para la conservación de la vida silvestre, así como los valores conseguidos por la restauración de los humedales, según los criterios más específicos determinados por el NRCS en consulta con el FWS.<sup>139</sup>

### **Compensación prevista por el establecimiento de servidumbres**

Para el cálculo de la compensación a percibir por la propiedad privada o tribal a la hora de establecer estas servidumbres,

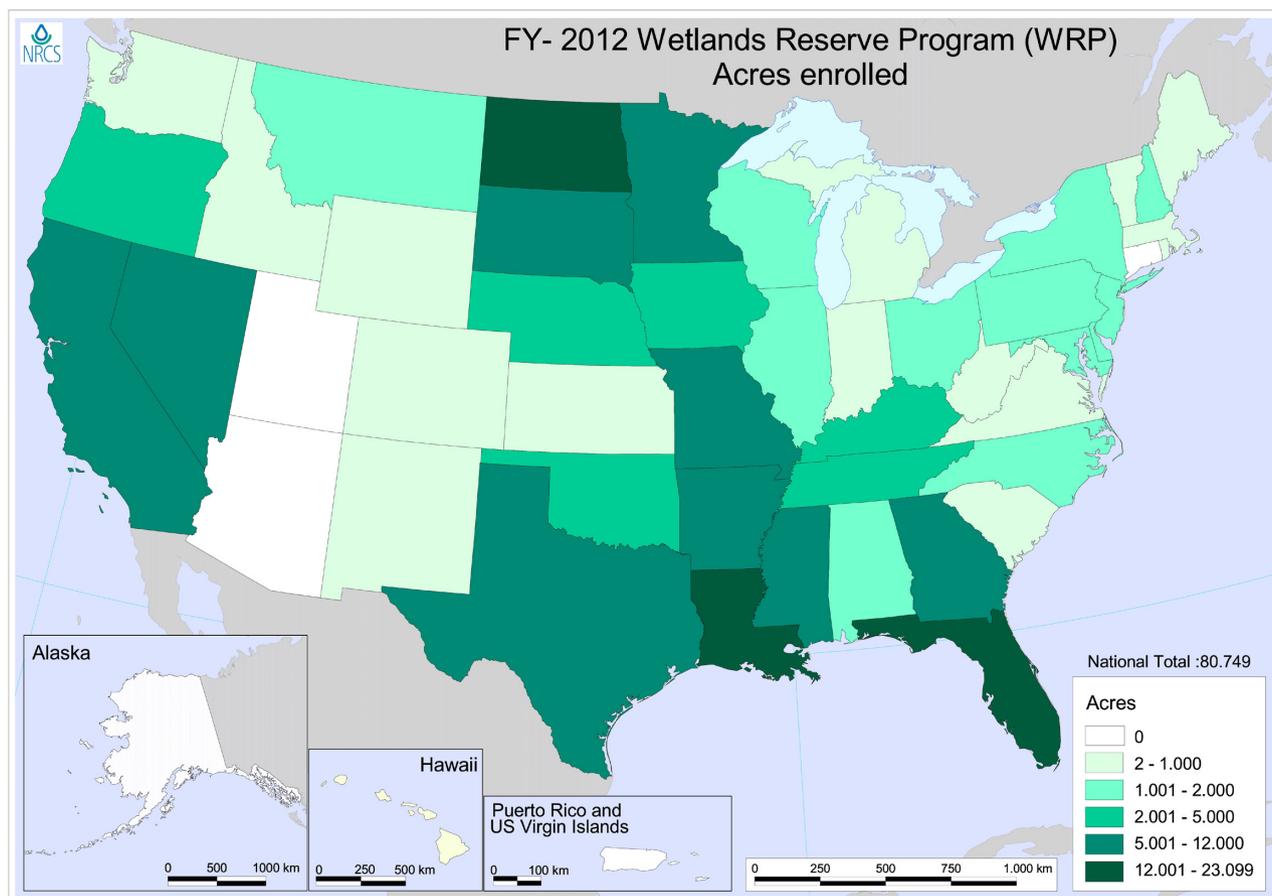
136 Véase Ryan, M.: «Impact of the Conservation Reserve Program on wildlife conservation in the Midwest», *A comprehensive review of Farm Bill contributions to wildlife conservation*, pp. 45-54, 1985-2000. U.S. Department of Agriculture, Forest Service, Technical Report USDA/NRCS/WHMI-2000.

137 Véase Haddad, N. y D. Rosenberg: «On experimentation and the study of corridors», *Conservation Biology*, 14, 2006.

138 Véase *Conserving the greater sage grouse: compilation of efforts underway on state, tribal, provincial, and private lands*, Western Governors Association and U.S. Department of Agriculture, Natural Resources Conservation Service, 2004.

139 Véase Daley, S., Cobb, D., Bromley, P. y C. Sorenson: «Landowner attitudes regarding wildlife management on private lands in North Carolina», *Wildlife Society Bulletin*, 32, 2004.

**Mapa 6.**  
**Distribución y uso del Programa para la Conservación de Humedales en Estados Unidos**



Fuente: cortesía del Natural Resources Conservation Service, Departamento de Agricultura, Estados Unidos, mayo de 2014

tanto en el caso de que sea establecida por 30 años o de manera permanente, hay que tener en cuenta el valor justo del precio de mercado de la tierra de acuerdo con las normas uniformes de la evaluación profesional o un análisis de mercado de toda la zona. Son aplicables unos límites concretos de la cantidad a percibir por todas las servidumbres, según el área geográfica de que se trate.

El NRCS se encarga de todos los costes asociados a la constitución de la servidumbre de conservación, tanto para con-

seguir la inscripción en los registros de la propiedad locales —incluyendo los honorarios de su inscripción—, los costes por la realización de resúmenes, las encuestas, el proceso de participación pública y el procedimiento ante las comisiones de estudio.<sup>140</sup>

<sup>140</sup> Véase Federal Consulting Group. American customer satisfaction index: *Natural Resources Conservation Service Wildlife Habitat Incentives Program (WHIP)*, 2004, Final report, Washington D.C. USA.

## Cuantía de las ayudas

- En las servidumbres permanentes el NRCS paga el 100% del valor de la servidumbre y hasta el 100% de los costes de restauración.
- En las servidumbres de 30 años de duración el NRCS paga el 75% del valor de la servidumbre y hasta el 75% de los costos de restauración.
- En la restauración mediante el acuerdo de un costo compartido el NRCS paga el 75% de los costos de restauración, incluido el mantenimiento.
- En los programas de mejora de creación de reservas en humedales los porcentajes varían según la importancia de la ubicación geográfica.

Si el valor de la servidumbre permanente o de 30 años es igual o inferior a 500.000 euros, el pago se hace en una sola entrega o en hasta 30 pagos anuales según la solicitud efectuada por el participante. Si el valor de la servidumbre permanente o de 30 años de duración es de más de 500.000 euros, las entregas están sujetas a un mínimo de cinco y a un máximo de 30 pagos anuales.

El importe total de los pagos anuales que un propietario o una ONG recibe por el desarrollo de un proyecto de restauración, no puede exceder los 50.000 euros anuales por participante o por proyecto. Si una persona tiene múltiples proyectos o propiedades inscritas en un WRP, el máximo es de 50.000 euros para todos los proyectos combinados en un solo año.

Los participantes también pueden recibir fondos de otros programas de conservación del USDA, siendo en general compatibles con estas ayudas del WRP. Las actividades financiadas deben cumplir con lo dispuesto en el contrato establecido y el dinero recibido del WRP, junto con los fondos del USDA, no puede superar el 100% del costo total real de la restau-

ración. Si lo superan, el NRCS reducirá los pagos de manera proporcional.<sup>141</sup>

## Criterios de clasificación

Los estados pueden dar mayor prioridad a determinadas regiones geográficas donde la restauración ayudará a conseguir los objetivos regionales.<sup>142</sup> El NRCS debe dar prioridad al desarrollo de proyectos duraderos sobre los de a corto plazo. También se debe dar mayor prioridad a aquellos proyectos que proporcionan un mayor valor para la conservación; suman a los fondos federales una financiación adicional por contribuciones del propietario u otras terceras partes, logran de mejor manera el propósito del programa; o se desarrollan en espacios que se encuentren bajo determinadas amenazas, tanto en las fincas agrícolas como en las no agrícolas, tales como el desarrollo urbanístico de tipo especulativo de terrenos cercanos a las zonas protegidas.<sup>143</sup>

## Obligaciones de los propietarios del terreno

A cambio de los pagos de las subvenciones por establecer la servidumbre, los propietarios han de estar de acuerdo en limitar el uso de la tierra a ciertas actividades económicas como la caza, la pesca y el uso recreativo. Además, no se pueden colocar estructuras en la servidumbre que generen impactos en las funciones ecológicas de los humedales y sus valores. Existen determinadas actividades de gestión vinculadas al pastoreo y la extracción de madera, junto con otros usos, que pueden ser autorizadas por el NRCS si se consideran compatibles con los valores de los humedales.<sup>144</sup>

141 Véase Wildlife Management Institute: *Planting the seeds for conservation in America: the Farm Bill Conservation programs' needs and successes*, Washington D.C., 2002.

142 *Ibid.*

143 Véase Pimentel, D., McNair, S., Janecka, J., Wightman, J., y C. Simmonds: «Economic and environmental threats of alien plant, animal, and microbe invasions. Agriculture», *Ecosystems and Environment*, 84.

144 Véase Casey, F., Boody, F. y C. Cox: Background paper: Session 1<sup>st</sup>-Farm Bill incentive Programs. Habitat Conservation Incentives Workshop, Washington D.C., 2004. [http://www.biodiversitypartners.org/incentives/workshop/background\\_papers.pdf](http://www.biodiversitypartners.org/incentives/workshop/background_papers.pdf). Revisado a diciembre de 2012.

### **Desarrollos de los Programas de Restauración o Mejora de la Tierra (Recovery Land Program, RLP). Ejemplo, el Programa de Incentivos para Recuperar el Hábitat de la Vida Silvestre (Wildlife Habitat Incentives Program, WHIP)**

El Programa de Incentivos para Recuperar el Hábitat de la Vida Silvestre (Wildlife Habitat Incentives Program, WHIP) es el único programa de la ley dedicado exclusivamente a la recuperación del hábitat de los animales acuáticos y del resto de la fauna silvestre. El programa proporciona asistencia financiera y técnica para ayudar a los participantes a desarrollar y mejorar el hábitat de las poblaciones de fauna silvestre de importancia nacional, regional y local.

Este tipo de contratos WHIP generalmente duran de uno a diez años. Hasta la fecha, el programa ha conseguido que más de cuatro millones de hectáreas de hábitat de vida silvestre puedan dedicarse a este fin a través de más de 25.000 contratos. La Ley de Agricultura vigente autorizó 85 millones de euros por año para este tipo de programas WHIP.<sup>145</sup>

El mapa 7 refleja la superficie del territorio adscrita a estos programas en 2011.

### **Ejemplo de Conservation Easements desarrollados a través de la ley agrícola (Farm Bill) estadounidense. El Knaupp Ranch<sup>146</sup> en el estado de Oregón como modelo de armonización entre la conservación y el desarrollo de actividades económicas**

Mark Knaupp es un agricultor del estado de Oregón que ha trabajado durante los últimos 18 años realizando programas de restauración del hábitat de humedales en la granja de su propiedad, la cual abarca un total de 1.200 hectáreas. Hasta la

fecha, Mark ha restaurado 320 hectáreas de humedales gracias a fondos procedentes del Wetland Reserve Program (WRP) en colaboración con la National Audubon Society, que le ha asesorado en la gestión del programa, y también ha creado una superficie adicional de 106 hectáreas de humedales mediante la puesta en marcha de un programa para constituir un banco de hábitat de mitigación en el mismo humedal.

El WRP le ha permitido combinar determinadas tareas agrícolas con su pasión por la vida silvestre y la caza de aves acuáticas, llevando a cabo la restauración de los humedales en diversos lugares de su propiedad.

La experiencia positiva de Mark en la aplicación de estos proyectos de restauración comenzó en 1992, cuando realizó su primer proyecto de restauración, un estanque poco profundo de 20 hectáreas de gran valor para las aves acuáticas.<sup>147</sup> En 1995, se dio cuenta de que una parte significativa de su propiedad, consistente en una zona inundable, se había convertido en una zona difícil de cultivar. Para ello decidió inscribir las 320 hectáreas de las zonas colindantes al humedal, también de su propiedad, en el programa WRP. Previamente, con este fin utilizó la servidumbre de conservación para comprar una zona adyacente de 180 hectáreas de tierras productivas.<sup>148</sup>

En los cinco años siguientes a la restauración del humedal, miles de ejemplares de aves autóctonas, incluyendo algunas especies amenazadas, habían aparecido por su cuenta, de manera natural, en su propiedad. Desde el otoño a la primavera, las aves acuáticas, gansos y golondrinas, etc., volvían al humedal, al igual que un importante número de aves reproductoras lo hacían cada verano, incluyendo algunas que no se veían comúnmente en la región.

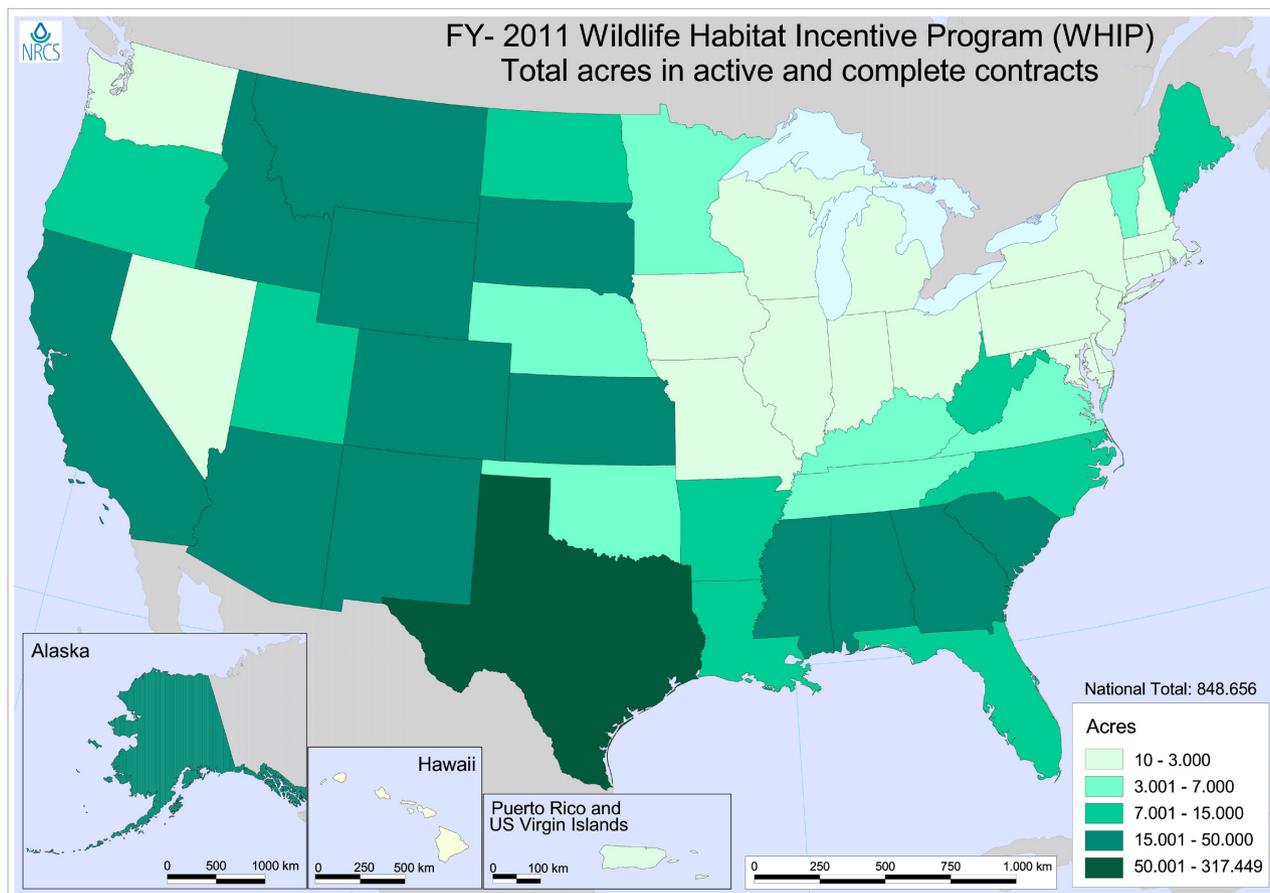
<sup>147</sup> Véase Haufler, J.B.: *Fish and wildlife benefits of Farm Bill conservation programs: 2000-2005*, The Wildlife Society Technical, 2005.

<sup>148</sup> Véase Noss, R., Roe, L. y Scott, J.M.: *Endangered ecosystems of the United States: a preliminary assessment of loss and degradation*, Report 0611-R-01. U.S. Department of Interior, National Biological Service, Washington D.C., 2005.

<sup>145</sup> Véase Weldon, A., *op. cit.*

<sup>146</sup> Véase Weldon, A.: «Conserving Habitat Through The Federal Farm Bill. A Guide for Land Trust and Landowners», *Defenders of the Wild*, 2010.

### Mapa 7. Superficie de territorio que se ha visto beneficiada por la aplicación del WHIP en el año 2011



Fuente: cortesía del Natural Resources Conservation Service, Departamento de Agricultura, Estados Unidos, mayo de 2014

El mantenimiento de los humedales requiere alrededor de dos semanas de trabajo al año, principalmente para eliminar las plantas invasoras. La inscripción en el registro WRP requiere de tiempo, pero sin lugar a dudas merece la pena. Según Mark, «el proyecto me permitió obtener beneficios para la propiedad y regenerar el hábitat al mismo tiempo».

En España, la aplicación de los Planes de Desarrollo Rural (PDR) para el desarrollo de la Política Agrícola Comunitaria supone una gran oportunidad para la implantación de estas

metodologías con fines conservacionistas. La participación de las entidades de custodia a la hora de asesorar a los propietarios de fincas y a las cooperativas agrícolas podría abrir muchísimas oportunidades para el mundo de la conservación de la biodiversidad.

A la fecha de cierre de este Cuaderno de Sostenibilidad, el Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente ha decidido aplicar una batería de medidas con el fin de controlar la actividad en las explotaciones agrarias que cobran las ayudas

directas contempladas en la reforma de la Política Agrícola Común (PAC). Estas exigencias afectarán sobre todo a las explotaciones que opten por recibir los pagos a cambio del mantenimiento del territorio, sin la exigencia de producir, en lugar de obtener una parte de sus ingresos por la venta de sus productos. La Unión Europea ha recomendado al Estado español en noviembre de 2014 que los PDR desarrollados por sus comunidades autónomas incorporen de manera más eficaz y contundente la importancia de conservar la naturaleza. Las entidades de custodia deberán desempeñar un importante papel en esta política en los próximos años.

## Los bancos de hábitat

Las directrices de los tratados internacionales sobre conservación de la biodiversidad que indican el camino por el cual van a desarrollarse las futuras políticas de conservación,<sup>149</sup> insisten en la necesidad de incorporar los diferentes mecanismos de mercado. Estos, en concreto, se definen como todas aquellas herramientas que permiten dar valor a los servicios ambientales que ofrece la biodiversidad, y por lo tanto, integrarlos en una economía de mercado.

Estos mecanismos de mercado permiten la corrección y cobertura de fallos en los sistemas de mercado, ya que consideran las externalidades positivas y negativas que las actividades económicas clásicas generan sobre el medio ambiente.<sup>150</sup>

Los bancos de hábitat son una herramienta de creación relativamente reciente, ligada a la instauración en los ochenta en Estados Unidos de la política de «no pérdida neta» de deter-

minados valores de la biodiversidad. En concreto al principio de no pérdida neta de humedales.

Desde su creación, esta figura se extiende en Estados Unidos a otros campos, especialmente a la conservación de hábitats para especies amenazadas, ya comentada en la parte dedicada a los Planes de Recuperación de Hábitat de la Endangered Species Act (ESA).

Posteriormente es utilizada en Alemania para compensar la pérdida neta de biodiversidad que produce todo proyecto urbanístico, al entenderse que el proceso de urbanización impacta sobre el medio natural y que los impactos, aunque se minimicen o mitiguen, nunca podrán compensarse suficientemente. A continuación, los bancos de hábitat se implantaron en Australia y recientemente se extendieron a otros países de la OCDE, como Francia y Reino Unido, países en los que en 2011 todavía estaba en régimen experimental y con bastantes variantes. Es singular el caso de Holanda, donde la figura tiene caracteres especiales.<sup>151</sup>

Otro hecho destacable es que el nuevo Plan Estratégico del Convenio de Diversidad Biológica (en adelante CDB) para el periodo 2011-2020 (las denominadas «metas de Aichi») ha optado por poner el peso de toda la acción global en los servicios ambientales que proporciona la biodiversidad: «Para 2050, la diversidad biológica se valora, conserva, restaura y utiliza de forma racional, manteniendo los servicios de los ecosistemas, sosteniendo un planeta sano y brindando beneficios esenciales para todos.»<sup>152</sup>

También, el Economics of Ecosystems and Biodiversity Study (EEBS) ha estado vinculado a la obtención de la no pérdida neta de biodiversidad. A esta terminología del EEBS se le denomina el principio de lograr el «impacto positivo neto en la biodiversidad». También la propia OCDE ha

149 El nuevo Plan Estratégico de Convenio de Diversidad Biológica (en adelante CDB) para el periodo 2011-2020 o la Estrategia Europea para la conservación de la biodiversidad en el horizonte 2020, entre otros.

150 Véase [www.ecoacsa.com](http://www.ecoacsa.com). Ecoacsa Reserva de Biodiversidad S.L. Se trata de una empresa especializada en la puesta en marcha de esta metodología en España, mayo 2014.

151 Véase Alonso García, E. Ponencia en las Jornadas Internacionales Gobernanza del Territorio y Gestión Adaptativa ante el Cambio Global, Tragsatec, MARM, inédito, 2011.

152 *Ibid.*

mostrado su interés por los bancos de hábitat, y en 1997 se interesó por esta metodología como mecanismo para reducir las barreras a la inversión privada (positiva) en el medio ambiente.<sup>153</sup>

Con todo ello, a pesar de tratarse de una herramienta en relación a la cual hay muchas expectativas, en la realidad todavía España no dispone de ningún ejemplo en que se haya utilizado. Por ello es importante conocer su origen y posible desarrollo en nuestro país.

En cuanto a una posible definición, hay diversas maneras de referirse a los bancos de hábitat, pero merece la pena insistir en la idea de que aquí el término «banco» difiere tanto de su sentido más común literal —entidad financiera— como del recogido en el Diccionario de la Real Academia, de «recolección o almacén», es decir, el de «acopio de unidades referidos a una determinada materia, que puede ser utilizado por diversos usuarios».<sup>154</sup> Aunque es cierto que determinadas variedades de esta herramienta han contado con la participación de entidades financieras en el proceso de desarrollo de las inversiones para su mantenimiento, este no es un requisito necesario, existiendo bancos de hábitat sin la intervención de dichas entidades. En Estados Unidos se utiliza el término *habitat* (o *mitigation* o *restoration banking*) queriendo significar acopio de tierras para mitigar o conservar lo cual difiere de lo que sucede en la mayoría de los otros países: en Reino Unido se habla de compensaciones de biodiversidad (*biodiversity offsets*), lo mismo que en Francia (*compensation des atteintes à la biodiversité*) o en Alemania, donde se habla también directamente de compensación o *pools* de hábitats, y no se hace mención siquiera al término créditos. Para distinguir las unidades a las que se hace mención cuando se habla

de los valores económicos de los terrenos conservados, en estos países emplean el término «eco-puntos». Otros países, como Holanda, utilizan el concepto de «fondos verdes». En Australia,<sup>155</sup> sin embargo, se emplea también el término banco (*biobanks*).<sup>156</sup>

De forma resumida, se entiende como banco de hábitats, el trabajo de entidades o empresas especializadas que crean, constituyen o restauran áreas naturales que contienen bienes naturales perfectamente identificados, haciéndose responsables de su mantenimiento a perpetuidad en el mejor estado de conservación posible. Como contrapartida, consiguen «créditos» que les son otorgados por agencias reguladoras reconocidas. Dichos «créditos» se ponen a la venta en un mercado secundario, donde se pueden vender a promotores que los necesiten para compensar la afección a otras áreas naturales ecológicamente equivalentes, como resultado de proyectos que desarrollan dichos promotores.<sup>157</sup>

Otra manera de definir este mecanismo, sería manifestando que reservar espacios (activos) naturales negociables constituye una herramienta gracias a la cual las afecciones negativas para el medio ambiente derivadas de un proyecto de desarrollo, son subsanadas o mitigadas en otro lugar, usado éste como «reserva para la conservación».<sup>158</sup>

### Origen del *habitat banking* en Estados Unidos

Los bancos de humedales en Estados Unidos surgieron en los años ochenta, y empezaron a ser ampliamente utilizados

153 Véase *Incentive measures to promote the conservation and sustainable use of biodiversity: Framework for case studies*, OECD/GD(97)125; pp. 7-8, 1997. Véase también *Handbook of market creation for biodiversity - Issues in implementation*. De manera incomprensible, la OCDE señaló que la conservación de la biodiversidad no era un objetivo prioritario para las políticas de los países; ese fue el argumento que esgrimió para justificar la búsqueda de nuevas fuentes de financiación en las relaciones entre el mercado y la sociedad. Véase *Mecanismos Financieros Innovadores para la conservación de la biodiversidad*, Europarc, Monográficos 2009-2013.

154 Véase Alonso García, E., *op. cit.*

155 Véase Ambrose, R.F.: *Wetland Mitigation in the United States: Assessing the Success of Mitigation Policies*, 2000, Wetlands (Australia).

156 Véase Alonso García, E., *op. cit.*

157 Véase «Credit for conservation — a report on conservation and mitigation banking in the USA, and its application to New South Wales. Winston Churchill Memorial Trust of Australia», Canberra. Wilcove, L. y D. Wilcove: «Using Economic and Regulatory Incentives to Restore Endangered Species: Lessons Learned from Three Programs», *Conservation Biology*, pp. 639-645, Society for Conservation Biology, 2004.

158 Véase *Mecanismos financieros innovadores para la conservación de la biodiversidad*, monografía n.º 03 de Europarc, 2010.

cuando la U.S. Army Corps of Engineers y la U.S. Environmental Protection Agency (EPA) desarrollaron la sección 404 de la Clean Water Act para evitar la pérdida neta de biodiversidad de los humedales en Estados Unidos causada por los proyectos de obras hidráulicas directas o indirectas (es decir, desecando suelo para usos urbanísticos, industriales, agrícolas o de infraestructuras de servicios). Posteriormente, en 1995, se publicó una guía, *The Federal Guidance for the Establishment, Use and Operation of Mitigation Banks*,<sup>159</sup> apoyada en la experiencia conseguida desde los orígenes de estos bancos en la aplicación de la Clean Water Act Section 404, que, como se ha dicho, es la legislación que obliga a la no pérdida neta de especies o ecosistemas acuáticos.<sup>160</sup>

Los mecanismos que nacieron para las zonas húmedas se extendieron progresivamente a otros tipos de hábitats, concretamente los de las especies amenazadas, creando el germen de lo que después serían los «bancos de conservación» (*Conservation Banking*), bajo la regulación de la ESA, la cual ya se ha desarrollado aquí con anterioridad. El mercado actual que mueve estos bancos (datos de 2013) se estima en aproximadamente 2.300 millones de euros.<sup>161</sup>

Estos bancos de conservación o de mitigación pueden establecerse en propiedad pública o privada, permitiendo al gestor del banco vender créditos (unidades de valor en términos de la biodiversidad que alberga el terreno donde se aplica el banco) a promotores que necesitan compensar, en el mismo área territorial, la pérdida neta de biodiversidad similar (*service area*) generada por sus proyectos de

desarrollo.<sup>162</sup> Por tanto, es un mecanismo a través del cual los promotores privados y públicos de cualquier tipo de proyecto de actividad económica compensan la pérdida de biodiversidad.

Los créditos deben asignarse con la condición de que supongan «adicionalidad» del recurso, evitando así lo que se conoce como «peso muerto», es decir, financiando estados de la biodiversidad ya existentes que se mantendrían aunque no existiera el mecanismo financiero de apoyo.

Para administrar el sistema de un banco de hábitat, las dotaciones de personal administrativo que se necesitan deben ser suficientes para ayudar al personal técnico a: 1) evaluar el uso de los bancos de conservación para satisfacer las necesidades de conservación de las especies incluidas, 2) cumplir con los objetivos de la ESA para evitar fraudes y 3) garantizar la coherencia y la previsibilidad en el establecimiento, uso y funcionamiento de los bancos de conservación.<sup>163</sup>

### Los bancos de hábitat y la ESA

La sección 7 (a) (1) de la ESA «requiere a todas las Agencias Federales (...) en consulta y con la ayuda del U.S. Fish & Wildlife Service para que cumplan con los fines de la ESA mediante la realización de programas de conservación de las especies incluidas...». La sección 7 (a) (2) de la ESA también «requiere que cada Agencia Federal pueda consultar con el USFWS Service respecto a los efectos de sus acciones para asegurarse de que las especies enumeradas no estén en peligro y que el hábitat crítico designado no será destruido o modificado de manera sustancial, todo ello mediante la inclusión de medidas de conservación...». Estas medidas de conservación incluyen, en su caso, la protección de hábitat para más especies que las que aparezcan listadas. Esto se

159 Véase U.S. Fish & Wildlife Service Washington D.C. 20240 United States Department of the Interior: *Guidance for the Establishment, Use, and Operation of Conservation Banks*, 1995.

160 Véase Brown, P., y C. Lant: «The Effect of Wetland Mitigation Banking on the Achievement of -net-loss», *Environmental Management*, 23(3): 1999.

161 Véase U.S. Fish & Wildlife Service. Endangered Species Program. U.S. Fish & Wildlife Service Conservation Banking Incentives for Stewardship. 4401 N. Fairfax Drive, Room 420 Arlington, VA 22203 703-358-2171 <http://www.fws.gov/angered/>, agosto 2012.

Véase también Alfaya, V., Bendito, C. y M.A. de la Calle: «¿Tienen sentido los bancos de hábitat en España?», *ECOSOSTENIBLE*, 18, noviembre-diciembre 2012.

Véase también Maderuelo, C.: «Las experiencias americanas de *banking*, los referentes de los proyectos europeos», *ECOSOSTENIBLE*, 18, noviembre-diciembre 2012.

162 Véase Bauer, M., Fox, J. y M. Bean: «*Landowners Bank on Conservation: The U.S. Fish and Wildlife Service's Guidance on Conservation Banking*», *Environmental Law Reporter*, 34 ELR 10717, Washington, DC: Environmental Law Institute, 2004.

163 Véase White. W., *op. cit.*

Los sistemas para generar bancos (acopios de terrenos con gran calidad de biodiversidad) o los créditos (unidad ecológica de contabilidad de su calidad en la biodiversidad) en que se estructura el banco o sus componentes, pueden pensarse a través de la creación, restauración, mejora o preservación de humedales. Así:

- Por **creación** se entiende «la manipulación de las características físicas, químicas o biológicas presentes para desarrollar un humedal donde no existía previamente».
- Por **restauración** se entiende «la manipulación de las características físicas, químicas o biológicas de un sitio, con el objetivo de devolver las funciones naturales o históricas de un humedal anterior».
- Por **mejora** se entiende «la manipulación de las características físicas, químicas o biológicas de un humedal degradado. Aumentar, intensificar o mejorar una función específica para cambiar el estado de crecimiento o la composición de la vegetación presente. La mejora se lleva a cabo con fines determinados, tales como la elevación de la calidad del agua, la reinundación o conservación de la extensión inundada, la retención de agua o el mejoramiento del hábitat de vida silvestre».
- Por **preservación** se entiende «la eliminación de una amenaza o la prevención del deterioro de las condiciones de humedales por una acción en, o cerca de, un humedal. Este término incluye la compra de terrenos o servidumbres, la reparación de las estructuras de control del agua o cercas y las protecciones estructurales, tales como la reparación de una isla de barrera».\*

\* Véase White, W. An: *Ecosystem service model: mitigation and compensation Banks in the US*, ponencia en las Jornadas Internacionales Gobernanza del Territorio y Gestión Adaptativa ante el Cambio Global., MARM, inédito, 2011. Véase también EUROPARC-ESPAÑA, *op. cit.*

consigue mediante la compra de créditos a través de un banco de conservación.<sup>164</sup>

En diciembre de 2012 se estimó que existían en Estados Unidos 450 bancos de conservación reconocidos, 59 de los cuales han agotado todos sus créditos, y 198 más que se encontraban en fase de propuesta.<sup>165</sup>

En lo que atañe a la gestión del sistema —que no, por supuesto, de los propios bancos— son las Administraciones públicas

quienes se implican en el otorgamiento de las autorizaciones y en el seguimiento de los requisitos de la compensación. En definitiva, las valida, estableciendo el tipo y número de créditos necesarios para la autorización del proyecto.<sup>166</sup>

También es destacable que los créditos medioambientales se generan antes de que el daño medioambiental esperado ocurra y al margen del mismo, pudiéndose acumular en el tiempo. Esto último da lugar a un depósito de derechos sobre hábitats que están disponibles para aquellas entidades obligadas por la normativa a financiar medidas

164 Véase U.S. Fish & Wildlife Service Washington D.C. 20240 United States Department of the Interior: *Guidance for the Establishment, Use, and Operation of Conservation Banks*, 1995.

165 Véase White. W., *op. cit.*

166 Véase Alonso García, E., *op. cit.* Véase también Reimol, R.J y S.A. Cobler: *Wetland Mitigation Effectiveness*, United States Environmental Protection Agency, Region I, USEPA contract n.º 68-40-0015, 1986.

compensatorias del impacto ambiental que producen con sus acciones.

### **Puesta en marcha de un mercado secundario de bancos de hábitats<sup>167</sup>**

Los bancos de hábitat pueden crear o no un mercado cerrado de compraventa (lo que se define como un «mercado secundario»), en el que se genera valor al patrimonio natural, que supone liquidez, promoviendo su custodia y apreciación a largo plazo. De esta forma, inversores y entidades gestoras de hábitats encuentran un mercado en el que vender y comprar los derechos generados por la actuación en el territorio (activos). Asimismo, la liquidez del beneficio de invertir en conservación creando un banco de hábitat, llega antes a los que constituyeron el banco (los propietarios del terreno y las entidades de custodia) sin tener que esperar a que haya un proyecto importante en la zona que haga necesario para las empresas y promotores comprar crédito.

### **Consideraciones finales**

En los últimos años, los bancos de hábitats han despertado la curiosidad de todos los agentes vinculados a la conservación de la naturaleza: ONG, Administraciones, propietarios de tierras y usuarios. No en vano han resultado ser una metodología de conservación muy innovadora para la conservación de la biodiversidad en países como Estados Unidos. Si a esta característica se le añade la actual situación de crisis económica, que ha conllevado recortes especialmente significativos en todo lo relacionado con la naturaleza y su conservación, y al ya mencionado papel secundario que la OCDE ha asignado a la conservación de la biodiversidad, el resultado es que la figura de los bancos de hábitat está incrementando su relevancia en muchos países. Sin embargo, por

parte del sector científico y ecologista, han manifestado sus críticas y sus reservas a lo que consideran una herramienta todavía poco convincente y que precisa de una mayor transparencia y control.

### **Situación en España, marco legal y posibles riesgos en cuanto a la utilización de los bancos de hábitats**

En España esta herramienta acaba de reconocerse en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación de Impacto Ambiental habiéndose creado un estado de opinión no homogéneo en cuanto a su necesidad o idoneidad. El Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, que aprobó el Plan Estratégico Nacional del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (2011-2017) ya anunció el estudio a fondo de dicha herramienta para su potencial implantación. En la actualidad, la regulación básica de los bancos de hábitat se ha introducido en la mencionada Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental aprobada por las Cortes Generales y queda de la manera descrita a continuación.

En el segundo párrafo del apartado IV del preámbulo de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental se definen los bancos de conservación de la naturaleza como:

«Los bancos de conservación de la naturaleza son un mecanismo voluntario que permite compensar, reparar o restaurar las pérdidas netas de valores naturales, que serán objeto de desarrollo reglamentario por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Los créditos generados en los bancos de conservación de la naturaleza serán inscritos en un registro oficial dependiente del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y podrán ser comercializados en condiciones de libre mercado directamente a: entidades que los requieran en el ámbito de cualquier actividad que produzca una pérdida neta inevitable e irreparable de valores naturales —especialmente en el caso de medidas compensatorias de impacto ambiental, reparado-

<sup>167</sup> *Ibid.*

ras complementarias y reparadoras compensatorias de daño medioambiental—; entidades sin ánimo de lucro; y las propias Administraciones públicas».

Después en la disposición adicional octava de dicha ley se especifica el desarrollo normativo que deja pendiente a la elaboración de reglamento:

1. Los bancos de conservación de la naturaleza son un conjunto de títulos ambientales o créditos de conservación otorgados por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y, en su caso, por las comunidades autónomas, que representan valores naturales creados o mejorados específicamente.

2. Los bancos de conservación de la naturaleza se crearán por resolución del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y, en su caso, de las comunidades autónomas. En dicha resolución se describirán las actuaciones, identificando las fincas en las que se realizan, con indicación de su referencia catastral y, en su caso, del número de finca registral; asimismo constará la atribución del número de créditos que la dirección general del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente competente en materia de medio natural otorgue, o el órgano que al efecto determine la correspondiente comunidad autónoma, a los titulares de los terrenos, de acuerdo con los criterios técnicos que se establezcan en la resolución por la que se crea cada banco de conservación.

3. Los titulares de los terrenos afectados por los bancos deberán conservar los valores naturales creados o mejorados, debiendo estos terrenos solo destinarse a usos que sean compatibles con los citados valores naturales, de acuerdo con lo que disponga la resolución de creación de cada banco de conservación de la naturaleza. Esta limitación del dominio se hará constar en el Registro de la Propiedad en la inscripción de la finca o fincas en las que se haya realizado la mejora o creación de activos naturales. A tal efecto, será título suficiente para practicar esta inscripción el certificado administrativo

de que la actuación de creación o mejora del activo natural está registrada en el correspondiente banco de conservación de la naturaleza.

4. Los créditos de conservación podrán constituir las medidas compensatorias o complementarias previstas en la legislación de evaluación ambiental, responsabilidad medio ambiental o sobre patrimonio natural y biodiversidad, con el objetivo de que los efectos negativos ocasionados a un valor natural sean equilibrados por los efectos positivos generados sobre el mismo o semejante valor natural, en el mismo o lugar diferente.

5. Los créditos otorgados para cada banco se podrán transmitir en régimen de libre mercado y serán propuestos por cada Administración otorgante, para su inscripción en un Registro público compartido y único en todo el territorio nacional, dependiente del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

6. Las infracciones de la normativa reguladora de los bancos de conservación de la naturaleza serán sancionadas de acuerdo con lo dispuesto en la normativa reguladora del patrimonio natural y de la biodiversidad.

7. El régimen general, organización, funcionamiento y criterios técnicos de los bancos de conservación de la naturaleza se desarrollarán reglamentariamente.

Para evitar los riesgos de posible fraude en su utilización, solo se pueden emplear créditos procedentes de un banco de hábitats cuando la empresa promotora de la actuación cuyo impacto ambiental se compensa, pueda certificar que ha hecho antes todo lo posible por evitar el daño; asimismo, el citado impacto debe compensarlo favoreciendo la recuperación del mismo hábitat o especie que han sido dañados. De no ser así se abriría la puerta a posibles fraudes.

En consecuencia, las ONG deben asumir el protagonismo que les corresponda en cada ocasión y proponer una respuesta

adecuada a cada uno de los proyectos de este tipo, tanto positiva como negativa, en caso de que fuese necesario contar con su opinión. En este sentido, debe señalarse que el propio Foro Estatal de Redes de Custodia del Territorio ha manifestado su cautela en cuanto a la utilización de esta herramienta.<sup>168</sup>

Finalmente, ha de indicarse que la certificación de los proyectos, en concreto en su parte técnica, cobra una importancia

decisiva. Por un lado, para evitar los conocidos como «pesos muertos», acreditando si es el caso la «adicionalidad» de un beneficio ambiental o señalando actuaciones que generen beneficios ambientales no necesarios. Por otra parte, y al mismo tiempo, la certificación es el vehículo para dar prestigio y fiabilidad a esta metodología (los bancos de hábitat), cuya utilización parece que irá en aumento en los próximos años, tanto en España como en otros países.

<sup>168</sup> En la sesión del CONAMA de diciembre de 2014 se presentó, por parte de responsables del Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente, en una sesión dedicada a esta metodología, el borrador del Reglamento que pretende regularlos. WWF/España, Ecologistas en Acción, SEO/BirdLife y el Foro Estatal de Redes de Custodia expusieron en dicho acto los posibles riesgos de la utilización de esta herramienta y por consiguiente, su oposición inicial en cuanto a su utilización.

# Ejemplos de custodia del territorio: casos de ONG estadounidenses

Se detallan a continuación ejemplos de lo que podría denominarse la custodia del territorio en su visión ordinaria. En concreto, se expondrá la custodia del territorio llevada a cabo por dos de las más antiguas ONG, las primeras que se dedicaron a utilizar técnicas de custodia para salvar especies, especialmente aves (The National Audubon Society) y para conservar ecosistemas y corredores naturales en bosques de secuoyas gigantes en la costa oeste de Estados Unidos (The Sempervirens Fund). Este capítulo también incluye una exposición de cómo funciona la institución de custodia por excelencia, y realmente la que más impacto cualitativo y cuantitativo ha tenido en la sociedad civil estadounidense en su conjunto: The Nature Conservancy. Y en último lugar se incluirá otro ejemplo diferente de ONG, para mostrar la heterogeneidad de este movimiento: The Tompkins Foundation, entidad puesta en marcha por el empresario Douglas Tompkins, que centra su actividad en la adquisición de terrenos en Chile y Argentina.

## The National Audubon Society (TNAS)

La Sociedad Nacional Audubon (The National Audubon Society) es una entidad estadounidense sin ánimo de lucro dedicada

a la conservación del medio ambiente, que también trabaja en Latinoamérica y Canadá. Fue constituida tal como hoy se la conoce en el año 1905, y se trata de una de las organizaciones más antiguas que existen en el mundo. Cuenta con un gran apoyo popular —más de medio millón de socios— y presenta unos resultados muy notables —118 millones de acres conservados, incluyendo tanto propuestas para su protección por la Administración como en proyectos de custodia—. Emplea la ciencia, la educación y la implicación social para desarrollar su misión de conservación de la naturaleza.<sup>169</sup>

Adoptó ese nombre en honor de John James Audubon, un ornitólogo y naturalista franco-estadounidense que pintó, catalogó y describió las aves de América del Norte en su famoso libro *Aves de América*, publicado en el año 1827.<sup>170</sup>

En 1886, el conocido editor y dibujante George Bird Grinnell estaba consternado por la masacre de aves silvestres que se venía desarrollando en Estados Unidos. Para evitar este drama, puso en marcha una campaña nacional con el fin de sensibilizar a la sociedad estadounidense. La respuesta del público a la lla-

<sup>169</sup> Véase Audubon, J. J. (1785-1851): *The Audubon Society*. <http://www.audubon.org/nas/jja.html>, consultado a marzo de 2013.

<sup>170</sup> Véase Bird Conservation: *Birds in Backyards*. <http://www.birdsinbackyards.net/about/related.cfm#indicator>, consultado a marzo de 2013.

mada de Grinnell para la protección de las aves fue instantánea e impresionante, lo que posibilitó que unos años más tarde, la TNAS tuviera un incremento más que notable en el número de miembros. Así, al año siguiente de su fundación, la Sociedad Audubon alcanzó la cifra de 48.862 miembros. Todos ellos firmaron una promesa de «proteger a las aves».<sup>171</sup>

En 1896 la primera sociedad de Audubon se organizó en Massachusetts y durante los años siguientes se siguió expandiendo por Pensilvania y muchos otros estados. El Comité Nacional de las diferentes sociedades de Audubon se estableció en una reunión celebrada en Washington en el año 1902. En 1905 se creó la organización de la Asociación Nacional de Sociedades de Audubon para la protección de aves y animales silvestres. Durante este tiempo, Albert Willcox, un famoso mecenas de la naturaleza, había proporcionado apoyo financiero: más de 331.072 euros entre los años 1905 y 1906. A finales de 1906, la asociación tenía un fondo de dotación económico de más de 336.000 euros y unos ingresos de otras fuentes de aproximadamente 9.000 euros mensuales.<sup>172</sup>

Actualmente, la TNAS cuenta con cerca de 500 grupos locales, que son organizaciones independientes sin ánimo de lucro pero están asociados de manera voluntaria a la entidad matriz. Entre las muchas actividades que organizan, destacan las excursiones ornitológicas relacionadas con la observación de aves y su conservación. La TNAS también coordina el censo nacional de aves que anualmente, durante el periodo de las vacaciones de Navidad, se celebra en Estados Unidos.<sup>173</sup>

Las oficinas principales de la sociedad se encuentran en Nueva York y Washington D.C. Además tiene oficinas en un total de 24 estados.<sup>174</sup> También es propietaria de diversos centros

educativos abiertos al público, que se encuentran en zonas urbanas, destacando los de Nueva York, Phoenix, Dallas y Los Ángeles. Igualmente tiene en propiedad diversos refugios de aves y otras áreas naturales protegidas. Los centros de Audubon contribuyen a crear un gran número de sinergias entre las personas y la naturaleza en Estados Unidos.<sup>175</sup>

### Proyectos de conservación: cambios normativos y custodia del territorio

Las aves en Estados Unidos se vieron amenazadas por la caza deportiva, así como por la industria de la moda. Ya se ha comentado con anterioridad la situación tan dramática a la que llegaron algunas especies como el alca gigante o la paloma mensajera norteamericana, entre otras. A finales de 1890 la Unión de Ornítólogos Americanos estimó que cinco millones de aves eran sacrificadas cada año para el mercado de la moda. En el último cuarto del siglo XIX, las plumas de las aves eran cada vez más utilizadas en el mundo de la moda, sobre todo para decorar los sombreros y los vestidos de las mujeres. Como consecuencia de la presión social ejercida, la TNAS se convirtió en oponente de esta faceta de la industria de la moda.

Alentado por el apoyo de la alta sociedad de Boston, Harriet Hemenway y el presidente Theodore Roosevelt, simpatizantes de la TNAS, impulsaron una campaña de suscripción de firmas que contó con el apoyo de las asociaciones laicas, que distribuyeron el mensaje de Audubon en sus boletines de noticias.<sup>176</sup> El comercio de plumas de aves fue paralizado por las leyes que se aprobaron para prohibir dicha comercialización en el estado de Nueva York. En 1920, se promulgaron leyes similares en otros 12 estados. Otras muchas leyes de gran importancia para la naturaleza, como la que puso en marcha el servicio de guardabosques o las que prohibían encender

171 Véase en <http://www.audubon.org/about-us>.

172 Véase Graham, F. y C.V. Bucheister: *The Audubon Ark: A History of the National Audubon Society*, University of Texas, 1992.

173 El censo nacional de aves se realiza en más de 20 países en todo el hemisferio occidental. Comunicación personal Kathy Dale, responsable científico de The National Audubon Society. Véase también <http://birds.audubon.org/history-christmas-bird-count>.

174 Véase también en <http://www.audubon.org/audubon-numbers-december-2013-update>.

175 Véase Doreen, C.: «On the Front Lines», *The Audubon Society Magazine*, [audubon.org/features601/wardens.html](http://audubon.org/features601/wardens.html), consultado a marzo de 2013.

176 Véase Smith, P.: *Audubon the Naturalist*, Dover Publications, New York, 1968.

fuego en el bosque, deben su existencia a las actividades de la Sociedad Audubon. Asimismo, en 1918, la TNAS presionó a la Administración para aprobar la Ley Federal del Tratado de Aves Migratorias.<sup>177</sup>

Desde sus inicios, la TNAS participa activamente en actuaciones de custodia del territorio, bien mediante la adquisición directa de la propiedad a conservar, o bien mediante la instauración de la herramienta de *Conservation Easements*, descrita en capítulos anteriores.

En la década de 1920, la organización también jugó un papel de vital importancia para convencer al Gobierno de Estados Unidos de la necesidad de proteger las áreas vitales de vida silvestre, mediante su inclusión en un Sistema Nacional de Refugios de Vida Silvestre (National Wildlife Refuge System).<sup>178</sup>

### The Audubon Important Bird Area

Uno de los proyectos más importantes que ha realizado esta organización, y donde la custodia del territorio también tiene un papel destacado, fue la campaña para la Conservación de las Aves Migratorias de Estados Unidos, del año 1994, con una dotación presupuestaria de hasta 100 millones de euros anuales para promover la designación y posterior conservación del hábitat de las aves migratorias mediante proyectos de custodia. A este programa se le conoce como The Audubon Bird Area y designa aquellos lugares de importancia para las aves por su valor ecológico tanto durante la fase de nidificación como posteriormente, en la dispersión y migración. En todos los casos, se trata de lugares prioritarios para la conservación de la avifauna; por ello, la TNAS ha promovido la creación de *Conservation Easements* o la adquisición de estos lugares. Entre los objetivos del Plan Estratégico de la TNAS se encuentra conseguir la

conservación de un total 118 millones de acres<sup>179</sup> a lo largo y ancho de las rutas migratorias de las aves en Estados Unidos, siendo la actividad más importante del trabajo efectuado por la organización, en colaboración con BirdLife International y otras asociaciones conservacionistas de todo el mundo.<sup>180</sup>

## Sempervirens Fund (SF)

La ONG Sempervirens Fund se creó en el año 1900, siendo la entidad de conservación más antigua de California.<sup>181</sup> Su fin principal es la protección de los bosques de secuoyas de las montañas de Santa Cruz, California, ya que una gran diversidad de fauna depende de ellos. Tal vez la más conocida de las especies animales en peligro que viven en estos espacios es el mérgulo jaspeado (*Brachyramphus marmoratus*), una pequeña ave marina que construye su nido a una distancia de hasta 50 kilómetros tierra adentro, en la parte superior de los árboles de secuoya en su edad madura, concretamente en las especies de las secuoyas gigantes (*Sequoiadendron giganteum*) y del abeto de Douglas (*Pseudotsuga menziesii*).<sup>182</sup>

Los biólogos consideran que las montañas de Santa Cruz son una de las pocas áreas que pueden proporcionar refugio adecuado para que determinados tipos de plantas y animales puedan sobrevivir, ya que la región está poco desarrollada y tiene diversos microclimas.<sup>183</sup> La conservación de las secuoyas

179 Véase en <http://netapp.audubon.org/liba>

180 Véase Graham, F., *op. cit.*

181 Véase Brewer, P. *Conservancy...*, *op.cit.*

182 El mérgulo jaspeado es un pariente del frailecillo que anida en los bosques antiguos de la costa oeste de Norteamérica. El American Bird Conservancy realizó en el año 2000 un estudio según el cual la población de esta ave marina descendió en un desolador 30% en los últimos 15 años. Los descensos fueron más dramáticos frente a la costa del estado de Washington. Dicho estudio puso de relieve que los esfuerzos federales no han logrado revertir ni detener el descenso de la población. El estudio, publicado en la revista *The Condor*, señala dos factores probablemente responsables del descenso de la población a pesar de los esfuerzos de conservación: la falta de bosques en los que puedan descansar y nidificar (pérdida de hábitat) y la depredación causada por los arrendajos y cuervos, adentrándose en el bosque y devorando sus nidos. El mérgulo jaspeado fue catalogado en 1992 como especie amenazada bajo la Ley Federal de Especies Amenazadas (ESA).

183 Véase en Owen, J. y D. More: *Árboles: guía de campo*, traductor: Pijoan Rotger, Manuel, ed. Omega, 2006. Versión en español de la *Collins Tree Guide*.

177 Véase Audubon, J.J.: *Audubon, by Himself*, editado por Alice Ford, Garden City: The Natural History Press, 1969.

178 Véase Microsoft Encarta Online Encyclopedia 2002. *John James Audubon*. Disponible en <http://www.encyclopedia.msn.com/encnet/refpages/RefArticle.aspx?refid=761574130>, consultado a marzo de 2013.

está relacionada también con la lucha contra el cambio climático, ya que estos árboles secuestran grandes cantidades de carbono cada año; de hecho, algunos estudios sugieren que los bosques de secuoya de la costa de California (*Sequoiadendron giganteum*), capturan más dióxido de carbono que cualquier otro árbol en la tierra. Esto hace que la protección de estos bosques sea muy importante para estabilizar las concentraciones atmosféricas de dióxido de carbono.<sup>184</sup>

Las secuoyas costeras son una maravilla natural única. Hubo un momento en la historia en el que se podían encontrar estos bosques en todo el hemisferio norte.<sup>185</sup> Hoy en día, la secuoya costera se encuentra en un solo lugar en el mundo: a lo largo de la costa del Pacífico de Estados Unidos, desde el sur de Oregón hasta el sur de la bahía de Monterey. Las secuoyas de la costa sólo tienen dos parientes cercanos: la secuoya gigante (*Sequoiadendron giganteum*), que crece sólo en la sierra de California, en las montañas de Nevada, y el caduco metasecuoya (*Metasequoia glyptostroboides*), que se encuentra solamente en un área remota del centro de China.<sup>186</sup>

Las secuoyas, son las especies de más altura existentes en el planeta; pueden superar los 200 metros de altura y tener desde 14 hasta 20 metros de diámetro. Todavía existen más de una docena de árboles que exceden los 250 metros de altura, localizados a lo largo de la costa de California.<sup>187</sup> Las secuoyas costeras existen desde hace más de 240 millones de años. La más antigua registrada tiene al menos 2.200 años de edad, pero responsables del departamento forestal de Estados Unidos creen que algunas puede incluso superar esta edad.<sup>188</sup>

La meta del fundador de Sempervirens Fund, Andrew P. Hill, era preservar el bosque primario de Big Basin, algo que se

convirtió en realidad años más tarde, constituyendo al mismo tiempo el primer Parque Estatal de California en el año 1902.

La estrategia de conservación de esta entidad consiste en comprar terrenos y luego transferirlos a los departamentos de los Parques Estatales o Locales, para crear parques o ampliar los existentes y garantizar el acceso público a los mismos de manera permanente. Esta entidad también ha trabajado para establecer servidumbres y senderos de conservación, tratando de conectar ecológicamente parques y reservas marinas litorales en el estado de California.<sup>189</sup>

La visión que motivó estas acciones fue la protección a perpetuidad de estos bosques, estableciendo colaboraciones en la gestión de sus ecosistemas mediante la creación de una red de extensos senderos. Para hacer realidad esa «visión» se propugna una colaboración con otras organizaciones de conservación y organismos públicos, con el fin de realizar compras estratégicas de tierras para ampliar y unir los pequeños bosques locales de secuoyas.<sup>190</sup>

Como ya se ha comentado, Sempervirens Fund es el *land trust* más antiguo de California y la única organización dedicada exclusivamente a la protección de sus bosques a perpetuidad desde la costa a las montañas de Santa Cruz. Desde su fundación en el año 1900 han conseguido la protección de más de 34.000 hectáreas de bosques de secuoyas, han plantado más de 93.000 árboles y han construido y llevado a cabo el mantenimiento de una red de más de 60 kilómetros de senderos para la práctica del *trekking*. Sin embargo, el 95% de los bosques de secuoyas de edad madura en las montañas de Santa Cruz fueron talados y los bosques que quedan, en su mayoría, todavía están sin protección, pudiendo ser subdivididos en parcelas o ser objeto de otras actuaciones con fines especulativos, lo que pone en peligro a los parques de secuoyas, sus cuencas y el hábitat de su vida silvestre.<sup>191</sup>

184 Véase *Living in a Carbon World Part A: Trees: The Carbon Storage Experts*, Earth labs., 2003.

185 Véase *Sequoia*. Tropicos.org, Missouri Botanical Garden.

186 Véase Pelt, Van. R.: *Forest Giants of the Pacific Coast*, Global Forest, 2001.

187 Véase Farjon, A. & members of the Conifer Specialist Group (2006): *Sequoia sempervirens*. Lista Roja de especies amenazadas de la UICN, 2010.

188 Véase Botanical Garden Logistics, UC Berkeley —Biology 1B— Plants & Their Environments. Department of Integrative Biology, University of California-Berkeley, 2008.

189 Véase Hall, A.: *Sempervirens Club of California*, University of California Libraries, 2000.

190 Véase Mercer, M.: *Finding aid of the Sempervirens Club of California Records*, History San Jose Research Library, 2004.

191 Véase Hall, A.: *Sempervirens...*, *op. cit.*

## The Nature Conservancy (TNC)

En Estados Unidos existe multitud de ONG de diferentes tamaños, pero destaca por sus cifras The Nature Conservancy (TNC), creada en 1951. Su fin principal es «preservar animales, vegetales y comunidades naturales que representen a la diversidad de vida sobre la Tierra, protegiendo las tierras y las aguas que necesitamos para sobrevivir».<sup>192</sup>

Cuenta con cerca de un millón de socios, 3.500 empleados en 28 países, la mayoría en América Latina, y más de 1.400 empresas que colaboran con TNC. Tiene oficinas en los 50 estados de Estados Unidos y multitud de programas internacionales en los que aplica una variada metodología que va desde la utilización de los canjes de deuda por naturaleza, los *Conservation Easements*, hasta la aplicación del Farm Bill, entre otras. Su ámbito de trabajo, fuera de Estados Unidos, se extiende por el resto del continente americano, además de Asia, Oceanía, algunas islas del océano Pacífico, y a partir de 2006 también actúan en África, dentro del objetivo 2015.<sup>193</sup>

El número total de hectáreas gestionadas por esta ONG asciende a 50.407.388, y cuentan con 1.400 reservas en propiedad. Actualmente, está cambiando su método de trabajo, teniendo como meta conservar el 10% de los hábitats más importantes del planeta para el año 2015, concretamente bosques, áreas de pastizales, desiertos, zonas de agua dulce y los océanos, encauzando sus fondos hacia este objetivo global.<sup>194</sup> Para poder lograr esta meta se ha asociado con entidades de conservación que trabajan en diversos países de África y también en Argentina, país con menos diversidad que otros países de Latinoamérica pero en el que TNC no había trabajado con anterioridad. Su *modus operandi*

es actuar en colaboración con otras ONG ambientalistas tanto de ámbito local como internacional, gobiernos, etc..<sup>195</sup>

TNC entiende la conservación en tierras privadas como «un proceso de aprendizaje y desarrollo mediante acciones concretas basadas fundamentalmente en el trabajo voluntario de sus afiliados, unido al rigor científico de investigadores que trabajan o colaboran con ésta, además de poner en valor los distintos beneficios que se generan con la conservación, principalmente las externalidades que se consiguen con actuaciones ligadas al mantenimiento de la conectividad de los ecosistemas y al mantenimiento de las bellezas escénicas, etc..<sup>196</sup>

Se financia principalmente con dinero aportado por sus socios, casi el 80% del total de su presupuesto anual, y el resto por empresas o fundaciones colaboradoras.<sup>197</sup> Cuenta con el sistema privado de reservas naturales más importante de todo el mundo. Pero al contrario de lo que sucede en otros países, TNC cede de manera habitual a algunos organismos públicos, como el U.S. Fish & Wildlife Service (USFWS), entre otros, miles de hectáreas para que estos se hagan cargo de la gestión de dichos territorios.

### Cifras totales, origen y primeros proyectos (1951-1980)

Se puede resumir que en su primera etapa (1951-1980), las principales actividades de conservación de TNC permitieron la conservación de algo más de 50 millones de hectáreas de tierras alrededor del mundo, de los que 33 millones se encuentran en Latinoamérica y en el Caribe y más de 15 millones en Estados Unidos. Además, ayudó a desarrollar un inventario biológico de más de 50.000 especies y comunidades ecológicas de todo el mundo.<sup>198</sup>

<sup>192</sup> En las II y III Jornadas Estatales de Custodia del Territorio realizó su intervención mediante sendas conferencias el profesor Carlos Chacón, responsable de TNC para la región mesoamericana, Costa Rica. Se ha utilizado para este apartado gran parte de la información ofrecida en dichas conferencias. Para su consulta, en la propia biblioteca del CEMACAM existe grabación en formato DVD de la misma.

<sup>193</sup> Véase <http://www.nature.org/> consultada a marzo de 2013.

<sup>194</sup> Chacón, C.: comunicación personal, 2013.

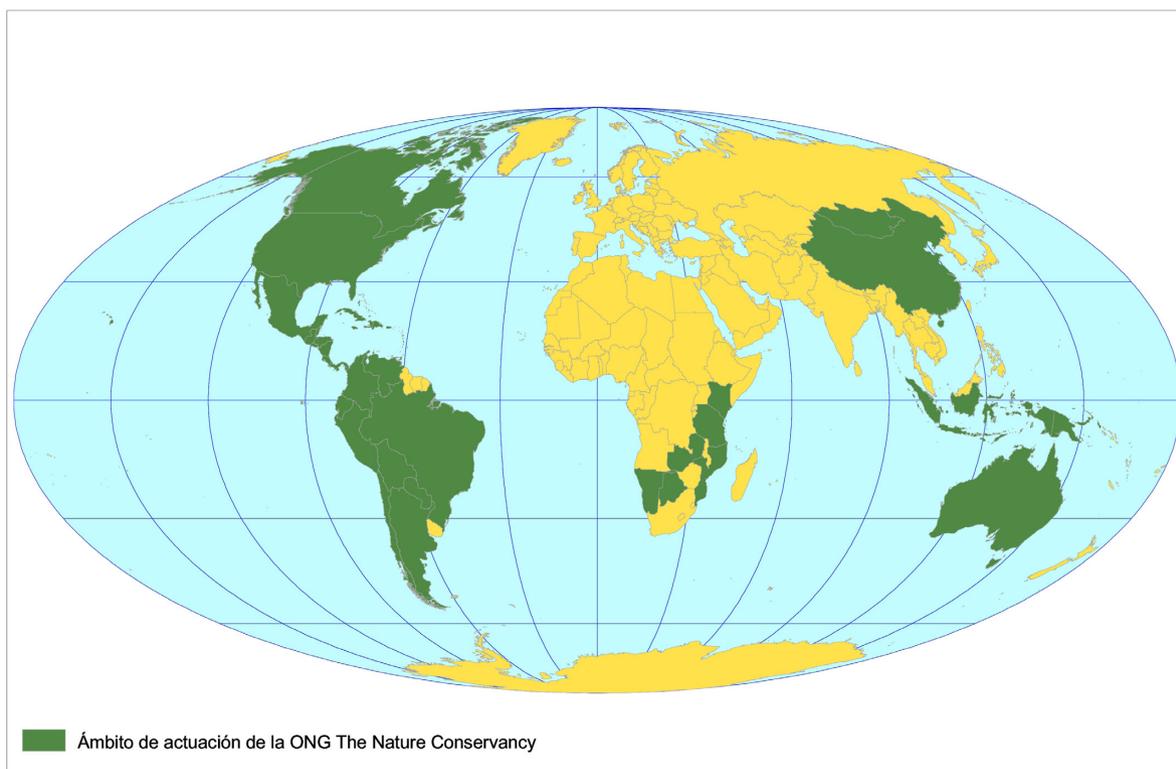
<sup>195</sup> Véase Chacón, C.: actas de ponencias de las III Jornadas Estatales sobre la Custodia del Territorio, CEMACAM, Murcia, 2008.

<sup>196</sup> *Ibid.*

<sup>197</sup> Véase *Nature Conservancy Magazine*, Nature.org, enero de 2012.

<sup>198</sup> Véase Grove, N., con fotografías de Stephen J. Krasemann: *Preserving Eden: The Nature Conservancy*, New York: Harry N. Abrams, Inc., 1992.

**Mapa 8.**  
**Países en los que The Nature Conservancy actúa mediante proyectos de conservación y desarrollo**



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la página web de The Nature Conservancy

- La metodología que utiliza en sus estrategias de conservación tiene una importante base científica; para ello más de 550 científicos establecen las pautas a seguir en la conservación de aquellos lugares de interés seleccionados por TNC.
- Emplea estrategias pragmáticas, innovadoras y no conflictivas para lograr la conservación de espacios, tanto en el medio terrestre como en el acuático.
- Trabaja con una amplia variedad de socios: comunidades indígenas, productores rurales, organizaciones locales, asociaciones productoras, empresas privadas y Gobiernos nacionales.

### **Programas internacionales y adquisiciones (1980-2000)**

En el año 1980 se produjo un acontecimiento de gran importancia: el lanzamiento del Programa de Conservación Internacional para identificar las áreas naturales más importantes y las organizaciones de conservación de la naturaleza en América Latina, cuya intención era establecer sinergias y apoyarlas en asistencia técnica y financiera. Ocho años más tarde, TNC comenzó a consolidar su actividad conservacionista centrada principalmente en la adquisición de tierras y participando también en metodologías más novedosas como los ya comentados canjes de deuda externa a cambio de conservar naturaleza (*debt for nature swap*). En este sentido, adquirió 240.000 euros

de la deuda externa de Costa Rica a cambio de que dicho país llevara a cabo actuaciones de conservación. Por tanto, en 1988 TNC realiza su primer «canje de deuda por naturaleza» para apoyar la conservación del Parque Nacional Braulio Carrillo en el mencionado país. Ese mismo año, TNC firmó un acuerdo histórico con el Departamento de Defensa de Estados Unidos para ayudar en la gestión de 25 millones de hectáreas de terrenos militares.<sup>199</sup>

Sólo un año después, en 1989, con la financiación del Congreso de Estados Unidos, TNC inició el Programa Parques en Peligro, diseñado para proteger 50 millones de hectáreas en América Central, América del Sur y el Caribe, ayudando a las organizaciones locales sin ánimo de lucro y a los organismos gubernamentales encargados en la gestión de los parques de dichas zonas.<sup>200</sup>

En plena política de crecimiento y expansión, en 1990, TNC creó una nueva oficina en Koror, República de Palau, la cual representa su primera expansión más allá del hemisferio occidental.<sup>201</sup> En la misma línea, en 1991 impulsó una alianza por la conservación del medio ambiente con el fin de añadir a varias empresas multinacionales. El resultado fue la recaudación de 300 millones de euros, que fueron dedicados a proteger los ecosistemas más amenazados a escala mundial. La iniciativa se centraba en las zonas núcleo de las reservas que gestionaba TNC y promovía la necesidad de que éstas estuvieran protegidas por espacios de amortiguamiento, para prevenir posibles impactos negativos sobre el territorio.

Otro acontecimiento de interés se produjo en el año 1994, cuando TNC abrió su primera oficina en América del Sur, en la capital brasileña, Brasilia.<sup>202</sup> Un año más tarde, en 1995, TNC adoptó una nueva estrategia para implantar

en sus políticas de conservación un enfoque eco-regional de vanguardia científica que, como se ha mencionado en el epígrafe anterior, se utiliza para establecer prioridades en las políticas de conservación y de toma de decisiones. Basándose en los datos científicos TNC utiliza este marco para la identificación de los lugares que deben ser protegidos, con el objetivo de conservar la diversidad biológica del hemisferio occidental.<sup>203</sup>

Igualmente, cabe señalar que también en 1994, TNC puso en marcha el corredor natural más grande existente hasta el momento en Centroamérica, gracias a una iniciativa de canje de deuda externa por naturaleza regulada en la Ley de Conservación de Bosques Tropicales de Costa Rica. La deuda condonada suponía 26 millones de euros para ser utilizados en financiación para la conservación de los bosques tropicales de dicho país, identificados por la ONG como lugares amenazados y sin ningún tipo de conservación.

Además, se estableció una sinergia entre TNC y The Trust for Public Land para conservar una de las zonas más importantes del continente norteamericano: 312.000 hectáreas de bosques ubicados en el oeste de Montana.<sup>204</sup>

### **The Nature Conservancy y el uso de los Conservation Easements o servidumbres de conservación. Proyectos en Norteamérica**

En enero de 1997, TNC había protegido 645.000 hectáreas a través de servidumbre de conservación en Estados Unidos.<sup>205</sup> El 30 de junio de 2003 esa cifra había aumentado a más de dos millones de hectáreas protegidas a través de adquisiciones de servidumbre de conservación, de un total de 15,3 millones de hectáreas de tierras protegidas por dichas

199 Véase *Nature Conservancy Magazine*, Nature.org., febrero de 2012.

200 Véase Atmetlla, A.: *Manual de instrumentos jurídicos privados para la protección de los recursos naturales*, COMBOS-CEDARENA-TNC, 1995.

201 Véase Figgis, P.: *Conservation on Private Lands: The Australian Experience*, UICN, 2004.

202 Véase RPPN: *Consevação em terras privadas: desafios para a sustentabilidade*, ediciones CNRPPN, 2004.

203 Véase <http://www.nature.org/>, a 19 junio de 2012.

204 Véase <http://www.google.es/#hl=es&output=search&client=psyb&q=the+trust+for+the+public+land&oq=the+trust+for+the+public&aq=0K&aqi=g-> a junio de 2012.

205 Véase Sawhill, J.: «The Nature Conservancy», *Environment*, 38, n.º 5, 1996.

servidumbres y de otros instrumentos de conservación en Estados Unidos.<sup>206</sup>

Posteriormente, TNC ha ido adquiriendo tierras en áreas críticas de biodiversidad (especialmente en zonas que rodean y amortiguan los principales espacios naturales protegidos de los países en donde actúa), estableciendo servidumbres en dichas tierras para luego revender la propiedad restringida a terceros. Esto se conoce como «comprador de un proyecto de conservación». En la mayoría de los casos, los compradores de estas propiedades protegidas previamente por TNC están dispuestos a renunciar a derechos reales, como subdividir sus tierras o llevar a cabo en ellas proyectos desarrollistas, a cambio de vincular su conservación a perpetuidad por medio de las servidumbres de conservación. En estos casos, TNC aparece como titular de esos derechos en fideicomiso.

En el año 1990 se instauró en Costa Rica, por primera vez en América Latina, la servidumbre de conservación, gracias al Centro Costarricense de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (CEDARENA), asesorado por TNC. Actualmente, el programa de TNC para la conservación de tierras privadas pretende utilizar la experiencia de la organización en Estados Unidos y otros países, para desarrollar estas herramientas de conservación de tierras a nivel internacional.<sup>207</sup>

TNC ha apoyado el desarrollo de servidumbres de aproximadamente 300.000 hectáreas en América del Sur y Central, México<sup>208</sup> y Canadá, y ha ayudado a otros grupos conservacionistas u organismos gubernamentales a utilizar las servidumbres en 130.000 hectáreas más. La organización está colaborando en el establecimiento de servidumbres en otros 12 países, incluyendo la elaboración de estudios jurídicos necesarios para que las servidumbres puedan ser

aplicables. Además, el impulso de TNC está suponiendo que muchos otros países en desarrollo estén negociando con organizaciones privadas de conservación el desarrollo de servidumbres.<sup>209</sup>

## Tompkins Conservation: The Conservation Land Trust (CLT)

Para finalizar esta exposición, a continuación se expone la expansión de la custodia evaluando las acciones de una entidad norteamericana constituida *ad hoc* con esta finalidad: Tompkins Conservation, The Conservation Land Trust.

El fundador del Conservation Land Trust (CLT) fue Douglas Tompkins (Nueva York, 1943), ecologista y empresario multimillonario estadounidense. Durante mucho tiempo fue el dueño de la marca de moda Esprit,<sup>210</sup> tras cuya venta en 1990 decidió invertir su dinero en la protección de la naturaleza. Además, fue el creador de la popular marca de ropa de montaña The North Face en 1968.

Las principales áreas de actuación de CLT son Argentina y Chile, país este último que Tompkins conoció en un viaje que realizó con amigos en tiempos de la guerra de Vietnam.<sup>211</sup>

Su método de trabajo consiste en comprar grandes extensiones de tierra en lugares estratégicos por su ecología y tratar de reconvertirlos en lugares cuyos ecosistemas vuelvan a estar inalterados. Una vez adquirida la propiedad, asegura legalmente la irreversibilidad de este procedimiento y dona las tierras a las administraciones de Parques Nacionales del país

206 Véase Johndon, E.: «Nature by the Numbers», *Nature Conservancy*, 51, n.º 1, 2003.

207 Véase Chacón, C.: «Desarrollando Áreas Protegidas Públicas: Herramientas, Criterios e Incentivos», *The Nature Conservancy*, 2005.

208 Especialmente con las colaboraciones realizadas con la ONG PRONATURA.

209 Véase Chacón, C. y V. Maldonado: *Trabajando en Marcos Jurídicos apropiados para la conservación privada. La experiencia en Chile y Costa Rica*, ARCA, 2001.

210 Véase [http://iccfoundation.us/index.php?option=com\\_content&view=article&id=195&Itemid=141](http://iccfoundation.us/index.php?option=com_content&view=article&id=195&Itemid=141) ICCF Foundation, a diciembre de 2012.

211 Véase *Environmental Leader of the Year: Douglas Tompkins — Preserver of the Land*, Latin Trade, 2009.

en cuestión.<sup>212</sup> La idea por la cual puso en marcha esta forma de actuar se basa en que, según su criterio, el ser humano debe evitar realizar en estas zonas aquellas actividades que modifican al medio ambiente.<sup>213</sup>

Junto a su esposa, Kristine Tompkins, ha establecido un total de 8.880 kilómetros cuadrados de reservas naturales en Chile y Argentina; más superficie protegida que cualquier otro empresario particular en el mundo.<sup>214</sup>

Salvar lo silvestre ha sido el objetivo fundamental de toda la obra conservacionista de Doug y Kristine Tompkins, desde que comenzaron a actuar en América del Sur a principios de los años noventa del pasado siglo.<sup>215</sup> Todos los programas, proyectos y entidades de custodia filiales que han creado sirven para este propósito; pero el establecimiento de nuevos parques es su prioridad absoluta. Han existido y existen otros empresarios entusiastas, que han utilizado su patrimonio personal para comprar tierras y crear así reservas naturales, pero

la magnitud de la superficie que los Tompkins han adquirido hasta 2012 para la conservación no tiene precedentes, la cual se distribuye en múltiples parques nacionales, parques provinciales y otros tipos de áreas protegidas.<sup>216</sup>

En el año 2012 sus esfuerzos se encaminaron a poner en marcha el futuro Parque Nacional Patagonia, en el sur de Chile;<sup>217</sup> establecer un enorme Parque Nacional en los magníficos humedales del Iberá en el noreste de Argentina; crear el primer Parque Nacional transfronterizo en Tierra del Fuego, mediante la donación de tierras que la Fundación Yendegaia tiene en Chile, a la administración de parques chilena. Otras donaciones similares se han realizado en Melimoyu, Cabo León y en el Parque de Pumalín (espacio este último que, de momento, es Santuario de la Naturaleza, aunque se pretende convertirlo en un nuevo Parque Nacional de Chile).<sup>218</sup> Con todas estas iniciativas, el CLT pretende establecer un sistema de parques a nivel mundial, que ayuden a mantener la belleza y la biodiversidad de las diferentes zonas en las que actúa.<sup>219</sup>

212 Véase <http://www.pillanorganics.cl/esp/mermeladas.htm>, Pillan Organics. Consultado a diciembre de 2012.

213 Véase <http://es.latintrade.com/2009/10/ambientalista-del-ano-douglas-tompkins-protector-de-la-tierra/>, Latin Trade.

214 Véase Humus, E.: *Eco Barons*, Harper Collins, New York, 2009.

215 Véase «Douglas Tompkins: Ecologista y antiglobalizador», BBC-El Mundo, entrevista, octubre de 2009.

216 Véase «Kris Tompkins, Former Patagonia CEO: Impact is What Counts», *The Wharton Journal*, 2010.

217 Véase <http://blogs.nationalgeographic.com/blogs/news/chiefeditor/2010/01/patagonia-grasslands-park>, diciembre de 2012.

218 Astrid Vargas, representante para Europa de Tompkins Conservation. Comunicación personal.

219 Véase *The philanthropists 'paying rent' to planet Earth in Argentina*, CNN International, 2010.

## Expansión institucional de la custodia del territorio hasta España. Propuestas para su desarrollo

Si bien ya se ha visto el origen estadounidense de la custodia del territorio, también está bastante extendida en muchos otros países que, a continuación, aunque de manera sucinta, se comentarán.

En Canadá uno de sus principales expertos define custodia del territorio como «la práctica de gestionar con cuidado el uso de la tierra para asegurar que los sistemas naturales se mantengan o mejoren para las generaciones futuras».<sup>220</sup> En dicho país existen multitud de experiencias de custodia del territorio, principalmente desde los años ochenta.

En Latinoamérica el movimiento de la custodia del territorio, o conservación en tierras privadas (nombre que recibe en estos países), no se desarrolla hasta la última década del siglo XX. El débil papel de algunos estados de la región en materia de protección de la biodiversidad, así como la cercanía geográfica existente con Estados Unidos, son factores que influyeron en el surgimiento del movimiento para la conservación de tierras en América Latina. Costa Rica, sin duda, ha marcado las pautas en el desarrollo de las distintas técnicas jurídicas empleadas, destacando notablemente el auge alcanzado por las

servidumbres ecológicas, la primera de las cuales se constituyó en 1992. A partir de ese momento, este movimiento se fue extendiendo por otros países de la región, y en la actualidad se pueden encontrar gran número de organizaciones o redes estatales en casi la totalidad de los países latinoamericanos, así como importante normativa en pro de la conservación de tierras privadas. Algunas de las principales ONG que actúan en dichos países son The Nature Conservancy, Tompkins Conservation Parques para Chile o Fundación Vida Silvestre entre otras muchas.

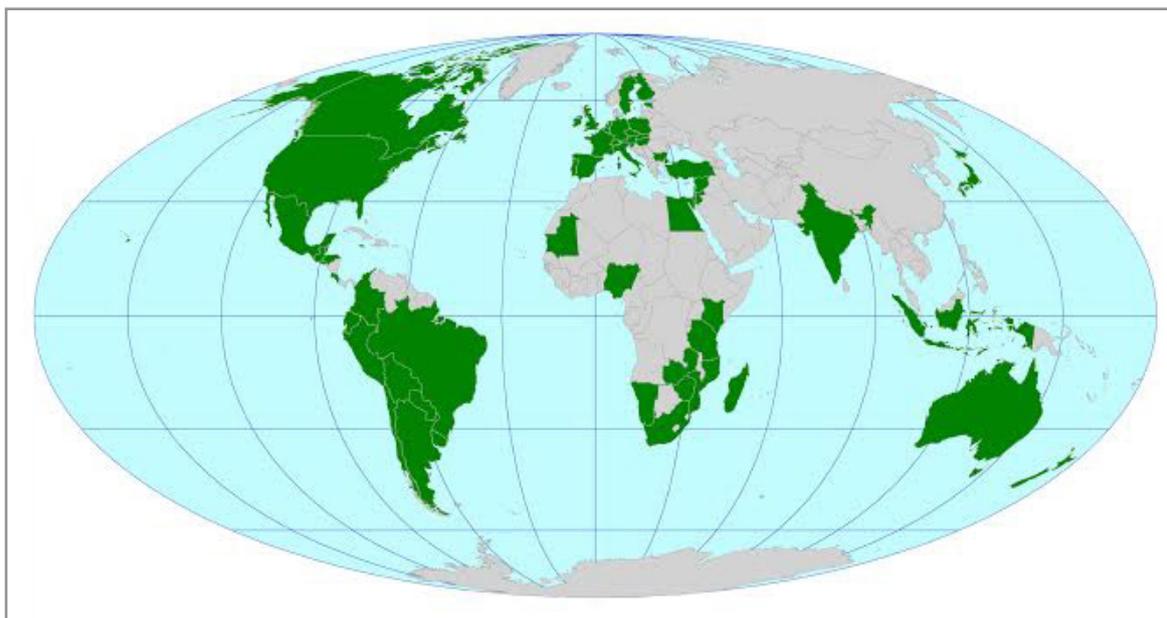
Chacón define conservación de tierras privadas como «la realización de actividades de protección y uso apropiado de los recursos naturales con la participación voluntaria de actores privados, los cuales pueden ser propietarios de tierras, organizaciones ambientalistas, empresas, grupos comunales o indígenas, asociaciones o fundaciones».<sup>221</sup>

Tanto en África (principalmente países del África negra como Kenia, Tanzania, Namibia, etc.) como en Asia (India, Indonesia, etc.), se están desarrollando iniciativas de custodia del territorio bien por ONG locales, bien por entidades

<sup>220</sup> Véase Hilts, S.: ponencia presentada en las III Jornadas Estatales sobre la Custodia del Territorio, CEMACAM, Murcia, 2008.

<sup>221</sup> Carlos Chacón está considerado el principal especialista en el desarrollo de las servidumbres de conservación. Comunicación personal durante su intervención en las II Jornadas Estatales sobre la Custodia del Territorio, CEMACAM, Murcia, 2006.

### Mapa 9. Países que cuentan con actuaciones de custodia del territorio



Fuente: C. J. Durá, mayo 2014

estadounidenses o de ámbito supranacional que tienen como objetivo prioritario la conservación de *hotspots* (regiones biogeográficas con una alta biodiversidad amenazada) a escala mundial, o la conservación de determinadas especies en peligro de extinción. Para ello emplean algunas estrategias de conservación muy relacionadas con la macroeconomía, como por ejemplo los comentados canjes de deuda externa por proyectos de conservación de naturaleza, o estableciendo importantes sinergias con las ONG locales.<sup>222</sup> Entre algunas de estas ONG destacan Conservation International, The Nature Conservancy y el WWF.

Australia también tiene importantes iniciativas para la custodia del territorio, destacando el uso de las servidumbres de

conservación para la preservación de importantes corredores naturales y áreas de gran importancia ecológica.

En Europa existen iniciativas de este tipo en multitud de países. Las primeras experiencias que tuvieron lugar en Reino Unido se desarrollaron prácticamente al mismo tiempo que en Estados Unidos. En 1895 tres filántropos victorianos (Octavia Hill, sir Robert Hunter y Canon Hardwicke Rawnsley), preocupados por el impacto de la urbanización e industrialización incontrolada provocada por la revolución industrial, fundaron el National Trust<sup>223</sup> con la finalidad de proteger terrenos que se encontraban amenazados en los alrededores de las grandes ciudades. Además, adquirieron edificios abandonados de gran interés patrimonial. La entidad The Royal Society for

<sup>222</sup> Algunas de estas actuaciones de las ONG internacionales en terceros países no se encuentran exentas de ciertas críticas, por considerar algunos que esto implica para los países en donde se llevan a cabo dichas actuaciones, una pérdida de soberanía popular a favor de estas ONG.

<sup>223</sup> Comunicación presentada por Roger Burton de Scottish Natural Heritage durante las II Jornadas Estatales sobre la Custodia del Territorio, CEMACAM, Murcia, 2006. Véase también la web: [www.nationaltrust.org.uk](http://www.nationaltrust.org.uk).

the Protection of Birds, creada en 1889, es otra de las más importantes ONG de Reino Unido y se encarga de conservar miles de hectáreas de importancia ecológica para las aves normalmente mediante la compra de las tierras a proteger y la recepción de legados.

También a principios del siglo pasado, concretamente en 1905, se fundó la Sociedad Holandesa para la Preservación de los Monumentos Naturales (Natuurmonumenten),<sup>224</sup> que compra áreas amenazadas principalmente gracias a las aportaciones recibidas de la lotería nacional y de los beneficios derivados de la gestión sostenible de sus terrenos.

En 1975 el Gobierno francés creó una iniciativa relacionada con la custodia del territorio, mediante la puesta en marcha del Conservatoire des Espaces Littoraux et des Rivages Lacustres a través de la Ley de la Asamblea Nacional, de 10 de julio de 1975. Se trata de un organismo público fundado para llevar a cabo una política territorial de protección de la costa, de las riberas de los lagos y de los espacios naturales, así como para lograr el equilibrio ecológico; todos esos objetivos se alcanzan mediante la adquisición de terrenos y con la colaboración de las entidades territoriales locales de Francia.<sup>225</sup>

También existen numerosas iniciativas en otros países, como por ejemplo en la República Checa, Portugal, Italia, Alemania, etc., aunque el concepto de custodia del territorio varía de un país a otro. En Italia los contratos de custodia son conceptualmente parecidos a los existentes en España, pero en la práctica los contratos italianos se limitan a meras declaraciones de voluntad; en la República Checa la práctica totalidad de los contratos emplean la forma jurídica de arrendamientos o la adquisición de la propiedad, en tanto que en Alemania pre-

dominan los acuerdos verbales, como sucede con la entidad Regionalwert AG.<sup>226</sup>

Es deseable que, teniendo en cuenta la importancia que supone para la conservación de espacios silvestres la labor de las ONG que realizan acciones de custodia del territorio, los poderes públicos creen marcos legislativos para incentivar su trabajo. En la práctica se han producido reacciones distintas por parte de las diversas Administraciones nacionales respecto a la consideración que se le otorga al movimiento que aglutina a las entidades sin ánimo de lucro dedicadas a la custodia del territorio. Así, en aquellos países donde este fenómeno está consolidado (Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, etc.), estas entidades han ganado ya el reconocimiento social y político, logrando importantes ayudas e incentivos legislativos.

## **Situación en España: limitaciones de la conservación del patrimonio natural, el paisaje y la biodiversidad mediante las técnicas tradicionales públicas de conservación**

El sistema español de espacios protegidos ha experimentado un importante crecimiento en los últimos años, incluyendo todas las figuras de protección que establecen la definición de espacios naturales protegidos adoptada por el Convenio de Diversidad Biológica, el cual las concibe como «área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación», siendo la finalidad básica de la creación de estos espacios la conservación del patrimonio natural.

De esta manera, en España, tras la primera etapa de conservación basada en los Parques Nacionales, con el nuevo tiempo

<sup>224</sup> Comunicación presentada por Feiko Prins, representante de la ONG Natuurmonumenten, en las I Jornadas Estatales sobre la Custodia del Territorio, CEMACAM, Murcia, 2004. Véase también la web [www.natuurmonumenten.nl](http://www.natuurmonumenten.nl).

<sup>225</sup> Comunicación presentada por Guillemette Roland, representante del Conservatoire du Littoral, durante su intervención en las II Jornadas Estatales sobre la Custodia del Territorio en España, CEMACAM, 2006.

<sup>226</sup> Comunicación personal de Hernán Collado al autor.

constitucional se estableció que las competencias de gestión de los espacios naturales pasaban a depender de las comunidades autónomas. En consecuencia, se constituyó un auténtico arsenal de nuevas categorías para tratar de poner freno desde diversas perspectivas a la continua desaparición de biodiversidad, nuevas categorías a las que deben unirse las originadas por la legislación internacional (lugares Ramsar, reservas de la biosfera, lugares UNESCO del patrimonio mundial y los numerosos tipos de reservas marinas).<sup>227</sup>

Algunos de estos espacios naturales protegidos son de titularidad pública y otros de titularidad privada, pero casi todos ellos están basados no en la titularidad de la propiedad del suelo sino en el establecimiento de limitaciones sobre el uso de los mismos y en las ordenaciones de utilización y actividades de la titularidad. El resultado obtenido ha sido desigual respecto a la percepción social de los efectos negativos (control excesivo de la propiedad) o positivos (adición de valor en zonas rurales socioeconómicamente deprimidas) del sistema. Además, el hecho de que generalmente estos espacios tengan una mayor vigilancia en la aplicación y cumplimiento de la ley, a diferencia del resto de espacios que se someten a un menor control,

hace que dichos espacios protegidos sufran a veces el hándicap de la aversión de algunos de los propietarios sobre los que se han establecido las figuras de protección.

Otra característica del sistema de conservación en España es que una de las herramientas necesarias para la gestión de los espacios naturales protegidos, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), que deben aprobarse de manera previa a la declaración de dichos espacios como tales, solo están redactados para 3,2 millones de hectáreas de los 4,6 millones de hectáreas protegidas. Igualmente, por lo que respecta a la herramienta básica de gestión de estos espacios, los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG), únicamente la poseen el 54,37% de los espacios naturales protegidos, con lo que el resto del territorio declarado como protegido (aproximadamente 2,1 millones de hectáreas) se encuentra en una situación de incertidumbre en cuanto a su gestión se refiere.<sup>228</sup>

La Unión Europea intervino en este ámbito de los espacios naturales protegidos desde la perspectiva de la conservación de la biodiversidad, y consecuentemente se abordó el desarrollo de herramientas como la red europea de espacios naturales protegidos y no protegidos Natura 2000 de los diferentes Estados miembros, cuya aplicación equivale a tener incluidos en ella el 27% de toda la superficie terrestre y marina en el caso de nuestro país. En el desarrollo y gestión de la Red Natura 2000 la implicación de la propiedad privada, los usuarios del territorio y las ONG, como se verá, es una estrategia primordial y las opiniones de estas partes interesadas se tienen muy en cuenta. En la delimitación y desarrollo de la Red Natura 2000 han participado más de 400 universidades de toda Europa y con esta figura de protección se trata de demostrar que es posible compatibilizar el desarrollo socioeconómico con la conservación de la biodiversidad.<sup>229</sup>

227 Véase Durá Alemañ, C.J.: «Las Reservas Naturales Privadas», *Diccionario de Derecho Ambiental*, Blanca Lozano Cutanda y Enrique Alonso García (dir.), ed. Lustel, 2007.

El sistema español de espacios protegidos tuvo un avance considerable en las últimas décadas, superando a las leyes de conservación del año 1933 y de 1975 —poniendo el acento en la conservación más que en la protección de lo inalterado o lo majestuoso—; concretamente, desde que en 1989 se promulgara la legislación básica de conservación de la naturaleza, que ha estado en vigor hasta el año 2007. En ese año, la Ley de Conservación del Patrimonio Natural y la Biodiversidad establece las categorías de protección de hábitat y especies que conforman la Red Natura 2000 creada por la Unión Europea, asume los acuerdos internacionales y hace suya la tradición de áreas naturales protegidas por las leyes anteriores.

El número total de figuras de protección, según datos de EUROPARC-España, es de 32, con diversas denominaciones, sumando más de 1.000 espacios protegidos y abarcando una superficie superior a las 4.596.566,34 hectáreas en la actualidad o, lo que es lo mismo, el 9,19% del territorio español. Cifra alejada aún del país europeo que más territorio tiene protegido, Dinamarca, con el 30% de su superficie, y por debajo incluso de la media mundial que está en el 11%. Sin incluir a los espacios de la Red Natura 2000.

Véase igualmente EUROPARC-España. *Anuario EUROPARC-España del estado de los espacios naturales protegidos*, 2003. Elaborado por: Múgica de la Guerra, M. Gómez-Limón García, J. de Lucio Fernández, J.V. y Puertas Blázquez, J., ed. Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid, 2004.

Véase también artículo de prensa en el diario *El País* a 25 de mayo de 2014, pp. 34-36.

Véase Kamal, G., Grodzinska-Juczak, M. y G. Brown: «Conservation on Private Land: a review of Global Strategies with a proposed classification system», *Journal of Environmental planning and management*, 2014. Acceso directo a través de: <http://dx.doi.org/10.1080/09640568.2013.875463>.

Véase la *Guía sobre Conservación en áreas privadas protegidas* publicada por la UICN disponible en el siguiente enlace: #WorldParksCongress #custodiadelterritorio <http://bit.ly/1sCZByv>.

228 Véase igualmente EUROPARC-España: *Anuario EUROPARC-España del estado de los espacios naturales protegidos*, 2003. Elaborado por: Múgica de la Guerra, M.; Gómez-Limón García, J.; de Lucio Fernández, J.V. y Puertas Blázquez, J., ed. Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid, 2004.

229 López Precioso, B. en su ponencia impartida en el taller jurídico sobre Red Natura 2000 en la Comunidad Valenciana, 2007.

Pero a pesar de estas iniciativas, incluso en los países industrializados más prósperos, con más proporción de terrenos protegidos de propiedad pública y con mejores recursos humanos, técnicos y económicos, la acción gubernamental está mostrándose insuficiente para atajar el avance de la pérdida de diversidad biológica.<sup>230</sup>

Como consecuencia de lo mencionado anteriormente, y teniendo en cuenta que más del 75% de la superficie de España está constituido por territorios de propiedad privada<sup>231</sup> —algunos de ellos son lugares especialmente importantes para la supervivencia de determinadas especies en peligro de extinción como el lince ibérico (*Lynx pardina*), el águila imperial ibérica (*Aquila adalberti*) o el oso pardo (*Ursus arctos*), o espacios singulares por albergar endemismos botánicos o parajes que constituyen zonas de especial interés paisajístico—, se hace preciso buscar fórmulas complementarias que permitan a las Administraciones públicas hacer partícipes a otros actores en la conservación de la naturaleza, e incentivar a las ONG en el desarrollo de su trabajo y a los propietarios privados para que conserven los valiosos recursos naturales que se encuentran en sus fincas, complementando así de forma muy notable y decisiva las actuales áreas protegidas públicas actuales.

## Custodia del territorio. Definición y ámbito normativo

Entre las primeras definiciones que se empezaron a utilizar en España sobre el concepto de custodia hay que destacar la que expuso Brent Mitchell, director de la Quebec Labrador Foundation/Atlantic Center for the Environment, considerado como uno de los principales expertos en custodia del territorio a nivel mundial: «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 el primer seminario que organizó la entonces todavía incipiente Xarxa de Custodia del Territorio (XCT) (red de custodia del territorio en el ámbito de Cataluña) en Montesquieu (2001), y posteriormente en las segundas Jornadas Estatales sobre la Custodia del Territorio (CEMACAM, Murcia, 2006), Brent Mitchell realizó una interesante reflexión acerca de las distintas maneras de afrontar una misma situación en distintos países, plasmada en la frase: «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 tanto España como Cataluña y el resto de comunidades tendrán su propio modelo de custodia (...) pero en todos ellos, custodia significa, sencillamente, que la gente tiene cura (cuidado) de la tierra».

Posiblemente, la definición más aceptada de custodia del territorio es la que propusieron Basora y Sabaté en 2006, recogida en el primer manual práctico sobre la aplicación de la custodia en España: «Conjunto de estrategias e instrumentos que pretenden implicar a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y el buen uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos. Para conseguirlo, promueve acuerdos y mecanismos de colaboración continua entre propietarios, entidades de custodia y otros agentes públicos y privados (...) [Se entiende por acuerdo de custodia] el procedimiento voluntario entre un propietario y una entidad de custodia para pactar el modo de conservar y gestionar un territorio (pacto que puede ser verbal o escrito)». A su vez estas entidades de custodia son definidas por los mismos autores como «organizaciones públicas o privadas sin ánimo de lucro que participan activamente en la conservación del territorio mediante las técnicas de custodia del territorio. Pueden actuar de entidad de custodia organizaciones tan diversas como una asociación de vecinos, una organización conservacionista, una fundación, un ayuntamiento, un consorcio u otro tipo de ente público».

230 Véase Mateo, R.M.: *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. III: *Recursos Naturales*, Trivium, 1997.

231 Véase Fernández Espinar, C.: *Límites al derecho de propiedad en los montes de propiedad privada*, tesis doctoral, Universidad Politécnica de Madrid, 2005.

Desde AVINENÇA (la red valenciana de custodia del territorio) se han concretado los siguientes conceptos relacionados con la custodia del territorio \* completados con algunas notas del autor:

- **Custodia del territorio en sentido estricto:** conjunto de estrategias dirigidas a la promoción de acuerdos voluntarios (acuerdos de custodia) entre propietarios o gestores de espacios terrestres, fluviales o marinos de un lado, y entidades promotoras de la custodia, de otro, que traigan a los primeros a aplicar modalidades de gestión compatibles con la conservación a largo plazo de los valores naturales, culturales y paisajísticos de su propiedad a cambio de colaboración, implicación o compensaciones diversas aportadas por las segundas. También puede definirse como el compromiso voluntario de propietarios (individuales, sociales o corporativos), gestores y usuarios de terrenos para conservar, con ayuda y colaboración de asociaciones y entidades de conservación, los valores ambientales, paisajísticos, culturales y territoriales de sus fincas.
- **Gestión responsable:** iniciativas privadas de gestión de terrenos promovidos por propietarios, fundaciones, entidades, empresas u otros agentes económicos y sociales que en su diseño, ejecución y seguimiento presten una atención preferente a la conservación ambiental, la introducción de prácticas sostenibles, la preservación de elementos culturales y paisajísticos y/o el compromiso ético con las poblaciones locales, sin que se establezcan acuerdos con entidades de custodia del territorio. El criterio de rentabilidad económica es compatible con el concepto de gestión responsable, siempre que la práctica de manejo que se realice sobre la finca, terreno o elemento de que se trate garantice la preservación a largo plazo de los elementos del medio físico, biótico o cultural que albergue. La previsión del disfrute social de estos elementos, de la forma que en su caso se establezca (accesibilidad a determinados colectivos sociales, programas de educación ambiental y divulgación, etc.), resulta también importante en la definición del concepto.
- **Gestión social delegada:** procedimiento por el cual una Administración pública que ostenta la propiedad de unos terrenos, cede total o parcialmente mediante un convenio el uso y gestión de los mismos y de los elementos que contiene a una entidad sin ánimo de lucro para garantizar su conservación. De cierta manera, se trata de una modalidad muy similar a la custodia del territorio, pero se diferencia de aquella en el carácter público de la propiedad que, de alguna manera, matiza el carácter de voluntariedad que caracteriza la custodia del territorio en terrenos privados y en el mecanismo legal para su formalización. Cabe distinguirla del «encargo de gestión», mecanismo por el cual una Administración pública delega la gestión de un terreno en otra Administración o entidad de derecho público sin intervención de entidades sociales o privadas, como también de las concesiones y los contratos.
- **Gestión consorciada:** se aplica al proceso por el cual una Administración pública colabora con una propiedad privada mediante un convenio para traer a término o facilitar, técnicamente, administrativamente o económicamente, iniciativas de gestión para la conservación en su finca. No afecta a la titularidad de los terrenos, pero puede prever una cesión parcial de derechos a favor de la Administración de que se trate, por tal de facultar ésta al desarrollo de algunas actuaciones. Es habitual en el campo de la gestión forestal o de espacios naturales protegidos.

En otras palabras, la acción civil para la conservación puede responder a las siguientes tipologías principalmente:

1. En fincas de titularidad privada:

- Sin acuerdo de custodia pero con compromiso de conservación en el tiempo: gestión responsable.
- Con acuerdo de custodia (con una entidad): custodia del territorio.
- Con convenio (con una Administración): gestión consorciada.

2. En fincas de titularidad pública:

- Con convenio: gestión social delegada.

Una variante de la gestión social delegada puede darse en la denominada custodia fluvial, en concreto para la adopción de tramos de ríos, también conocida como «gestión social consentida»: los Acuerdos de Adopción son proyectos de custodia que no implican la gestión total del espacio, sino que la participación de la entidad de custodia (en este caso, la Fundación Limne), se limita a realizar algunas actuaciones, a asesorar o colaborar, igualmente en este ejemplo, con la Confederación Hidrográfica del Júcar (propietario), que sigue manteniendo la gestión sobre los terrenos de los que es responsable y da su consentimiento y respaldo para llevar a cabo acciones de conservación y restauración a través de la entidad impulsora (Administración local, empresas y colectivos).<sup>\*\*</sup>

En cualquiera de estas modalidades, dichos acuerdos o actos/compromisos de gestión responsable deberán ser certificados o acreditados por un organismo creado *ad hoc* por entre otros agentes, el Foro Estatal de Redes de Custodia del Territorio.

\* Nebot, J., Pascual, C., Olmos, C. Ponencia presentada en las II y III Jornadas Estatales sobre la Custodia del Territorio. CEMACAM. Murcia 2006 y 2008.

\*\* Sales Tomás Pons, responsable de Fundación Limne, entidad especializada en custodia fluvial. Comunicación personal.

En cuanto a la relación de la custodia del territorio con la actividad de la Administración, hay que decir que la custodia cumple una doble función pues si, por un lado, se entiende que la custodia es la representación del movimiento social de conservación de la naturaleza implicando a la propiedad privada (es decir, que su origen está en las ONG), igualmente se ha convertido en una estrategia de conservación que por la dificultad de aprobación de las herramientas de gestión de los espacios naturales protegidos y por su carácter flexible y voluntario, también pasa a ser desarrollada por diversas Ad-

ministraciones como medida urgente para establecer una gestión eficaz sobre el territorio. Esto es lo que ha sucedido por ejemplo con el caso de los convenios de colaboración puestos en marcha por la Junta de Andalucía para la conservación de las poblaciones de lince ibérico, o la aplicación de la custodia realizada por multitud de municipios en todo el territorio español, como el de Tresp, posiblemente el municipio que mayor superficie tiene en custodia de toda España, con 18.000 hectáreas de territorio en custodia.

## La custodia del territorio como complemento al actual sistema español de espacios naturales protegidos

De manera muy parecida —en cuanto a su vocación de estrategia de conservación de la naturaleza por la sociedad civil—, pero con más de 70 años de diferencia con respecto a Estados Unidos, la custodia del territorio surge en España como un proceso social espontáneo, que parte de la premisa de que es necesaria la implicación de los diferentes actores involucrados en la gestión del territorio para alcanzar los objetivos de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad. Por todo lo visto hasta ahora, la custodia del territorio se plantea así como una estrategia complementaria (y no sustitutiva) de los mecanismos de protección que ya existen sobre el territorio.<sup>232</sup>

En España, los primeros proyectos de custodia del territorio los constituyeron movimientos aislados por personas concretas, entre los que están los inolvidables Félix Rodríguez de la Fuente y José Antonio Valverde, Tono, con sus actuaciones en Montejo de la Vega y Doñana,<sup>233</sup> respectivamente. El popular naturalista Jesús Garzón, Suso, realizó una campaña similar para la conservación de Monfragüe, cuando este espacio natural posteriormente nombrado Parque Nacional, estuvo a punto de transformarse en una enorme plantación de eucaliptos. Existen también en España proyectos de custodia para la conservación de especies amenazadas y paisajes, custodia para espacios agra-

rios, custodia marina, custodia fluvial<sup>234</sup> y custodia urbana. A continuación se enumeran algunos de los principales proyectos puestos en marcha por diversas ONG de custodia en España, iniciativas realmente quijotescas y merecedoras de un mayor reconocimiento, tanto social como por parte de las distintas Administraciones españolas. Gracias a estas entidades que aquí se citan y a otras muchas que por cuestiones de espacio es imposible nombrar, se han salvado de la extinción muchísimas especies y se han preservado numerosos espacios de incalculable valor.

Así, destacan las iniciativas llevadas a cabo por la Asociación de Naturalistas del Sureste (ANSE) en el litoral de Cartagena, la Asociación para la Defensa de la Naturaleza en Extremadura (ADENEX) y el Grup Balear d'Ornitologia i Defensa de la Natura (GOB Mallorca y GOB Menorca).<sup>235</sup> Junto a estas iniciativas iniciales, en las siguientes décadas se desarrollan otras muchas que constituyen algunos de los principales proyectos de conservación europeos, como los del Fondo para la Protección de los Animales Salvajes (FAPAS) vinculados a reivindicar la conservación del hábitat del oso pardo (*Ursus arctos*) en la cordillera Cantábrica y los de la Fundación Oso Pardo (FOP) para llegar a acuerdos con juntas vecinales, asociaciones de cazadores o adquirir derechos para participar en la gestión del hábitat de oso pardo en zonas del Alto Sil leonés, en la cornisa cantábrica y en Pirineos.<sup>236</sup> Igualmente, se llevan a cabo actividades de protección por parte de la Junta de Andalucía, el WWF-España y Fundación CBD-Hábitat en el caso del lince ibérico, que establecen convenios de colaboración con los propietarios de las principales fincas linceras de Sierra Morena, extendiéndose también a zonas de Extremadura y Ciudad Real donde han comenzado ya a realizarse la reintroducción de la especie en el marco del proyecto Iberlince.

232 Véase Basorá, X. y X. Sabaté: *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 y Xarxa de Custòdia del Territori, 2006.

233 En el año 1963 se firmó la primera compra de tierras en Doñana para su conservación (ver las memorias de Valverde, en particular el tomo IV, *La Aventura de Doñana*, pp. 62-69). El acuerdo final fue en diciembre de 1963 entre las partes WWF, CSIC, y las familias Noguera y González y suponía 6.700 hectáreas de superficie. En el año 1974 se firmó el convenio de colaboración en Montejo de la Vega, también entre el entonces denominado WWF-Adena, hoy WWF-España, el municipio de Montejo y diversas empresas privadas. Acuerdo que sigue en pleno vigor.

234 Se entiende por custodia fluvial la conservación de los recursos naturales existentes en distintos tipos de ecosistemas: ríos, ramblas, lagunas, lagos, embalses, balsas de riego, canales y acequias, entre otros.

235 Estos proyectos se desarrollaron igualmente de manera muy aislada a finales de la década de los setenta y durante la década de los ochenta, sin tener conciencia colectiva de pertenencia a un movimiento social que estaba practicando en diferentes lugares el mismo tipo de estrategia para conservar la naturaleza.

236 La impresionante labor de esta ONG ha significado la concesión del premio de la Fundación BBVA en la categoría de Actuaciones para la Conservación de la Biodiversidad en España en el año 2011.

Asimismo, SEO/BirdLife y Fundación Amigos del Águila Imperial Ibérica, Lince Ibérico y Espacios Naturales Privados han realizado importantes actuaciones para la recuperación de estas especies en Campo de Montiel y Sierra Morena; la Fundación Naturaleza y Hombre trabaja en la cornisa cantábrica, la montaña pasiega burgalesa y las dehesas del oeste ibérico; la Fundación Global Nature trabaja en muchos lugares de España como, por ejemplo, la Reserva de la Biosfera de Humedales de la Mancha; la asociación Amigos de Sierra Escalona actúa en esta sierra ubicada a caballo entre las provincias de Alicante y de Murcia para proteger este hábitat tan importante para las aves rapaces en Europa; la Fundación para la Conservación del Buitre Negro actúa en la sierra de la Tramontana mallorquina. Finalmente cabe también destacar la amplia labor realizada en diversos lugares de España por GREFA (Grupo para la Rehabilitación de la Fauna Autóctona y su hábitat); Fundación MIGRES, Proyecto Rius, la Fundación Tormes; entidad de custodia Garbancillo de Tallante; Fundación para la Conservación y Recuperación de Animales Marinos (CRAM); Fundación Limne, Fundación Oxígeno, la Fundación para la Conservación del Quebrantahuesos (FCQ) y así un largo número de entidades repartidas por todo el territorio español.

La Fundación Territori i Paisatge de Caixa Catalunya (creada en el año 1998) es otro referente de la custodia del territorio en España. La adquisición de numerosos territorios de alto valor ecológico y la financiación de cientos de proyectos por todo el territorio nacional, de los que se beneficiaron muchas entidades de custodia, son su principal legado. En el año 2010 esta fundación derivó en el nombre de Fundación Catalunya-La Pedrera, la cual sigue promoviendo sus propios proyectos de conservación a través de actividades educativas, turísticas, etc.<sup>237</sup>

El desarrollo de la custodia en España es bastante novedoso, lo que no impide que ya exista, como se acaba de comprobar, un tejido social bastante importante en algunas comunidades

autónomas dedicado a efectuar actuaciones de custodia del territorio; en el resto de comunidades existen iniciativas interesantes que paulatinamente van en aumento.

Con la experiencia adquirida a lo largo de estos años, los actores implicados en la custodia del territorio han aprendido que el movimiento en red tiene un papel importantísimo para impulsar las nuevas técnicas de conservación. En aquellos países donde están consolidadas, estas redes de entidades permiten difundir contactos, información, etc. En páginas anteriores, ya se ha analizado la importancia de The Land Trust Alliance en Estados Unidos. En el resto del continente americano se encuentra la Alianza Latinoamericana de Redes de Custodia, que aglutina las redes estatales de cada país latinoamericano. En Europa, cumpliendo la misma función, se encuentra Eurosite y en nuestro país tenemos varios ejemplos: en Cataluña, en el año 2003 se estableció la Xarxa de Custodia del Territori (XCT), que ha conseguido magníficos resultados y ha supuesto un referente muy importante para el resto de comunidades autónomas. Posteriormente, se han ido creando la red AVINENÇA en la Comunidad Valenciana (2006), la red INSULAS en Andalucía (2007), la Iniciativa para la Custodia del Territorio en las Islas Baleares (ICTIB) (2007), y la Asociación Galega de Custodia do Territorio (2008).

En Madrid, tras las primeras Jornadas Autonómicas de Custodia del Territorio (2010), se creó un pequeño grupo de trabajo formado por representantes de entidades, el cual se consolidó en el año 2013 en un segundo encuentro que concluyó con la constitución de la red de custodia del territorio de Madrid y Castilla-La Mancha. En Murcia se pretendió lo mismo con las I Jornadas Autonómicas de Custodia del Territorio celebradas en abril de 2010; a noviembre de 2014 la futura red de entidades está dando sus primeros pasos para constituirse. También se han establecido redes de custodia en Castilla y León así como la denominada red transcantábrica en el País Vasco, Asturias, Cantabria y norte de Castilla y León. En Aragón se realizó la presentación de la red aragonesa de custodia el día 30 de mayo de 2014, con una nutrida representación de entidades y expertos; y de ámbito nacional, unos años antes,

<sup>237</sup> Comunicación personal de Miquel Rañá, actual responsable de Fundación Catalunya-La Pedrera, al autor.

a finales del año 2011, se constituyó de manera oficial el Foro Estatal de Redes de Custodia del Territorio.

Otra iniciativa especialmente interesante ha sido la realizada por parte de la Fundación Biodiversidad con la puesta marcha en el año 2007 de la Plataforma Estatal de Custodia del Territorio, creando por primera vez un censo oficial estatal de todas las iniciativas españolas de custodia y estableciendo lugares de encuentro entre todos los agentes vinculados a la conservación; todo ello con el fin de impulsar estas «novedosas» técnicas de conservación. Además, cabe destacar la importante cantidad de proyectos de custodia que se han desarrollado gracias a los programas de financiación de esta fundación.

La mayor parte de las experiencias que se han citado en los párrafos anteriores, han tenido la posibilidad de exponerse en las sucesivas Jornadas Estatales sobre la Custodia del Territorio, celebradas en el CEMACAM Torregüil de Murcia y organizadas por la Cátedra UNESCO de Territorio y Medio Ambiente de la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid) en los años 2004, 2006 y 2008. Las IV Jornadas se realizaron en Asturias, en mayo del año 2010, con la coordinación de la citada Cátedra UNESCO y la Fundación Félix Rodríguez de la Fuente, con la participación de entidades del entonces provisional Foro Estatal de Redes de Custodia del Territorio y la financiación de la Fundación Biodiversidad. La crisis económica impidió la celebración de estas Jornadas en el año 2012, si bien en 2014 se ha procedido a su reanudación con la organización de las V Jornadas, enmarcadas en el Congreso Europeo de Custodia del Territorio que tuvo lugar en el mes de noviembre de dicho año en Barcelona, organizadas por la XCT y la financiación de la Fundación Biodiversidad, la Comisión Europea y la Generalitat de Cataluña.

Por lo que respecta a la componente jurídica de la custodia del territorio, tras la edición de las Jornadas Estatales del año 2006, en cuya clausura participó el Ministerio de Medio Ambiente, se inició el apoyo de dicho ministerio a esta herramienta y se constituyó la primera reunión del entonces

incipiente Foro Estatal de Redes de Custodia, desde donde las entidades de custodia pudieron participar en el desarrollo de la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Biodiversidad. Esta ley ha incorporado, por vez primera en la normativa de ámbito estatal, la figura de la custodia del territorio mediante las definiciones de «custodia del territorio» y «entidad de custodia», junto con otros artículos destinados a fomentar la custodia del territorio y la obligación del Estado en su impulso.

Otro acontecimiento importante que ayudó a la expansión de la custodia fue la celebración en el año 2011 de las Jornadas Internacionales sobre la Gobernanza del Territorio y Gestión Adaptativa ante el Cambio Global: Custodia del Territorio, Contratos Territoriales de Explotación y Bancos de Hábitat. Organizadas en el Parador de La Granja de San Ildefonso por el Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino (MIMARM); en estas jornadas se debatió, con la presencia de expertos internacionales, las posibilidades planteadas por estas «nuevas» herramientas de conservación.

El 12 de diciembre de 2013 se celebró en Madrid la interesante Jornada sobre Seguridad Jurídica en los Acuerdos de Custodia del Territorio ([http://xct.cat/ca/cdr/jornades\\_seminar\\_xct.html](http://xct.cat/ca/cdr/jornades_seminar_xct.html)); enmarcada dentro del proyecto de la Xarxa de custodia del territorio dedicado a las nuevas herramientas para la calidad y la efectividad de la custodia del territorio. En este proyecto, además, se desarrollan dos importantes cuestiones: el estudio y la aplicación de indicadores de efectividad de la custodia del territorio (que identifica 25 indicadores de fácil cálculo) y la herramienta *on line* de gestión de los acuerdos de custodia, a través de la cual las entidades realizan el seguimiento de sus acuerdos y a la vez es posible volcar en ella todos los datos estadísticos a efectos de inventario, incluyendo todos los indicadores de seguimiento de cada acuerdo (jurídicos, ecológicos, administrativos, etc.).<sup>238</sup>

Para finalizar este apartado es necesario mencionar, tanto las definiciones de custodia del territorio y entidad de custodia

238 Comunicación personal de Hernán Collado al autor.

del territorio que incorpora el artículo 3 de la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Biodiversidad, de 17 de diciembre, como otros artículos de la misma que también atañen a la custodia

del territorio. Es precisamente esta norma la primera de ámbito estatal en la que se hace mención específica al concepto de custodia del territorio:

#### 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».

27. 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 4. Función social y pública del patrimonio natural y la biodiversidad.

2. «En la planificación y gestión de los espacios naturales protegidos y las especies amenazadas se fomentarán los acuerdos voluntarios con propietarios y usuarios de los recursos naturales».

#### Artículo 5. Deberes de los poderes públicos.

2. «Las Administraciones Públicas:

c) Promoverán la utilización de medidas fiscales de incentivación de las iniciativas privadas de conservación de la naturaleza y de desincentivación de aquéllas con incidencia negativa sobre la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible del patrimonio natural.

d) Fomentarán, a través de programas de formación, la educación e información general, con especial atención a los usuarios del territorio sobre la necesidad de proteger el patrimonio natural y la biodiversidad».

#### Artículo 72. Promoción de la custodia del territorio.

1. «Las Administraciones públicas fomentarán la custodia del territorio mediante acuerdos entre entidades de custodia del territorio y propietarios de fincas privadas o públicas que tengan por objeto principal la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad».

2. «La Administración General del Estado, cuando sea titular de terrenos situados en espacios naturales, podrá llevar

a cabo el desarrollo de acuerdos de cesión de su gestión, total o parcial, de los mismos a entidades de custodia del territorio. Estos acuerdos para la cesión de la gestión, se establecerán por escrito en forma de convenio administrativo plurianual que preverá el sistema de financiación para su desarrollo, bien mediante aportaciones económicas, edificaciones, equipamientos, maquinaria, vehículos o cualquier otro bien o servicio, así como las directrices mínimas de gestión, fijadas en un precedente plan de gestión».

Artículo 73. Incentivos a las externalidades positivas en el ámbito de los espacios protegidos y de los acuerdos de custodia del territorio:

1. «Las comunidades autónomas regularán los mecanismos y las condiciones para incentivar las externalidades positivas de terrenos que se hallen ubicados en espacios declarados protegidos o en los cuales existan acuerdos de custodia del territorio debidamente formalizados por sus propietarios ante entidades de custodia. Para ello se tendrán en cuenta, entre otros, los siguientes servicios prestados por los ecosistemas:

La conservación, restauración y mejora del patrimonio natural, de la biodiversidad, la geodiversidad y del paisaje en función de las medidas específicamente adoptadas para tal fin, con especial atención a hábitats y especies amenazadas.

La fijación del dióxido de carbono como medida de contribución a la mitigación del cambio climático.

La conservación de los suelos y del régimen hidrológico como medida de lucha contra la desertificación, en función del grado en que la cubierta vegetal y las prácticas productivas contribuyan a reducir la pérdida o degradación del suelo y de los recursos hídricos superficiales y subterráneos.

La recarga de acuíferos y la prevención de riesgos geológicos».

Artículo 74. El fondo para la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad.

1. Se crea el fondo para el patrimonio natural y la biodiversidad con objeto de poner en práctica aquellas medidas destinadas a apoyar la consecución de los objetivos de esta ley, así como la gestión forestal sostenible, la prevención estratégica de incendios forestales y la protección de espacios forestales y naturales en cuya financiación participe la Administración General del Estado. Dicho fondo podrá financiar acciones de naturaleza de carácter plurianual y actuará como instrumento de cofinanciación destinado a asegurar la cohesión territorial. El fondo se dotará con las partidas asignadas a los presupuestos generales del Estado, incluidas las dotaciones que sean objeto de cofinanciación por aquellos instrumentos financieros comunitarios destinados a los mismos fines y con otras fuentes de financiación que puedan establecerse en el futuro».

Serán objetivos del fondo, entre otros los siguientes (solo se cita aquí el apartado m por ser de aplicación a la custodia del territorio):

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

Sin lugar a dudas, estos artículos de la Ley 42/07 crean un nuevo escenario para el desarrollo de la custodia del territorio. Progresivamente se está comprobando cómo la custodia del territorio se constituye en una manera de complementar la actividad de los poderes públicos en pro de la conservación de la biodiversidad, lo cual supone un refuerzo añadido a las políticas públicas de conservación que existían con anterioridad, resultando como efecto positivo que dichas políticas se están extendiendo a otras políticas territoriales.

La custodia del territorio se muestra pues como una nueva política a extender junto al resto de políticas de conservación ambiental en nuestro país; nueva política que, con toda seguridad, por su carácter flexible, voluntario e integrador, posibilitará el aumento en España de la superficie de territorio protegido y bien gestionado.

Para la aplicación de esta ley, en el año 2011 se publicó el Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, donde la custodia del territorio también juega un papel decisivo; en concreto, dicho plan hace referencia a la necesidad de «fomentar y reconocer el papel que juegan los agentes sociales y privados en la gestión directa de la biodiversidad», haciendo hincapié en la importancia de crear incentivos fiscales a los propietarios que establezcan acuerdos con entidades de custodia, a la vez que prevé acciones específicas para promover el avance de la custodia en España.

Gracias al continuo desarrollo de estas prácticas conservacionistas, las Administraciones públicas están comprobando la gran labor social que desempeñan las ONG como refuerzo de la función pública, siendo en consecuencia preciso constituir incentivos para fomentar las actividades de dichas entidades, toda vez que actualmente, son aún muy escasos los alicientes que estimulen la puesta en marcha de acuerdos de custodia entre los propietarios de los espacios y las ONG que actúan en esta materia.

La capacidad integradora que tiene la custodia del territorio para aunar las actuaciones de los diferentes actores que pue-

den intervenir en la conservación del territorio y la biodiversidad, va a ser crucial ante objetivos, actuales y futuros, como el desarrollo de la Red Natura 2000<sup>239</sup> y los Planes de Desarrollo Rural (PDR) de la Política Agrícola Comunitaria (PAC); objetivos en los que la complicidad social tiene un papel muy destacado, como sucede en otros países y en cuya consecución las entidades de custodia deben asumir el rol de asesorar directamente a los propietarios de fincas implementando de forma eficiente elementos, como, por ejemplo, los Planes de Desarrollo Rural que fomenten la conservación.

Ante la constatación empírica de que la expansión de este movimiento de custodia es sólida y creciente, parece oportuno establecer por parte del Foro Estatal una certificación que potencie las actuaciones de custodia y sea a la vez un mecanismo de garantía de la correcta aplicación de esta herramienta. Asimismo, esta certificación debería permitir, tanto a entidades de custodia como a propietarios de fincas, optar con carácter prioritario a la posible obtención de financiación para proyectos de conservación.

Todo lo mencionado se recoge en la Declaración de Barcelona presentada en el I Congreso Europeo de Custodia del Territorio celebrado en Barcelona en noviembre de 2014, dentro de proyecto LandLife para la difusión de la custodia del territorio en Europa. Aunque es posible su adhesión a través del siguiente enlace <http://custodia-territorio.es/novedades/declaracion-de-barcelona-sobre-la-custodia-del-territorio>, por considerarlo del mayor interés se reproduce a continuación copia de la misma:

239 Según datos de la Plataforma Estatal sobre la Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad, aproximadamente un 41% de los acuerdos de custodia se encuentran dentro de áreas incluidas en la Red Natura 2000, mientras que un 14% formarían parte de algún espacio natural protegido. En cuanto a la titularidad de la propiedad donde se aplican, dos terceras partes de los acuerdos, se han instrumentado referidos a terrenos de titularidad privada (Navarro y Sánchez, 2014).

## Declaración de Barcelona: Calidad de Vida

Considerando que Europa está sufriendo una pérdida de biodiversidad y de los servicios ecosistémicos como consecuencia del aumento de la presión sobre los ecosistemas, que se está produciendo por el cambio climático, por la intensificación de los sistemas de producción, por el abandono de las tierras agrícolas y por los procesos de urbanización;

Considerando que la tierra, como bien común, es un recurso limitado, vulnerable y frágil, que está siendo empleada de manera no sostenible, y es cada vez más escasa y menos fértil;

Considerando que es necesario y urgente encontrar el equilibrio y la compatibilidad entre el desarrollo económico y la sostenibilidad ambiental que garantice los servicios ecosistémicos y contribuya a reducir la pérdida de biodiversidad y a proteger el patrimonio natural y cultural de nuestra tierra;

Considerando que las instituciones públicas tienen la responsabilidad de facilitar los mecanismos legislativos y financieros necesarios para garantizar la protección de la naturaleza y que las políticas y medidas de conservación públicas actuales son esenciales pero insuficientes para la protección de la naturaleza;

Considerando que la corresponsabilidad y la reciprocidad para la conservación del patrimonio natural tienen raíces históricas, dado que la sociedad siempre ha unido sus fuerzas y se ha organizado colectivamente para realizar una gestión sostenible de los recursos naturales, del agua, de los pastos o de los bosques;

Considerando que la custodia del territorio significa, en su sentido más amplio, «personas que cuidan la tierra»; que es una estrategia que de manera efectiva y voluntaria involucra a las personas propietarias y usuarias en la conservación de la naturaleza y del paisaje, incluyendo las áreas de la Red Natura 2000; que fomenta la corresponsabilidad individual y comunitaria para la gestión sostenible de los recursos naturales ampliando las prácticas de conservación más allá de los límites de las áreas protegidas convencionales;

Considerando que el proyecto LandLife comenzó como una alianza de cinco organizaciones europeas a través de un proyecto LIFE+ de Comunicación e Información, con el objetivo de impulsar la custodia del territorio como una herramienta útil para la conservación de la naturaleza y la biodiversidad tanto a nivel regional como europeo;

Por todo esto, proclamamos

(1) la necesidad de desarrollar un **Movimiento Europeo de Custodia del Territorio** que abogue por la solidaridad y la cooperación a través de prácticas y actividades de custodia del territorio en toda Europa.

(2) que la **cooperación** entre asociaciones, instituciones públicas y privadas, agricultores, personas propietarias y la ciudadanía mediante la aplicación de la custodia del territorio, busca cambiar el curso de la gestión del uso de la tierra y **garantizar la protección de hábitats, especies, recursos naturales y la integridad y la belleza de los paisajes europeos, prestando particular atención a la Red Europea de Áreas Protegidas Natura 2000.**

(3) que este **Movimiento Europeo de Custodia del Territorio** quiere promover la custodia del territorio en las **políticas regionales, nacionales y europeas**, y definir una **Estrategia Europea para la gestión de los espacios públicos y privados.**

**...y declaramos que** Nosotros, los abajo firmantes, respaldamos los principios de esta Declaración y nos comprometemos a trabajar para el logro de sus objetivos y acciones;

Expresamos la necesidad de **promover la custodia del territorio** a través de su integración en las políticas nacionales y europeas y nuestro compromiso de promover y fomentar su desarrollo e implantación en nuestras regiones y países;

Expresamos la necesidad de desarrollar **estrategias regionales, nacionales y europeas y métodos para promover la corresponsabilidad** y conseguir el **compromiso** de las personas propietarias y usuarias de la tierra, de las instituciones públicas y privadas, de las organizaciones y de la ciudadanía;

Mantendremos esta Declaración como una hoja de ruta para la creación de una Red Europea de Custodia de Territorio con los siguientes objetivos:

-continuar la labor iniciada por el proyecto europeo LIFE+LandLife,

-convertirse en un punto de referencia para la gestión de la tierra y la conservación de la naturaleza y la biodiversidad en Europa;

-crear una plataforma para el diálogo y el desarrollo de proyectos que aumenten el intercambio de experiencias y buenas prácticas de custodia del territorio;

-promover y fomentar la organización de la Semana Europea de Custodia del Territorio cada dos años y trabajar para que este evento se reconozca como una actividad oficial de la Unión Europea;

Expresamos la necesidad de trabajar de forma colaborativa para obtener el reconocimiento institucional y político del movimiento de custodia del territorio y de sus acciones y por lo tanto para:

-desarrollar medidas a nivel regional, nacional y europeo para promover y reconocer la custodia del territorio como una herramienta efectiva para la gestión de la tierra y la conservación de la naturaleza tanto en espacios públicos como privados;

-facilitar las condiciones necesarias para garantizar el desarrollo de la custodia del territorio y aumentar su eficacia jurídica;

-promover la inclusión explícita de medidas de custodia del territorio en las recomendaciones que la Comisión Europea propone a los Estados miembros en relación a la conservación de la naturaleza y de la biodiversidad y a la política ambiental.

Animamos a otras organizaciones a firmar esta Declaración y a involucrar a otras partes interesadas con el objetivo de ampliar la Red Europea de Custodia del Territorio.

Listado de firmantes:

Xarxa de Custodia del Territori (España)

Legambiente (Italia)

Conservatoire D'Espaces Naturels (Francia)

Eurosite

Prysm. Calidad y Medioambiente

## Examen cuantitativo sobre el desarrollo de la custodia del territorio en España

Para valorar con la exactitud esperable y deseada la implantación de estas nuevas estrategias de conservación en España, es preciso conocer y tipificar su verdadero desarrollo en el Estado español.

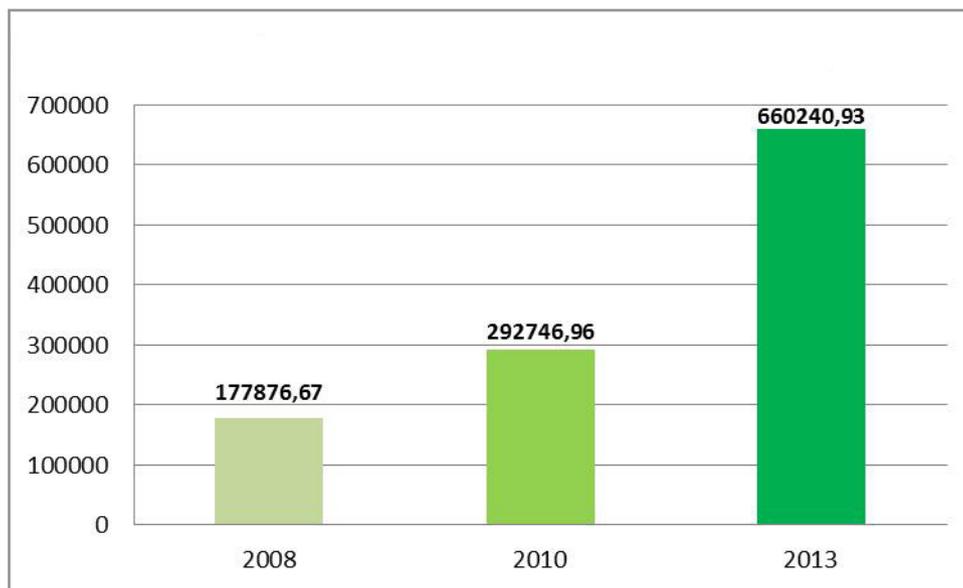
Las redes de custodia del territorio, en colaboración con otras muchas entidades que todavía no se encuentran bajo el paraguas de ninguna red de custodia, han intentado recopilar el número de iniciativas de custodia del territorio llevadas a cabo en territorio español. Este trabajo de compilación se

puso en marcha gracias a la Plataforma Estatal de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad tratando de conseguir la fotografía real del movimiento de la custodia: número de entidades, tipos de acuerdos de custodia, financiación, superficie protegida, etc.

En cuanto a la superficie en custodia, según los datos cedidos por cortesía de la Plataforma Estatal de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad, pertenecientes al Tercer Inventario<sup>240</sup> a junio de 2014, la cifra asciende a casi 700.000 hectáreas en toda España. Esta cifra supone un aumento importante sobre el cálculo oficial del año 2010,

<sup>240</sup> Navarro, A. y A. Sánchez: Informe del 3<sup>er</sup> Inventario de Iniciativas de Custodia del Territorio del Estado español, cortesía de la Plataforma de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad, 98 pp., 2014.

**Gráfico 1.**  
**Evolución en el tiempo de la superficie en custodia**



La cifra alcanzada en 2013 podría ser superior, pues continuamente aparecen nuevas entidades de custodia de las que aún no se tenía referencias.

Fuente: Navarro, A. y A. Sánchez: Informe del 3<sup>er</sup> Inventario de Iniciativas de Custodia del Territorio del Estado español, Plataforma de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad, 98 pp., 2014

ya que entonces la superficie en custodia era de 292.746,96 hectáreas. Según datos de la misma fuente, dicha cifra de 700.000 hectáreas se habría conseguido mediante los más de 1.300 acuerdos realizados por las entidades de custodia; y tendría una notable distribución geográfica por todo el territorio nacional.

Por otro lado, en relación a las entidades de custodia del territorio, su número también ha ido creciendo hasta llegar en la actualidad a la cifra de 188, con una tipología muy variada pues aunque en su mayoría son ONG (asociaciones y fundaciones), otra parte importante de ellas está compuesta por consejerías de comunidades autónomas, diputaciones, consorcios y ayuntamientos.

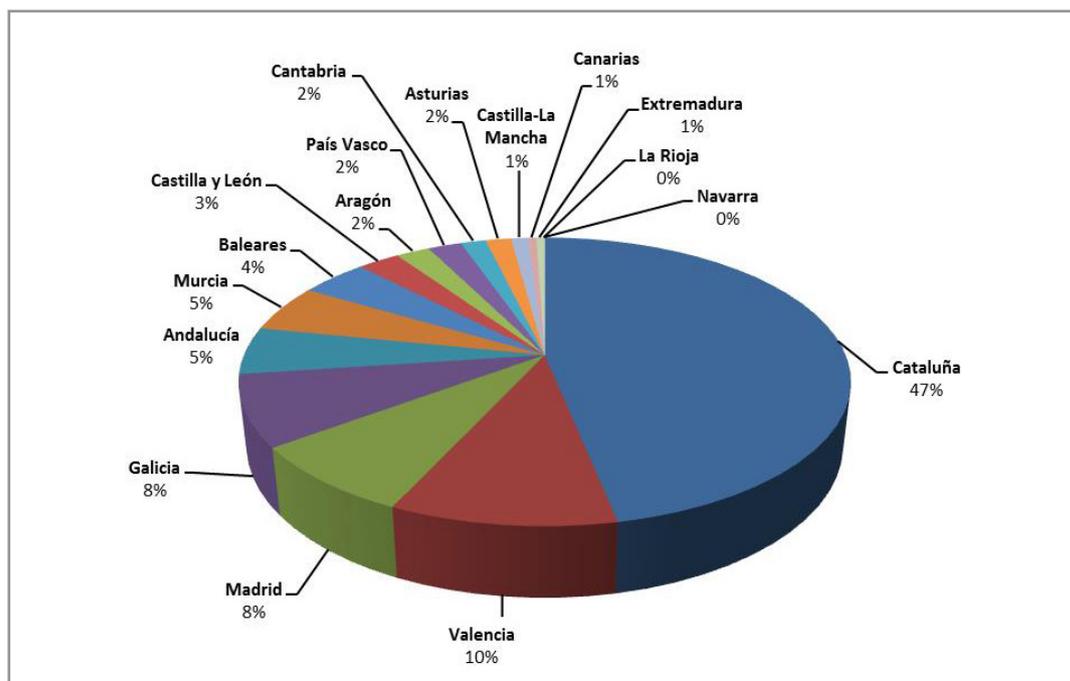
Las herramientas jurídicas empleadas para formalizar los acuerdos de custodia son los contratos clásicos del Código Civil. Estos pueden ser con transmisión de propiedad —menos usados, como la compraventa, donación, legado o herencia— y sin transmisión de propiedad —arrendamiento, determinados derechos reales, usufructo, cesión de uso y los más usados, los acuerdos de colaboración—. Ciertamente, no existe en la legislación española la figura jurídica de contrato de custodia del territorio, si bien, desde el Foro Estatal de Redes de Custodia del Territorio, se están trabajando los distintos aspectos legales para avanzar en la seguridad jurídica de aquellos contratos de custodia que supongan un compromiso mayor —con posible inscripción registral—, para así tener un carácter prioritario a la hora de la obtención de posibles ayudas económicas por su marcado carácter social.

**Tabla 3.**  
**Avance y distribución existentes por comunidades autónomas**

CC. AA.	Nº entidades 2013	% entidades 2013	Nº entidades 2010	% entidades 2010
Andalucía	10	5,32	6	4,62
Aragón	4	2,13	3	2,31
Asturias	3	1,60	1	0,77
Canarias	1	0,53	0	0,00
Cantabria	3	1,60	2	1,54
Castilla y León	5	2,66	3	2,31
Castilla-La Mancha	2	1,06	1	0,77
Cataluña	88	46,81	68	52,31
Comunidad Valenciana	19	10,11	16	12,31
Extremadura	1	0,53	1	0,77
Galicia	15	7,98	6	4,62
Baleares	8	4,26	6	4,62
La Rioja	0	0,00	0	0,00
Madrid	15	7,98	10	7,69
Murcia	10	5,32	4	3,08
Navarra	0	0,00	0	0,00
País Vasco	4	2,13	3	2,31
<b>Total</b>	<b>188</b>	<b>100,00</b>	<b>130</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Navarro, A. y A. Sánchez.: Informe del 3<sup>er</sup> Inventario de Iniciativas de Custodia del Territorio del Estado español, Plataforma de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad, 98 pp., 2014

**Gráfico 2.**  
**Distribución territorial de las entidades de custodia**



El presente gráfico refleja la distribución de las entidades de custodia existentes en el Estado español por comunidades autónomas.

Fuente: Navarro, A. y A. Sánchez: Informe del 3er Inventario de Iniciativas de Custodia del Territorio del Estado español, Plataforma de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad, 98 pp., 2014

Con ello también se trataría de vincular a la conservación del territorio estos acuerdos a largo plazo —la perpetuidad en los acuerdos de custodia por la mera voluntad de las partes es imposible en la legislación española, salvo que pudieran asimilarse a una figura establecida por el derecho público—. El derecho público, también establece diversas posibilidades para vincular la conservación de terrenos por la propia voluntad de sus propietarios —figuras establecidas en la legislación autonómica como la microrreserva de flora, reserva natural concertada, reserva natural privada y otras más—, sin embargo los requisitos para su solicitud y la inexistencia de apoyos que incentiven su constitución hace que estas figuras apenas se hayan desarrollado.<sup>241</sup>

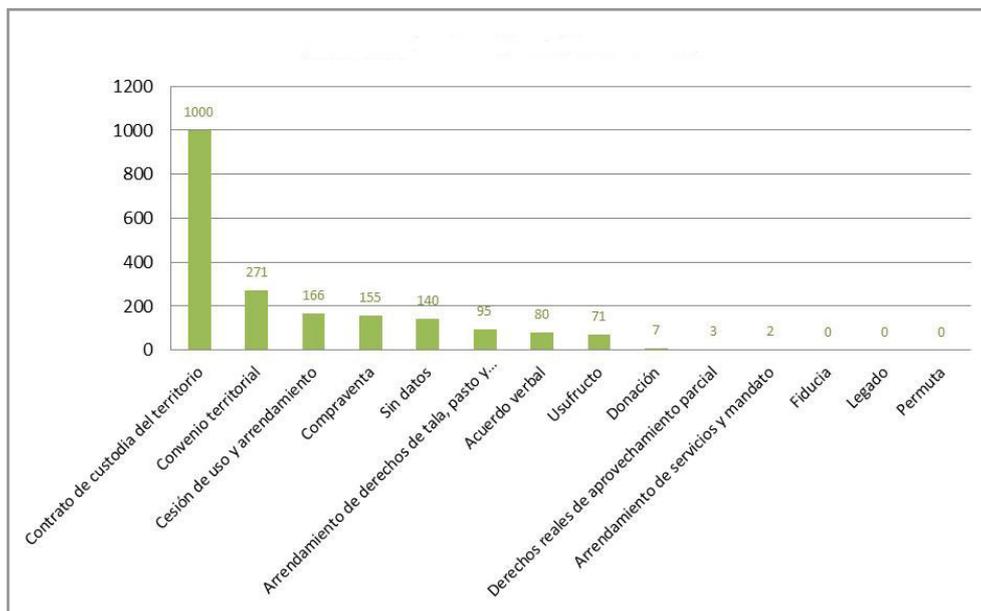
<sup>241</sup> Véase Durá Alemañ, C.J.: «Las Reservas Privadas», en Alonso García, E. y B. Lozano Cutanda,

## Instrumentos económicos y tributarios en el ordenamiento jurídico español que pueden servir para financiar proyectos de custodia del territorio

A pesar del importante esfuerzo realizado por las ONG conservacionistas en España, apenas se ha desarrollado hasta ahora el marco jurídico necesario para que el movimiento de

*Diccionario de derecho ambiental*, Iustel, 2007. Véase también Basorá, X. y X. Sabaté: *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 y Xarxa de Custòdia del Territori, 2006.

**Gráfico 3.**  
**Tipología de los acuerdos de custodia**



En este gráfico aparecen el número de acuerdos firmados según la herramienta jurídica empleada. Sin lugar a dudas, los convenios de colaboración (contratos de custodia o convenios territoriales) son los más utilizados por su mayor flexibilidad.

Fuente: Navarro, A. y Sánchez, A. Informe del 3<sup>er</sup> Inventario de Iniciativas de Custodia del Territorio del Estado español. Plataforma de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad, 98 pp., 2014

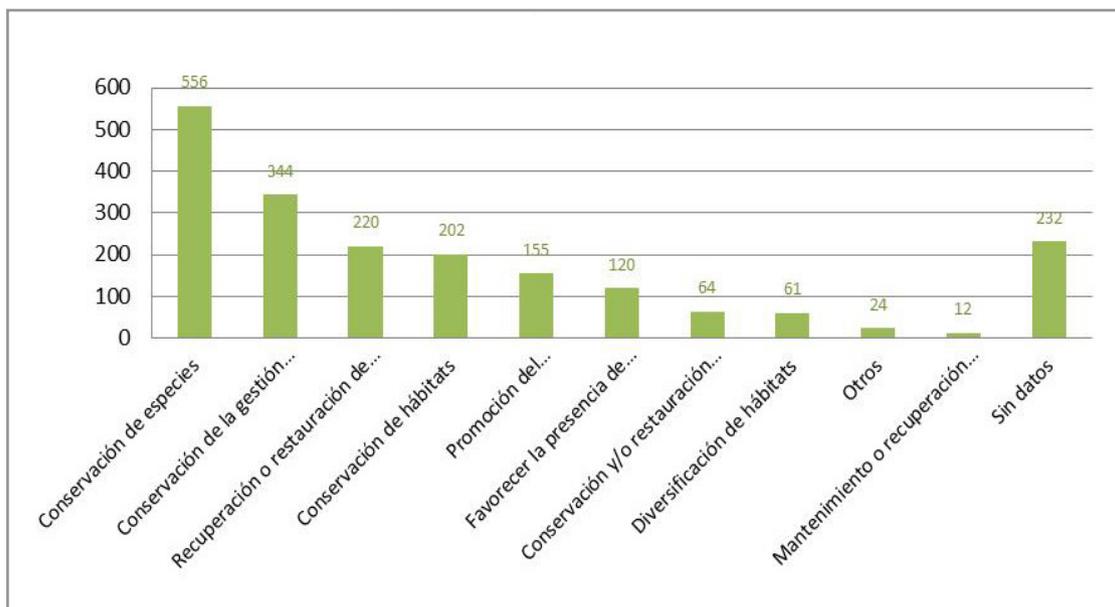
la custodia del territorio pueda caminar por sí solo. Por ello, estas ONG han tenido que recurrir principalmente a proyectos LIFE de la Unión Europea y a las ayudas a proyectos otorgadas por la Fundación Biodiversidad, además de las que hasta el momento de su desaparición concedía la Fundación Territori i Paisatge. El gráfico 5 nos muestra el resultado.

En los últimos tiempos tiene cada vez más proyección mediática todo lo relacionado con la desgravación o incremento de impuestos por la contribución medioambiental que se genere (si es positiva desgrava, si es negativa penaliza fiscalmente); es la denominada fiscalidad ambiental. Ésta propone un cambio de paradigma consistente en modificar la actitud de los diferentes actores económicos, incentivando aquellas prácticas respe-

tuosas hacia el medio ambiente y gravando tributariamente aquéllas que sean negativas.

Este tipo de fiscalidad ya había sido propuesta y reconocida en diferentes documentos internacionales, que deben servir de criterios orientadores para elaborar las políticas estatales y autonómicas. Por ejemplo, ya se establecieron en la Convención del CBD y también en la Estrategia Europea para la conservación de la Biodiversidad en el Horizonte 2020. A continuación se enumeran propuestas —de tipo económico, fiscal, o social— para que el movimiento de la custodia en España pueda consolidarse de manera definitiva.

**Gráfico 4.**  
**Objetivos finales de los acuerdos**



Este gráfico muestra el número de acuerdos establecidos en base al objeto de conservación que motivó su constitución. Las especies amenazadas —águila imperial ibérica, lince ibérico, oso pardo, tortuga mora, etc.— han sido sin lugar a dudas los principales objetivos de la puesta en marcha de la estrategia de custodia.

Fuente: Navarro, A. y A. Sánchez: Informe del 3<sup>er</sup> Inventario de Iniciativas de Custodia del Territorio del Estado español, Plataforma de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad, 98 pp., 2014

## Propuestas para el desarrollo de la custodia del territorio en España

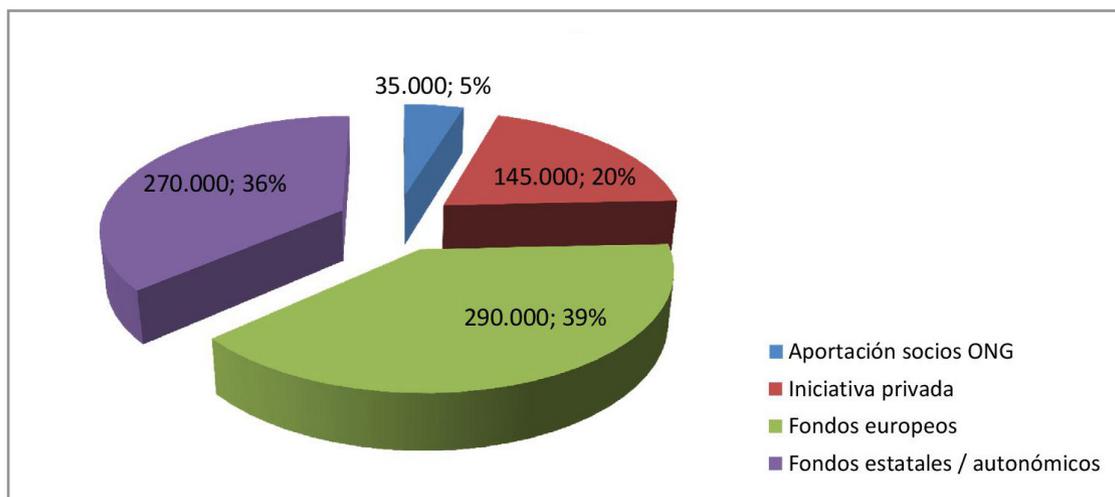
- En el ámbito europeo existen muchas posibilidades para el desarrollo de la custodia del territorio. Además de las ayudas financieras ya mencionadas —relacionadas con la gestión de la Red Natura 2000—<sup>242</sup> y el desarrollo de los Planes de

<sup>242</sup> La Directiva Hábitats establece en el artículo 6 que «para las zonas de especial conservación, los Estados miembros tendrán, en su caso, la implementación de planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del Anexo I y de las especies del Anexo II presentes en los lugares». Con rango europeo la estrategia de la Unión Europea sobre biodiversidad para 2020 requiere la cooperación de los Estados miembros, las partes interesadas y la sociedad civil. Otra muestra más de las oportunidades existentes para la aplicación de la custodia del territorio.

Desarrollo Rural (PDR) —donde las ONG deben realizar la labor de asesorar a los propietarios de fincas comprometidos con su conservación—, otros fondos europeos a tener en cuenta serían los fondos FEDER (Fondos Europeos de Desarrollo Regional). Estos cofinancian iniciativas de desarrollo regional y local, entre las que se incluyen, los proyectos relacionados con el medio ambiente, por lo que también podrían ser empleados para financiar proyectos de custodia del territorio.

Los programas LIFE+ y los FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural) ofrecen muchas posibilidades para apoyar iniciativas de custodia del territorio. La Directiva Marco del Agua —aprobada en el año 2000 con renovación

**Gráfico 5.**  
**Hectáreas en CDT según instrumento económico empleado**



A diferencia de otros países, en el territorio español los proyectos desarrollados por la cuota económica aportada por los socios de las ONG son mínimos, lo que indica una clara dependencia de fondos LIFE, apoyos económicos de organismos públicos o fundaciones privadas.

Fuente: elaboración propia.

en 2015— tiene su ámbito de aplicación en un enfoque integral de la gestión del agua, implicando a propietarios, agricultores y demás gestores del territorio por lo que también puede constituir una herramienta interesante para la custodia fluvial. Asimismo también puede propiciar la custodia fluvial a través de la contrata de un proyecto de restauración en Dominio Público Hidráulico, donde se recomienda incluir actividades complementarias de voluntariado y custodia del territorio, según la guía metodológica para el diseño de procesos de participación.<sup>243</sup>

Lo mismo sucede con la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina aprobada en el año 2008, que puede abrir muchas posibilidades para la aplicación de la custodia marina integrando los intereses de los distintos actores que operan en este tipo

de espacios. El desarrollo de la denominada Infraestructura Verde para la Unión Europea o la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje, también ofrecen oportunidades interesantes para la custodia del territorio.

- En el ámbito estatal, además del avance legislativo conseguido en la Ley 42/2007 de Conservación del Patrimonio Natural y la Biodiversidad así como de su necesario tratamiento autonómico, para poder desarrollar el marco jurídico preciso que permita la expresión de este movimiento social y de sus técnicas de conservación, se necesita todo un conjunto de medidas de apoyo legal para el reconocimiento público de estas iniciativas, así como la implantación de incentivos económicos y fiscales para su desarrollo.

Por ejemplo, cabe destacar la necesidad de establecer exenciones fiscales a los distintos actores que participan en actividades de custodia, como en el impuesto de sociedades, en el impues-

<sup>243</sup> Véase VV. AA.: *Restauración de ríos: guía metodológica para el diseño de procesos de participación*, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino - Centro de Publicaciones, Madrid, 126 pp., 2010. Comunicación personal de Sales Tomas Pons al autor, Fundación Limne, 2014.

to de transmisiones patrimoniales y en actos jurídicos documentados en compraventas de terrenos realizadas por ONG, en el impuesto sobre el valor añadido, en el impuesto sobre patrimonio o en el impuesto de sucesiones y donaciones cuando se realicen a favor de entidades de custodia. En el caso de un propietario comprometido con la conservación del territorio, pueden otorgarse otras exenciones, como las relacionadas con el pago del impuesto de bienes inmuebles, el impuesto sobre el patrimonio, etc. También sería importante que las actividades de voluntariado ligadas a la custodia estuviesen libres de tasas y cánones, pues se está haciendo un servicio medioambiental del que se beneficia la sociedad y en ningún momento se obtiene un beneficio económico.<sup>244</sup> Además, en el caso concreto de la custodia fluvial, también sería precisa la modificación de la ley de aguas, cuya obsolescencia dificulta llevar a cabo acciones de restauración en Dominio Público Hidráulico.<sup>245</sup>

También son interesantes otras cuestiones que están siendo tratadas por el Foro Estatal de Redes de Custodia del Territorio, como son la creación de una certificación o acreditación referida a las entidades de custodia; la protección jurídica de los acuerdos de custodia con la posibilidad de llevar a cabo su inscripción registral —de esta manera los propietarios de la tierra en custodia tendrían carácter prioritario a la hora de acceder a posibles ayudas públicas de financiación—; el desarrollo jurídico de la figura de Contrato de Custodia y su encaje legal en el ordenamiento jurídico español, para conseguir un compromiso de conservación a largo plazo —algo que es imposible en base al derecho privado en el ordenamiento jurídico español—; el desarrollo de los bancos de hábitat con las suficientes garantías legales y técnicas para evitar que se conviertan en herramientas especulativas, dedicando especial atención a aquellos conceptos que puedan dar lugar a confusión, como el de «valor adicional» entre otros; o el desarrollo de las servidumbres de conservación de carácter personal, en los casos de gestión responsable del territorio.

244 Comunicación personal de Sales Tomas Pons al autor, Fundación Limne, 2014.

245 *Ibid.*

Asimismo, la Ley de 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, debería ser revisada otorgando ventajas para las ONG y para aquellos otros participantes en la custodia que contribuyan con su labor en este tipo de actividades. Igualmente, sería oportuno fomentar la figura de Reserva Natural Privada, dotándola de incentivos que motiven su constitución por parte de propietarios y ONG.

También existen figuras de financiación de proyectos de custodia del territorio en algunos países, que deberían analizarse con la finalidad de propiciar su posible aplicación en España, como sucede en Holanda, con la financiación de proyectos gracias a la lotería nacional, o en diversos países de América Latina, con los canjes de deuda externa por conservación de la naturaleza y el pago por servicios ambientales a quienes los prevean.

La concesión de incentivos traducidos en la prestación de servicios ambientales sobre la propiedad u otras ayudas (como las fiscales) a quienes demuestren tener en su finca especies emblemáticas (por despertar éstas una mayor sensibilidad en la sociedad y al mismo tiempo garantizar la conservación con su presencia del resto del ecosistema), como el lince, el águila imperial, el lobo o el oso pardo, sería de gran ayuda para fomentar y compensar la labor que realizan estos propietarios en la conservación<sup>246</sup> de dichas especies. Aplicar también incentivos parecidos a las empresas que colaboren en la recuperación de estas especies, u otras que se encuentren en situación de peligro de extinción o amenazadas conforme al Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, animaría eficaz-

246 Muchos de los bienes integrantes del patrimonio natural y, particularmente, las especies amenazadas, deberían contar con un estatuto jurídico similar al del patrimonio histórico. Esta idea, que cuenta con suficiente respaldo constitucional, encontraría apoyo en razonamientos similares a los recogidos en la propia normativa de patrimonio histórico. Para ello, sería necesario abordar una descripción más pormenorizada de las exenciones y desgravaciones que podrían aplicarse a las iniciativas de la propiedad privada en beneficio de la conservación de la naturaleza. (Véase Cortina, A.: *Estudi d'opcions jurídiques, fiscals i d'ajusts per a la custodia del territori a Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Departament de Medi Ambient i Habitatge i Departament de Justícia, abril 2005. Véase también el estudio jurídico sobre la custodia del territorio elaborado por la Fundación Biodiversidad. Véase igualmente el interesante estudio realizado por SEO/BirdLife *Estímulos fiscales a la propiedad privada para la Conservación de la Naturaleza y, en particular, del Águila Imperial Ibérica*, 2003).

mente a otros propietarios o empresarios a participar en la conservación de espacios y especies.

Dado que el hábitat de las citadas especies se encuentra en su mayor parte sobre terrenos de titularidad privada, y teniendo asimismo en cuenta que estas especies poseen una gran capacidad de «seducción ambiental»<sup>247</sup> —lo cual induce a que la sociedad quiera que se trabaje en su conservación—, es grande la notoriedad y el reconocimiento social que obtienen tanto los propietarios de las fincas en donde se actúa como las empresas que ayudan a que la conservación de las mencionadas especies emblemáticas o en peligro de extinción sea un éxito. Finalmente, el reconocimiento fiscal de los beneficios ecosistémicos producidos por la biodiversidad —señalados en la Estrategia Europea para la Conservación de la Biodiversidad en el Horizonte 2020— sería otro factor muy a tener en cuenta para lograr una mayor extensión del territorio español incluida en la custodia del territorio y gestionada con criterios de sostenibilidad ambiental, económica y social.<sup>248</sup>

Jordi Sargatal i Vicens, pionero en el desarrollo de la custodia del territorio en España, justifica este planteamiento en el prólogo a Basora y Sabaté (2006) de la siguiente forma: «De la misma manera que los Gobiernos crearon hace tiempo los planes de jubilación y las antiguas cuentas vivienda para fomentar el ahorro y consolidar los fondos de bancos y cajas, ahora la tenencia de una propiedad rústica debería desgravar en la declaración de renta anual, evidentemente según la situación fiscal y financiera de su propietario, y mediante estrictos indicadores ambientales; si estos indicadores se mantienen o incluso aumentan (número de especies indicadoras, como mariposas, libélulas, anfibios, aves, mamíferos, ciertos grupos de plantas,...) y se estableciera un uso regulado para

su disfrute por la sociedad, se podrían mantener o incrementar estas desgravaciones».

- Hay que señalar, por otro lado, el bajo número de socios que, salvo excepciones, tienen en nuestro país las ONG de conservación de la naturaleza: WWF-España aproximadamente 35.000, FAPAS 13.500, SEO/BirdLife 12.500 y otras muchas ONG más pequeñas con algunos miles o cientos de socios, lo cual supone que estas entidades tengan que recurrir a subvenciones e incentivos para poder sufragar los proyectos que realizan. Esta situación contrasta con lo que sucede en otros países de Europa donde la filantropía está más desarrollada, como por ejemplo en Reino Unido, donde The National Trust, The Royal Society for the Protection of Birds, o en Holanda, Natuurmonumenten, cuentan con millones de socios.

Por ello, hasta ahora, hay que destacar la dependencia que tienen los proyectos que promueven las ONG españolas de las ayudas procedentes tanto del sector público como del privado (obras sociales de entidades financieras, fundaciones públicas, empresas, etc.), gracias a las cuales la custodia del territorio en España es hoy una realidad. Este tipo de dependencias deberían superarse, o al menos mitigarse tratando de incrementar el número de socios de las ONG españolas de conservación de la naturaleza, para crear un tejido social en torno a la custodia del territorio mucho más amplio que el existente en la actualidad. Con tal finalidad se deberían establecer estrategias de fortalecimiento de estas entidades, mediante actividades de sensibilización o educación ambiental, voluntariados, desarrollo del sentimiento de filantropía, incorporación al movimiento de la custodia de representantes de otros colectivos como cazadores, agricultores, pescadores o turistas y Administraciones públicas, como confederaciones hidrográficas, ayuntamientos, etc. Asimismo, es deseable el desarrollo de un mayor reconocimiento social para todos aquellos (personas físicas o jurídicas, públicas o privadas) que participen en los proyectos de custodia del territorio. Con todo ello, las redes autonómicas y el propio Foro Estatal de Redes de Custodia del Territorio tendrían

<sup>247</sup> Concepto acuñado por Jordi Sargatal, con el que se trata de explicar el vínculo emocional existente entre la naturaleza y el ser humano, que se transmite mediante determinadas actividades de educación ambiental, estableciendo un contacto directo con la naturaleza.

<sup>248</sup> Véase el interesante artículo Moleón, M., Sánchez Zapata, J.A., Margalida, A., Carrete, M., Owen-Smith, N., y J.A. Donazar: «Humans and Scavengers: The Evolution of Interactions and Ecosystem Services», *BioScience*, mayo 2014, vol. 64, n.º 5. Comunicación personal de José Antonio Sánchez Zapata al autor.

más representatividad y capacidad para seguir avanzando decididamente en el planteamiento y ejecución de proyectos de conservación.

Además, dado que gran parte de la península Ibérica es considerada como *hotspot* de biodiversidad por el elevado número de especies y endemismos que acoge en su territorio, la creación de sinergias con ONG internacionales sería otra propuesta a tener en cuenta en España. Gracias a ellas se podrían desarrollar más y mayores proyectos de conservación.

La combinación de todos los posibles instrumentos económicos citados, junto con la creación de un marco jurídico que permita la obtención de incentivos a quienes promuevan proyectos de conservación, será determinante para el futuro de la custodia del territorio en suelo español. Derecho, cultura/sociología, economía y valoración social de lo que supone el mantenimiento y disfrute de la naturaleza son las cuatro variables esenciales para el futuro de la conservación y la custodia del territorio.

# Ejemplos de entidades de custodia en España

## Grupo Balear de Ornitología y Defensa de la Naturaleza (GOB Menorca)<sup>249</sup>

El Grupo Balear de Ornitología y Defensa de la Naturaleza (GOB) es una asociación ecologista sin ánimo de lucro que trabaja en las Islas Baleares desde el año 1973. La sección insular de Menorca se creó en 1977 y actualmente tiene más de 1.200 socios. El GOB tiene también sedes en Mallorca, Ibiza y Formentera.

Su misión es promover la defensa de los valores ambientales y el equilibrio entre las actividades humanas y la conservación de la naturaleza. La organización tiene un amplio currículo de trabajos en favor del medio ambiente, destacando entre otros proyectos el Centro de Recuperación de Fauna Silvestre, el vivero de plantas autóctonas, el Programa de Educación Ambiental para escuelas y adultos, o el proyecto de Custodia Agraria, con acuerdos con más de 20 fincas agrícolas de la isla de Menorca. Todos estos trabajos le han

valido reconocimientos a diferente nivel, como el Premio Nacional de Medio Ambiente de 1997, el Premio Internacional TUI 1996/97, la Medalla de Oro de la Comunidad de Baleares en 2002 o el Premio Fundación BBVA de 2007, entre otros.

La asociación procura mantener una financiación muy diversificada. Las fuentes habituales de ingresos son la aportación de cuotas de asociados, los donativos, la comercialización de productos divulgativos y la prestación de servicios dedicados al medio ambiente.

El GOB Menorca lleva varios años trabajando en la búsqueda de modelos agrarios compatibles con la conservación ambiental. La custodia del territorio ha sido la herramienta para acercar posicionamientos entre los diferentes agentes del territorio y conseguir acuerdos para trabajar hacia una gestión agraria responsable.

La iniciativa de custodia agraria en el GOB Menorca se ha ido consolidando con la realización de diversos proyectos:

- **Acuerdo de Prácticas Agrarias Sostenibles**

Los primeros pasos se realizaron en 2004 y 2005. A partir de una adaptación para la isla de las líneas agrarias a nivel

<sup>249</sup> La información obtenida para realizar este apartado procede de la web del GOB y comunicación personal entre el autor y diversos responsables del GOB Menorca como Miquel Camps y Nuria Llabrés.

europeo y estatal más compatibles con la conservación ambiental, y después de algunos talleres participativos con diversos representantes del sector agrario, surgieron los llamados Acuerdos de Prácticas Agrarias Sostenibles. En estos acuerdos, de carácter voluntario entre la entidad y las fincas agrarias, se pactan una serie de medidas consideradas beneficiosas tanto para la viabilidad económica del predio como para la conservación del medio ambiente. Se trata de la adaptación de la custodia del territorio aplicada en el ámbito agrario.

- **Conversar para Conservar (2007/2009)**

Proyecto para poner en práctica la custodia agraria en Menorca que recibió el apoyo de la Fundación Biodiversidad y la colaboración del Govern Balear y el Consell Insular de Menorca. Durante su ejecución se firmaron 18 acuerdos de custodia y se llevaron a cabo toda una serie de actuaciones para compatibilizar la viabilidad económica de las explotaciones agrarias con la conservación de los valores naturales más destacados. La promoción de los productos, las jornadas de voluntariado, las actividades de formación o la educación ambiental eran las líneas estratégicas del proyecto.

- **Sembrando Custodia (2009/2011)**

Proyecto que recibió el apoyo de la Fundación Biodiversidad y la Colaboración del Govern Balear, el Consell Insular de Menorca, el Grupo de Acción Local Leader Menorca y la Obra Social de Sa Nostra. En esta ocasión, se pretendía consolidar la custodia agraria iniciando toda una serie de actuaciones directas en las fincas con acuerdo de custodia, con el objetivo de mejorar la gestión e influir positivamente en aspectos ambientales mejorando la proyección social de la custodia agraria. La construcción de majanos para conejos, la recuperación y ambientalización de abrevaderos o la realización de un anuncio publicitario son algunas de las actuaciones que se desarrollaron. El proyecto concluyó con 23 acuerdos de custodia.

- **Cultivando Sinergias. Revalorización del prelitoral mediterráneo (2011/2014)**

Proyecto piloto de la Red Rural Nacional cofinanciado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y el FEADER. Este proyecto en desarrollo actualmente pretende revalorizar la actividad agraria responsable en los territorios del Alt Empordà y Menorca, dar a conocer los beneficios ambientales que se derivan de esta gestión sostenible y hacerla viable a través del mercado de productos. La campaña «Un paisaje que alimenta» para promocionar los productos de custodia busca dar a conocer a la sociedad todos los beneficios derivados de una gestión agraria responsable. Entre el Alt Empordà y Menorca hay firmados 38 acuerdos de custodia, con un total de 4.575,97 hectáreas.

Durante estos años, simultáneamente, se han desarrollado otros proyectos que han ido complementando las actuaciones realizadas:

- «Agrotienda», con la Fundación Territori i Paisatge en 2008.
- «Arbotantes de custodia», con la Fundación Biodiversidad en 2009 y 2010.
- «Inventario ambiental en fincas de custodia», con la Obra Social de Sa Nostra en 2009.
- «Tasta la custodia», con la Obra Social de Sa Nostra en 2011.

El Programa de Custodia Agraria ha ayudado a construir un contexto muy favorable, que presenta una gran oportunidad para que trabajen juntos el sector agrario y el sector ambiental, sumando esfuerzos dirigidos a sustentar una buena red de explotaciones agrarias que conservan los valores naturales más singulares del territorio de Menorca.

Sin lugar a dudas, el marco creado por las Reservas de la Biosfera significa un apoyo institucional que beneficia la puesta en marcha de este tipo de proyectos.

## Proyecto de la Reserva Marina del Norte de Menorca

La isla de Menorca tiene una superficie de 700 kilómetros cuadrados y toda ella está catalogada como Reserva de la Biosfera desde el año 1993. A principios de los años noventa del siglo pasado, el GOB se planteó el objetivo de avanzar hacia la conservación del medio marino a partir de la implicación de los principales sectores afectados, tratando de crear sinergias a través del diálogo continuo, así como crear lazos de confianza con las personas relacionadas con el mar para tratar de consensuar medidas para conseguir preservar los valores naturales en el futuro.

Para lograr este objetivo, se organizaron repetidos encuentros con los principales actores ligados con el medio marino: cofradías de pescadores, federaciones de actividades subacuáticas, asociaciones de defensa del patrimonio marino, clubs náuticos, etc. Las lógicas desconfianzas de las reuniones iniciales lograron superarse para orientar el trabajo en los puntos en los que existía acuerdo. De este proceso donde la mediación de conflictos tuvo mucha importancia, se derivó una petición colectiva para la declaración de la Reserva Marina de la Costa Norte de Menorca, que sería reconocida oficialmente como tal al poco tiempo por el Gobierno balear y que acoge aproximadamente un 30% de la vertiente norte de la isla.

Del mismo modo se procedió para solicitar la declaración de otra reserva en la isla del Aire, en el sudeste. A pesar de que se inició el PORN, los sucesivos cambios de gobierno y la posterior crisis económica han impedido la materialización de este amplio acuerdo.

Posteriormente, se trabajó con el sector pesquero para definir las bases de la custodia del territorio adaptada al ámbito pesquero, de un modo similar al que se ha trabajado en el sector agrario. Están publicados sus resultados en el manual *Acuerdos de prácticas pesqueras sostenibles*, pero no han sido hasta ahora puestos en práctica por falta de recursos.

## La Sociedad Española de Ornitología (SEO/BirdLife)

La Sociedad Española de Ornitología (SEO/BirdLife) fue fundada en 1954 con el objetivo de conservar las aves silvestres y su hábitat. Para ello, sus responsables trabajan por conservar las aves silvestres y su hábitat en territorio español, así como, a través de BirdLife International, contribuir a la conservación de la biodiversidad mundial. Realizan entre otras las siguientes tareas:<sup>250</sup>

- Estudios científicos para aumentar los conocimientos sobre las aves silvestres y su hábitat, en particular como herramienta indispensable para su conservación.
- Difundir el conocimiento, aprecio y respeto a las aves y a la naturaleza en general.
- Acciones de educación ambiental y formación en las materias objeto de los fines anteriores.
- Trabajar en la cooperación internacional para el desarrollo, como motor fundamental para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad en países en vías de desarrollo.
- Impulsar programas de custodia del territorio y de voluntariado ambiental para mejorar el estado de conservación de especies y de espacios naturales.

SEO/BirdLife está registrada como asociación no lucrativa y declarada de utilidad pública. Su actual organigrama se compone de varias direcciones y áreas operativas teniendo su base en la sede central de Madrid. Pero además, y es una de las principales fortalezas de la organización, SEO/BirdLife cuenta con una amplia implantación con su red de delegaciones territoriales (8) y oficinas técnicas (2). Este importante equipo es el en-

<sup>250</sup> Documentación obtenida de la web de SEO/BirdLife y comunicación personal entre el autor y diversos responsables de SEO/BirdLife como Ramón Martí, Mario Giménez y Sara Cabezas.

cargado del desarrollo del programa estratégico cuatrienal de SEO/BirdLife que recoge sus objetivos, metas y actuaciones. La implantación territorial se refuerza con el apoyo de sus socios (actualmente 12.500), que colaboran desinteresadamente en numerosas actividades. Más de 7.000 voluntarios participan anualmente en sus diversas actividades, 25.000 simpatizantes apoyan de una u otra manera su labor y por los diferentes programas educativos pasan cada año más de 70.000 niños y jóvenes. Pero además, esta potente implantación territorial se completa con una importante red de hasta 43 grupos locales (agrupaciones de socios), distribuida por toda España y que constituyen un importante elemento en su trabajo. SEO/BirdLife ha recibido numerosos premios y reconocimientos a su labor, en los que destacan el Premio Nacional de Medio Ambiente (1994), el Premio BBVA a la Conservación de la Biodiversidad (2004) o el Premio Fondena (2011). SEO/BirdLife es la organización representante de BirdLife International en España, una federación que agrupa a las asociaciones dedicadas a la conservación de las aves de todo el mundo. Se trata de la mayor organización global de conservación de las aves y la naturaleza, que cuenta con representantes en 121 países y moviliza aproximadamente 13 millones de socios y simpatizantes en todo el mundo.

### Acciones de custodia del territorio

Esta entidad ha recuperado importantes muestras de diferentes ecosistemas (con especial atención a las zonas húmedas) en toda España mediante adquisición directa o convenios con ayuntamientos en zonas de gran valor. A partir de acuerdos de custodia del territorio ha creado, como exponente del máximo grado de ese nivel de custodia, diferentes reservas ornitológicas entre las que destacan actualmente las de El Clot y Riet Vell en el delta del Ebro (Tarragona), la Laguna de El Oso (Ávila), Palacios de Compludo (Ponferrada, León), El Planerón en Belchite (Zaragoza), el Cerco del Jarde (Fuerteventura), las Marismas Blancas (Cantabria) o la Finca San Miguel (Belver de Cinca, Huesca). Actualmente están en fase de declaración nuevas reservas ornitológicas, partiendo de acuerdos de custodia del territorio, entre las que destacan O

Grove (Ayuntamiento de O Grove, Pontevedra) y Tancat de La Pipa (Confederación Hidrográfica del Júcar), La Albufera (Valencia), y de revisión de los convenios de otras como Los Albardales (San Martín de la Vega, Madrid).

Asimismo, otras reservas más antiguas están en diferente grado de actualización y revisión de sus convenios y objetivos de conservación, como la Casa de Campo (Madrid), Charcones de Miguel Esteban (Toledo) o Mas de Cirugeda (Teruel).

En todos los casos la política de SEO/BirdLife respecto a estas reservas se fundamenta en conservar especies concretas de aves y sus hábitats, potenciar el desarrollo sostenible de estas zonas, promocionar el uso público con fines didácticos y ayudar a la investigación científica, además de desarrollar programas demostrativos de restauración ecológica y ambiental. Más información sobre las actuales reservas puede encontrarse en <http://www.seo.org/reservas-ornitologicas-de-seobirdlife/>.

### Proyecto Reserva Ornitológica de Riet Vell: agricultura ecológica y producción de arroz

Para cumplir los objetivos que se han comentado con anterioridad, y al término de un proyecto LIFE con esa misma orientación, SEO/BirdLife apoyó la constitución de la empresa Riet Vell S.A. para la producción de arroz ecológico en la finca de ese mismo nombre (unas 60 hectáreas) y la transformación de trigo duro ecológico de Los Monegros en pasta alimenticia. La empresa empaqueta y comercializa esos productos con marca propia y, actualmente, distribuye además otros productos ecológicos o producidos en terrenos incluidos en la Red Natura 2000 bajo criterios de calidad y sostenibilidad ambiental.

Riet Vell ha mostrado que el cultivo ecológico de arroz puede ser una alternativa sostenible al arroz convencional (que depende excesivamente de la industria química para mantenerse) en el delta del Ebro. Su rentabilidad se fundamenta en que se vende a mejor precio y en que a medio plazo las producciones son similares a las del resto de técnicas de

producción. Requiere un conocimiento mucho mayor de cada parcela, de los procesos biológicos y de las técnicas aplicables en cada momento y un seguimiento mucho más delicado y de mayor aplicación de mano de obra para el mantenimiento de los campos, la protección contra plagas y la eliminación de las hierbas.

Las ventajas sobre el entorno son evidentes. Hay un aumento tanto de la biodiversidad como de la productividad natural en los arrozales y humedales cercanos (de hecho la finca alberga una de las mejores lagunas para la observación de aves en la zona), las aguas llegan más limpias a las zonas húmedas colindantes, a las lagunas, al mar y a las riberas, beneficiando a todas las especies de vegetales, insectos, anfibios, reptiles, peces, aves, etc. También la cercana reserva de El Clot (antiguo arrozal abandonado convertido en humedal natural) complementa el interés faunístico de Riet Vell y su interés como recurso turístico y educativo en el marco de la custodia del territorio en ambos enclaves.

Además, ofrece grandes ventajas para el desarrollo rural pues se asegura el futuro de este tipo de cultivo, importantísimo para evitar la salinización del delta del Ebro, se mejora la calidad ambiental, se reduce la incidencia de tratamientos químicos sobre la salud de la población humana, se mejora el paisaje y se favorece el turismo rural (turismo ornitológico, agroturismo, etc.), se mejora la calidad del agua, etc.

### **Proyecto Reserva Ornitológica de las Marismas Blancas: restauración ambiental**

Las Marismas Blancas se encuentran en el sur de la bahía de Santander, en el municipio de El Astillero, que está emplazado sobre la confluencia de tres rías, ría de Solía, ría de Boo o del Carmen y ría de Tijero o San Salvador. El Astillero es un municipio de alrededor de 15.000 habitantes, con un pasado industrial ligado a la construcción naval y a la extracción de mineral de hierro procedente de las cercanas minas de la sierra de Peñacabarga.

En su origen, la zona que ocupa el actual humedal de las Marismas Blancas estaba comunicada con la ría, pero la construcción de un dique y el posterior relleno con escombros colmataron la zona que iba a convertirse en área industrial. El abandono de estos proyectos propició el planteamiento de un ambicioso proyecto de regeneración y restauración ambiental. El Ayuntamiento de Astillero, con la colaboración de SEO/BirdLife y dentro del marco del Plan Estratégico Ambiental EcoAstillero XXI, desarrolló un proyecto de adecuación del espacio que, por un lado recuperará y mejorará los valores naturales del humedal y, por otro, facilitará el acceso ordenado del público. Los terrenos son propiedad del ayuntamiento y desde 1998 SEO/BirdLife colabora en el desarrollo del proyecto y la gestión de la reserva.

La Reserva Ornitológica de Marismas Blancas es una laguna de agua dulce, ligeramente salobre, de pendientes suaves y aguas someras que ha permitido el desarrollo de una abundante vegetación palustre, principalmente carrizo (*Phragmites australis*), espadaña (*Typha latifolia*) y herbazales de juncos y carex. Se ha convertido en uno de los mejores enclaves de reproducción de algunas aves acuáticas en Cantabria.

La reserva está dividida en dos por un dique central, que delimita al norte un área de aguas poco profundas y otra, al sur, donde está la mayor superficie de aguas libres. El área se encuentra parcialmente rodeada por la ría de Boo, con amplias extensiones de fangos intermareales.

Entre las actividades para facilitar la observación, existe un observatorio con accesos adecuados y con caminos que bordean toda la laguna y permiten una observación completa de la reserva.

### **Proyecto Reserva Ornitológica de la Laguna de El Oso: desarrollo rural**

La comarca de La Moraña (Ávila), donde está enclavada la reserva, es una llanura cerealista, de entorno estepario, salpicada de numerosos lavajos y pequeñas lagunas que sirven de refugio y lugar de descanso a muchas aves migratorias. La

Reserva Ornitológica de la Laguna de El Oso la componen un par de lagunas esteparias; la mayor —la laguna de El Oso propiamente dicha— tiene una extensión de 16 hectáreas y está incluida en el Catálogo Regional de Zonas Húmedas de Interés Especial de Castilla y León. La reserva se encuentra ubicada en plena llanura cerealista, rodeada de grandes manchas de pinares. Esta reserva es fruto de un convenio de colaboración firmado entre el Ayuntamiento de El Oso y SEO/BirdLife en el año 2000. El proyecto inicial se promovió gracias a los fondos PRODER de la Unión Europea, gestionados por el Consorcio de Ávila. El Ayuntamiento de El Oso es el propietario de la mayor parte de los terrenos aunque hay algunas parcelas privadas en la cubeta de la laguna.

La reserva está siendo utilizada por el municipio como uno de los principales recursos para el desarrollo sostenible del mismo. Con ese planteamiento se han construido un Centro de Interpretación de las Lagunas de La Moraña —destacando entre otros valores y recursos turísticos las grullas comunes que usan la zona en sus migraciones— y un Museo Etnográfico al aire libre, que pretenden contribuir al desarrollo del municipio situándolo como centro de referencia en La Moraña.

### **Proyecto Reserva Ornitológica Palacios de Compludo: naturaleza y medio rural**

Esta reserva, establecida en 1999 mediante convenio de colaboración entre SEO/BirdLife, el Ayuntamiento de Ponferrada y la asociación Tyto Alba, consta de un total de 969 hectáreas de extensión, situada en los Montes Aquilianos, dentro del término de Ponferrada (comarca del Bierzo, León). Está situada en el valle abrupto del río Compludo y sus afluentes Tegeo e Hiruela, limitado al norte por Cerro Picueto (1.549 metros) y al sur por Cerro Becerril (1.878 metros). Los bosques suponen el 40% de la superficie de la reserva, en un gradiente altitudinal ocupado por alisedas, encinares, melojares y abedulares, junto con sotos de castaño. Cuenta con grandes extensiones montanas de piornal y brezal, siendo los arbustos más comunes el piorno (*Cytisus multiflorus*) y el brezo

rojo (*Erica aragonensis*). Se han recuperado huertos y algunas terrazas de pastizal y cereal.

El principal objetivo de SEO/BirdLife es gestionar la reserva para mantener el mosaico de bosque, matorral, peña y calveros que garantiza conservar la fauna típica de la montaña cantábrica. Pero además, y con la especial colaboración y participación de la Asociación de Estudios Ornitológicos de El Bierzo (Tyto Alba), se ha reconstruido buena parte del pueblo (abandonado en 1989) respetando su arquitectura tradicional, y se llevan a cabo actividades de mejora del hábitat y de educación ambiental, como proyecto demostrativo de que la custodia del territorio también permite recuperar usos y tradiciones en el entorno natural.

### **Reserva Ornitológica del Cercado de El Jarde (Fuerteventura): conservación de la avutarda hubara**

La reserva, con una extensión de 200 hectáreas, está situada en una zona esteparia bien conservada en el centro de la isla de Fuerteventura. El territorio pertenece al municipio de Antigua, cerca del núcleo de Triquivijate.

La avutarda hubara (*Chlamydotis undulada*) es la mayor ave canaria. Ocupa los ambientes esteparios de Lanzarote, Fuerteventura y La Graciosa, y se encuentra en peligro de extinción por la destrucción desmesurada de su hábitat debido a la construcción de complejos turísticos, carreteras, campos de golf, canteras de extracción, etc., la degradación del paisaje por vertidos de basuras, las molestias causadas por la presión humana, el sobrepastoreo, la proliferación de tendidos eléctricos y la depredación por mamíferos introducidos.

Para contrarrestar estas amenazas, SEO/BirdLife inició en 2003 un proyecto basado en un programa LIFE de la Unión Europea. En el marco de este programa se encuadra la adquisición de los terrenos y su reconversión en reserva ornitológica como refugio de una interesante comunidad de aves esteparias entre las que destaca la avutarda hubara.

Los terrenos de la reserva fueron adquiridos por SEO/BirdLife en mayo de 2005. La inversión total ha sido financiada en un 75% por el programa LIFE de la Unión Europea y el resto ha sido aportado por SEO/BirdLife, el Cabildo de Lanzarote, la Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente del Gobierno de Canarias y la RSPB (con la colaboración de Swarovski). También cuenta con la participación y financiación del Cabildo de Fuerteventura.

### **La Reserva Ornitológica de El Planerón (Belchite): estepas y producción ecológica**

La Reserva Ornitológica de El Planerón, a 15 kilómetros de Belchite, fue creada por SEO/BirdLife en 1992 mediante la compra y cesión de terrenos de cultivo y baldíos, gracias a la colaboración de numerosas personas, colectivos sociales, empresas e instituciones públicas. Constituye un interesante espacio natural incluido en la Red Natura 2000, declarado LIC y ZEPA por sus destacables valores botánicos y ornitológicos. Actualmente tiene una superficie de unas 700 hectáreas, en las que se desarrollan diversos programas de investigación, educativos y de promoción agroambiental, orientados a asegurar la conservación de las aves esteparias y sus hábitats.

La balsa de El Planerón y los terrenos de la Reserva están situados en el centro de una gran depresión arcillosa, en la que destacan pequeñas lomas y cerros constituidos por yesos, todo ello limitado al norte y noroeste por los escarpes formados por la erosión de las «muelas» y «cabezos», como La Lomaza.

En épocas de cría es posible observar especies como las terreras, la alondra de Dupont, la collalba rubia, la ganga ortega o el alcaraván. Durante la estación fría, se pueden observar grandes bandos invernantes de especies como la ganga ibérica, la calandria o la terrera marismeña.

En el interior de la reserva de El Planerón, en las parcelas propiedad de SEO/BirdLife, no se realiza ningún tipo de cultivo. Todas estas superficies están dedicadas a la conservación de la

vegetación esteparia natural. Sí que existen en las zonas colindantes numerosos propietarios que realizan labores agrícolas, dando lugar a una interesante alternancia de campos agrícolas y zonas de vegetación natural, situación que resulta beneficiosa para el hábitat de numerosas aves esteparias. El tipo de cultivo que predomina actualmente en la zona es el de cereal de invierno y de secano en régimen de barbecho. Con la mecanización del campo, este tipo de cultivo se intensificó, llegándose a labrar las tierras marginales y eriales, que tenían una dedicación tradicionalmente pastoril. En líneas generales, los rendimientos económicos de los cultivos son escasos, incluso considerando aquellas tierras más favorables para el cultivo, donde no existen problemas de salinidad como ocurre en la reserva.

La agricultura extensiva que se practica en la mayor parte de las zonas esteparias de Aragón es una actividad de la que depende la conservación del hábitat de numerosas especies de aves esteparias. Es por ello que SEO/BirdLife está impulsando desde 2001 la producción y comercialización de pastas —macarrones, espaguetis y sopas— elaboradas con trigo duro procedente de cultivos ecológicos de las zonas esteparias de Belchite y Los Monegros, que realiza la empresa Riet Vell, antes mencionada.

El clima seco de estas comarcas hace que el trigo duro posea una alta calidad y represente una alternativa realista para algunas zonas de gran valor ecológico amenazadas por la intensificación agrícola o el abandono. Por tanto, con la adquisición de estos productos alimenticios se contribuye a la supervivencia de unos ecosistemas únicos en Europa, a la vez que favorece el desarrollo socioeconómico de áreas rurales que dependen de unas prácticas agrícolas extensivas.

### **Proyecto Reserva Ornitológica de la Finca San Miguel: agricultura y conservación**

La finca de San Miguel se encuentra en Belver de Cinca, en la comarca del Bajo Cinca, en Aragón, al sureste de la provincia de Huesca y muy cerca de Lleida. La finca, de vocación agrícola

la y principalmente dedicada al cultivo de cerezas y cereales, presenta alrededor de un interesante humedal un conjunto de hábitats singulares con gran potencial para aumentar la riqueza de ambientes e incrementar su biodiversidad.

El principal interés ornitológico de la finca reside en un embalse de regadío, la balsa del Pas, de casi 45 hectáreas, que ha sido declarada ZEPA junto con otro humedal cercano: ES000296 Embalse del Pas y Santa Rita. Su declaración se debe a la colonia de ardeidas que alberga, constituida por garcilla bueyera (*Bubulcus ibis*), a la presencia de garceta común (*Egretta garzetta*) y al hecho de ser zona de nidificación bastante regular de garcilla cangrejera (*Ardeola ralloides*). Además, hasta época reciente, contaba con la única población comprobada para Aragón de alcaudón chico (*Lanius minor*), que ocupa zonas arboladas inmediatas. La comunidad de anátidas existente en este espacio está dominada por el ánade real (*Anas platyrhynchos*), con varios miles de ejemplares en invierno.

La colaboración con SEO/BirdLife llevó a la firma de un convenio con los propietarios de la finca en 2008 para, bajo la filosofía de la custodia del territorio, promover acciones de conservación y de mejora de los recursos naturales de la finca asegurando la actividad económica de la misma. Así se han planteado la instalación de islas flotantes en el embalse, aumentar la superficie de carrizo y revegetación de algunas orillas, instalación de observatorios de aves, habilitar un pequeño centro de recepción de visitantes y aula de medioambiente y diseñar un programa educativo e interpretativo para los visitantes.

### Otros proyectos de custodia del territorio

Además de su red de reservas ornitológicas, SEO/BirdLife ha desarrollado numerosos acuerdos de custodia del territorio en otras zonas geográficas que, orientados a la conservación de especies emblemáticas y a la restauración, conservación y gestión sostenible de sus hábitats, han permitido actuar en grandes superficies.

- **Programa Alzando el Vuelo de conservación del águila imperial ibérica (*Aquila adalberti*): participación pública**

El programa Alzando el Vuelo y su red de custodia del territorio asociada supone el proyecto más importante para SEO/BirdLife en custodia y el que actúa sobre una mayor superficie. Desde 2008 trabaja por la conservación del águila imperial ibérica y su hábitat dentro del área de distribución de la especie en España. En la actualidad esta red de custodia mantiene convenios de colaboración con más de 100 municipios, cerca de 22.000 hectáreas de superficie de carácter privado y además implica a casi 100 centros escolares del área de distribución de esta amenazada especie.

La distribución del águila imperial ibérica abarca más de 900 municipios españoles. Más del 70% de este territorio está incluido en terrenos de titularidad privada. Por ello, la gestión llevada a cabo en los terrenos por miles de propietarios y cientos de municipios son básicos para la supervivencia del águila imperial ibérica.

La red involucra por ello a tres importantes sectores en la conservación del águila imperial ibérica: 1) el sector público, a través de los municipios, 2) el sector privado, a través de los propietarios de fincas, y 3) el sector educativo, a través de los profesores de primaria y secundaria.

- **Proyecto Águila Perdicera: gestión forestal y conservación**

Debido a la situación de conservación del águila azorperdicera en Cataluña, la delegación de SEO/BirdLife en esta comunidad empezó en 2003 a establecer acuerdos de custodia del territorio con propietarios de fincas forestales de importancia para la alimentación de la especie en las provincias de Barcelona y Tarragona. La mejora del hábitat con la recuperación del mosaico de bosque mediterráneo combinado con espacios abiertos de cultivos cerealistas, forrajeros y pastizales, favorece las poblaciones de especies presa (principalmente perdiz y conejo) aumentando así su disponibilidad y recuperando territorios de alimentación abandonados recientemente por la especie.

## Fundación Oso Pardo (FOP)<sup>251</sup>

La Fundación Oso Pardo (FOP) es una ONG conservacionista creada en 1992 con el objetivo de contribuir al estudio y conservación del oso pardo, de su hábitat y del entorno cultural en el que se desenvuelve esta especie amenazada.

La filosofía que orienta el trabajo de la FOP se basa en el desarrollo de experiencias de gestión que demuestren la viabilidad de la coexistencia entre las actividades humanas y una población salvaje de osos. Ciertamente se trata de una especie amenazada cuya ecología ha sido bastante estudiada y, al mismo tiempo, es una de las especies que más admiración despierta a nivel popular de toda la fauna ibérica. Igualmente, su presencia es uno de los mejores indicadores biológicos del buen estado de conservación del territorio que habita. Por estas razones, el objetivo de las medidas puestas en marcha por la FOP tienen una amplia repercusión conservacionista y social, afectando muy positivamente al desarrollo sostenible de las comarcas oseras y al conjunto de la biodiversidad cantábrica y pirenaica.

A medida que ha ido creciendo, la FOP ha ido aumentando el ámbito geográfico de actuación, que en la actualidad abarca la práctica totalidad de la cordillera Cantábrica y los Pirineos. Su labor se extiende también a campos como la conservación y restauración de hábitats de elevado interés para la especie, el seguimiento de la población osera, la investigación aplicada a la gestión, la lucha contra el furtivismo o la formación y educación ambiental.

Teniendo en cuenta que una de las principales causas de mortandad de la especie en los años noventa era el furtivismo, una de sus primeras iniciativas fue la creación de las Patrullas Oso, jugando un papel clave en el seguimiento de la población de osos.

La pérdida y transformación del territorio osero originó la puesta en marcha del programa Hábitat, el cual engloba todas aquellas acciones y proyectos tendentes a disminuir los impactos y a mejorar las condiciones de cobertura y alimentación de las áreas oseras, evitando la pérdida y fragmentación del hábitat. El programa Huella, por su parte, agrupa todas aquellas actividades de carácter educativo desarrolladas con el objetivo de impulsar la educación ambiental, la información abundante y la formación, con el fin de favorecer cambios de actitudes y facilitar el apoyo social a la conservación del oso. En esta misma línea, como herramientas fundamentales de sensibilización, se mantienen abiertas cuatro Casas del Oso y se apoyan iniciativas que vinculan el oso con las tradiciones populares.

Con el proyecto Caza y Oso se buscan las mejores fórmulas para compatibilizar la caza en batida con la conservación del oso pardo, mientras que el programa Ursus engloba todas las actuaciones llevadas a cabo por el equipo científico de la FOP. Un buen número de las acciones de la FOP son ejecutadas a través de los proyectos LIFE, el instrumento de apoyo a la política comunitaria en materia de medio ambiente. Entre los últimos proyectos puestas en marcha figura Territorio Oso, que tiene como objetivo promocionar los productos agroalimentarios y artesanales y las actividades turísticas sostenibles de las áreas oseras.

### Acciones de custodia del territorio: proyecto Hábitat

Como ya se ha adelantado en el párrafo anterior, la finalidad de este proyecto es adquirir terrenos en el núcleo reproductor osero más importante del occidente cantábrico, con el objeto de conservar hábitats de calidad, crear una red de puntos de alimentación natural y desarrollar modelos de gestión compatibles con la conservación del oso. Para ello la Fundación ha comprado porciones de montes proindivisos, lo que les permite ser copropietaria de todo el monte y participar en su gestión. La FOP es copropietaria de 14 montes que suman 110 kilómetros cuadrados de hábitat de excelente calidad para el oso y para el urogallo cantábrico, otra de las es-

<sup>251</sup> La documentación obtenida para realizar este apartado procede de la web de la Fundación Oso Pardo y de la comunicación personal entre el autor y diversos responsables de la Fundación, como Guillermo Palomero y José Luis García.



Datos indicadores del trabajo realizado por la Fundación Oso Pardo (a diciembre de 2014).

pecies más amenazadas de la fauna española. La FOP ha estado adquiriendo montes y fincas con fondos del programa LIFE de la Unión Europea y el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

En las mismas zonas que los montes, la FOP viene comprando fincas, principalmente pastizales y praderas abandonadas, que son plantadas con especies productoras de frutos apetecidos por el oso. Actualmente la FOP es propietaria de 114 fincas que suman 48 hectáreas. La intención de las plantaciones, que se realizan tanto en fincas propias como en otras en el marco de acuerdos de custodia del territorio, es crear una red de puntos

de alimentación estratégicamente situados en las laderas más visitadas por los osos y, especialmente, por las osas con crías. Las fincas se plantan con diferentes especies de interés para el oso, como cerezos, castaños, avellanos, arraclanes, pudios, manzanos o perales silvestres. Los trabajos de plantación se realizan habitualmente con cooperativas locales, contribuyendo al mantenimiento de empleo local, y con voluntariado. Las fincas se han adquirido con fondos del programa LIFE y del Ministerio de Medio Ambiente, mientras que las plantaciones han contado con el soporte financiero de Acciona, Fundación Banco Santander, Gas Natural Fenosa, Fundación ACS, Fundación Biodiversidad, el Gobierno de Cantabria y la Unión Europea.

Otro de los principales retos para la conservación del oso pardo es garantizar la conectividad entre poblaciones y núcleos reproductores. Para ello, la FOP desarrolla medidas que tienen como fin aumentar el intercambio de ejemplares y la necesaria variabilidad genética. Para favorecer la permeabilidad entre estas poblaciones, la FOP está trabajando en el corredor que separa las dos subpoblaciones cantábricas de oso pardo, separadas por una banda de 40-50 kilómetros de ancho localizada entre León y Asturias. Con este fin, y con el apoyo financiero de la Comisión Europea a través de un proyecto LIFE —Life Desfragmentación Oso— y de Gas Natural Fenosa, analiza los elementos que actúan como barrera y mejora la permeabilidad de los mismos, trata de crear un escenario social propicio y optimiza el hábitat mediante plantaciones de especies frondosas. Otro de los corredores donde la FOP lleva a cabo actuaciones es el denominado «corredor de Leitariegos», que se encuentra localizado en la subpoblación occidental, entre Cangas del Narcea y Degaña (Asturias) y Villablino (León). El corredor de Leitariegos comunica a los más importantes núcleos reproductores del oso cantábrico y, además, mantiene una presencia habitual de osos, incluyendo osas con crías. Es en este escenario donde la FOP compra y planta las fincas y montes anteriormente mencionados, además de mantener operativo un equipo de vigilancia y seguimiento del núcleo de osos.

Haciendo resumen del total de sus cifras, a día de hoy la FOP tiene firmados acuerdos de custodia que afectan a 24.133 hectáreas repartidas por las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria y Castilla y León. En lo relativo al tipo de acuerdo, 14 montes son en régimen de copropiedad, y 114 fincas, que suman 48 hectáreas, en propiedad; aparte de éstas, ha firmado hasta el momento 25 contratos de custodia con particulares, ayuntamientos y juntas vecinales.<sup>252</sup>

## Asociación de Naturalistas del Sureste (ANSE)<sup>253</sup>

La Asociación de Naturalistas del Sureste (ANSE) es una organización social sin fines lucrativos, autónoma e independiente, regulada por la Ley de Asociaciones. Sus fines son la conservación, divulgación y estudio de la naturaleza y el medio ambiente, y aunque tiene ámbito estatal, desarrolla la mayor parte de su actividad en el sureste ibérico, habiendo realizado también pequeñas intervenciones en el norte de África. ANSE fue fundada en 1973, lo que la convierte en la más antigua de las asociaciones de defensa de la naturaleza del sureste ibérico, y una de las más longevas de España. ANSE cuenta en la actualidad con más de 500 socios, y oficinas en Murcia y Cartagena.

Compaginar las labores de reivindicación con el desarrollo de proyectos de conservación demostrativos centran la actividad diaria de ANSE, que lleva a cabo campañas de defensa en áreas naturales con especial incidencia en la Red Natura 2000 y espacios protegidos, proyectos de protección de especies silvestres amenazadas, control de los efectos contaminantes en fauna, flora y suelos, alegaciones a proyectos con efectos negativos sobre el medio ambiente, denuncia de las infracciones de legislación ambiental, estudio y seguimiento de hábitats o ecosistemas, realización de censos y seguimientos de fauna silvestre, destacando aves y mamíferos marinos entre otros, y acompañando buena parte de su actividad con acciones divulgativas y de voluntariado que pretenden implicar a la población en las acciones de conservación de la naturaleza y del medio ambiente.

### Actividades de custodia

En la actualidad, ANSE, a través de su Fundación, cuenta con cuatro reservas de cuya superficie es propietaria, parcial o

<sup>252</sup> El último acuerdo firmado fue el día 21 de agosto de 2014 con la Junta Vecinal de Valdavidio (Truchas, León), en pleno corazón de la sierra de la Cabrera leonesa, donde el oso ha regresado después de 100 años.

<sup>253</sup> La información recopilada para realizar este apartado procede de la web de ANSE, y de la comunicación personal entre el autor y diversos responsables de la asociación como Pedro García, Juan Manuel Ibáñez y Jorge Sánchez.

totalmente, y gestiona una docena de iniciativas de custodia, en las que se desarrollan numerosas actividades.

### Iniciativas de custodia más destacadas

- **Proyecto Testudo. Tortuga mora**

Fue a finales de la década de los ochenta, dentro del denominado proyecto Testudo para la conservación de la tortuga mora y su hábitat, cuando la asociación suscribió el primer convenio de colaboración con los propietarios de una finca en Águilas (Morra del Pan) para el desarrollo de acciones de custodia y conservación.

Entre los objetivos del proyecto se encontraba la adquisición de terrenos y la firma de convenios de colaboración para la creación de una red de reservas para la tortuga mora, con el fin de proteger el hábitat de esta emblemática especie contra el desarrollo de diferentes proyectos y acciones que destruyen los paisajes del sureste semiárido, como las roturaciones para nuevos regadíos, las urbanizaciones o las grandes infraestructuras.

Fue en el mes de mayo de 1996 cuando la asociación adquirió su propia reserva para la tortuga mora, una finca de aproximadamente 50 hectáreas en las sierras prelitorales de Mazarrón. Tras diversas ampliaciones, la reserva cuenta ya con 117 hectáreas de extensión, habiendo emprendido diversas actuaciones que no solo han beneficiado a la tortuga mora, ya que también lo han sido otras especies amenazadas como el búho real o el águila perdicera. Además, se han desarrollado acciones de mejora de la cubierta vegetal con especies autóctonas de arbustos y la recuperación de cultivos, e infraestructuras asociadas (muros de piedra), con variedades tradicionales (almendro, algarrobo y olivo).

- **Iniciativas en las riberas del río Segura**

La recuperación del río Segura, que llegó a estar considerado como uno de los ríos más contaminados de Europa, es otra

de las líneas prioritarias de atención a través de la custodia del territorio.

Desde 2002, ANSE viene colaborando con la Concejalía de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Murcia en la mejora y seguimiento biológico del entorno del azud de la Contraparada (punto de donde parten las acequias que riegan la huerta). Ya en 2004, se inició un innovador proyecto destinado a recuperar manchas de bosque de ribera en los 12 kilómetros de río encauzados que separan la ciudad de Murcia del azud, mediante la plantación de 2.000 árboles y arbustos autóctonos en nueve lugares donde no existía riesgo de desbordamiento. El objetivo final es establecer un corredor fluvial periurbano entre la ciudad y el azud.

Paralelamente, ANSE participa como socia en el proyecto LIFE + SEGURA RIVERLINK (LIFE12 ENV/ES/001140), liderado por la Confederación Hidrográfica del Segura y destinado a incrementar la conectividad longitudinal del río Segura en el tramo comprendido entre Calasparra y Abarán. Precisamente, la asociación en colaboración con la Dirección General de Medio Ambiente de la región de Murcia desarrolla acciones de custodia para implicar a otras ONG (RíoRie, EarthPlan, etc.) en el mantenimiento de la restauración prevista y para fomentar la implicación de propietarios colindantes al río en acciones para su conservación.

- **Iniciativas en medio marino e islas. Proyectos Posidonia e isla Grosa**

La Asociación de Naturalistas del Sureste logró en 1997 la custodia y uso de un antiguo velero de madera, el *Else*, de poco más de 15 metros de eslora, construido en 1951 en Dinamarca, que había sido decomisado por tráfico de drogas en las costas de Cartagena. Tras un largo y costoso proceso de restauración, el viejo velero no ha dejado de trabajar en proyectos relacionados con la conservación y mejora del conocimiento de las costas del sureste de la península Ibérica principalmente, aunque también en Andalucía y, más recientemente, las del Mediterráneo marroquí.

Cientos de voluntarios han participado en trabajos de seguimiento de cetáceos de duración variable, y muchos también han colaborado en tareas de mantenimiento y restauración de la embarcación.

Desde el velero *Else* se han desarrollado diversas acciones de protesta y reivindicación contra actividades que deterioran y amenazan el medio marino, como la sobrepesca o la creación de infraestructuras portuarias, y se ha pedido la creación de áreas marinas protegidas o emprendido acciones de formación y divulgación sobre el medio marino y litoral.

La divulgación y acercamiento a los valores naturales del medio marino le ha llevado a recorrer las costas comprendidas entre las provincias de Alicante y Cádiz, el mar de Alborán o Marruecos, participando en actividades de sensibilización ambiental y seguimiento de fauna muy diversas, relacionadas con la protección de los cetáceos y tortugas, las aves marinas, las praderas de *Posidonia oceanica* o las islas, como ocurre con isla Grosa.

La isla Grosa es una isla de origen volcánico situada a un kilómetro mar adentro de las costas de La Manga del Mar Menor. Presenta una cobertura vegetal entre el 60% y el 70% de su superficie, compuesta por especies arbustivas y herbáceas de carácter halonitrófilo. Alberga colonias reproductoras de paíño europeo (*Hydrobates pelagicus*), cormorán moñudo (*Phalacrocorax aristotelis*) y gaviota patiamarilla (*Larus michahellis*), y en ella crían también especies como el halcón peregrino y el tarro blanco entre otras. El litoral sumergido en torno a la isla presenta importantes praderas de *Posidonia oceanica*. La titularidad de este espacio pertenece al Ministerio de Medio Ambiente y abarca una superficie aproximada de 20 hectáreas.

Durante la última década del siglo XX personal de la Comunidad Autónoma de la región de Murcia y naturalistas de ANSE descubrieron y documentaron gran parte de los valores naturales de la isla, tales como una colonia de gaviota de audouin o la cría del paíño europeo y del cormorán moñudo. Ya en el año 2005 se da inicio a un proyecto LIFE de

financiación europea en colaboración con la, por entonces, Consejería de Ordenación del Territorio y Desarrollo Sostenible de la región de Murcia, con el fin de proteger la colonia de gaviota de audouin y otros valores naturales de la isla.

Aunque la colonia de gaviota de audouin se desplazó al cercano Parque Regional de Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar unos años después de finalizado el proyecto LIFE, ANSE ha retomado diferentes acciones de custodia y trabajos de conservación y seguimiento de fauna silvestre en la isla en colaboración con la Comunidad Autónoma de la región de Murcia. En isla Grosa por voluntarios y técnicos de la asociación se desarrollan desde hace años campañas de anillamiento de aves paseriformes durante los pasos migratorios de primavera y otoño, y la Administración regional mantiene un servicio de vigilancia y control de acceso durante época estival. ANSE aporta una central solar y embarcaciones para transporte y suministro de materiales al centro de gestión de la isla, y colabora en la vigilancia y control de actividades en el entorno sumergido y en el seguimiento biológico de algunas especies reproductoras.

- **Proyecto Carrizales de Elche y restauración de humedales**

El proyecto Humedal de Los Carrizales, desarrollado por ANSE en colaboración con la Asociación de Humedales del Sur de Alicante (AHSA) y diferentes propietarios y agricultores, tiene como objetivo la creación de pequeños humedales y mejora de la biodiversidad en el área agrícola de Los Carrizales de Elche, un espacio natural localizado al sur del Parque Natural de El Hondo, formando parte de su Zona Perimetral de Protección además de estar incluido en el Catálogo de Zonas Húmedas de la Comunidad Valenciana. La zona formaba parte de la denominada Albufera de Elche, que fue intensamente transformada en el pasado para su aprovechamiento agrícola.

Entre las actuaciones más notables destaca la construcción de una laguna de cuatro hectáreas de superficie, que viene a sumarse a otra ejecutada anteriormente por la Asociación

de Humedales del Sur de Alicante (AHSA) con el objetivo de favorecer las poblaciones de aves amenazadas como la cerceza pardilla (*Marmaronetta angustirostris*), la canastera (*Glareola pratincola*) o la focha cornuda (*Fulica cristata*). También se fomentan las poblaciones de peces autóctonos (fartet, anguila y mújol), así como la vegetación de ribera y los macrófitos.

La laguna se abastece principalmente con las mismas aguas del acuífero subyacente, además de las procedentes del drenaje de la zona. A más largo plazo, el proyecto incluye la construcción de pequeños equipamientos de interpretación como observatorios de aves, senderos autoguiados, etc.

Uno de los aspectos de mayor interés del proyecto es la colaboración entre dos organizaciones de defensa de la naturaleza, ANSE y AHSA (Asociación de Humedales del Sur de Alicante) y una asociación de agricultores, la Comunidad de Regantes de Los Carrizales, que impulsa un Parque Natural agrario en el ámbito territorial de esta entidad. Esta colaboración ha permitido que conservacionistas y agricultores lleguen a solicitar la designación como ZEPA para el ámbito de la comunidad de regantes.

La primera fase de construcción de la laguna se inició en el verano de 2010 gracias al apoyo económico del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, y más recientemente se ha procedido a una ampliación con la colaboración de la Fundación Biodiversidad dependiente del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Además, se recibieron fondos para la compra de tierras por parte de donantes y de WWF.

- **Proyecto Canastera (*Glareola pratincola*)**

La marina del Carmolí se encuentra en las riberas de la laguna costera del Mar Menor, entre las localidades veraniegas de Los Urrutias (Cartagena) y Los Alcázares. Se trata de uno de los restos remanentes mejor conservados de humedales perlagunares del Mar Menor, con una buena representación de saladares, albardinales, tarayales y carrizales. La zona se ha mantenido a salvo del desarrollo urbanístico gracias a su

condición de zona militar (antiguo aeródromo durante la guerra civil española).

La canastera es una pequeña ave asociada a marismas y otras zonas húmedas que frecuentemente instala sus colonias en zonas agrícolas próximas a los humedales. En la región de Murcia se extinguió en la década de los ochenta, volviendo a detectarse la reproducción de unas nueve parejas durante 2003 en las proximidades de la marina del Carmolí. Esta colonia se asienta sobre parcelas de cultivos intensivos de regadío, donde los tratamientos fitosanitarios y muy especialmente el laboreo de las parcelas para eliminar la hierba amenazan su permanencia.

Por esta razón, ANSE inició en 2004 un proyecto de compatibilización de la actividad agrícola con la conservación de la canastera. Las actuaciones realizadas incluyen seguimiento científico (anillamiento y radioseguimiento), comunicación e intercambio de información con los propietarios, divulgación (edición de folletos), compensación económica en su caso a los agricultores y gestión de las colonias para evitar su roturación o pastoreo.

Las medidas adoptadas han permitido una notable recuperación de la canastera, de forma que la colonia ha pasado de cinco parejas a una veintena repartidas en varias subcolonias. La financiación de este proyecto se ha realizado gracias a fondos propios y la colaboración con entidades bancarias (Fundación Territori i Paisatge de Caixa Catalunya) y al Ministerio de Medio Ambiente.

### Reservas privadas

Entre los objetivos fundamentales de ANSE destacan crear reservas privadas para la protección y recuperación de la flora, gestionar las fincas para mejorar las poblaciones de especies presa y, en la medida de lo posible, el mantenimiento de la agricultura extensiva de secano.

- **Canteras romanas de Cartagena**

Conjunto de canteras de arenisca de aproximadamente nueve hectáreas ubicadas en una localidad próxima a la ciudad de Cartagena, que han sido explotadas desde época romana y en las cuales la erosión ha dado lugar a un paisaje muy atractivo de gran interés geológico. Actualmente están catalogadas como Bien de Interés Cultural, con la categoría de Sitio Histórico.

Después de varios años de colaboración con propietarios de la zona en la recuperación de la vegetación autóctona, ANSE adquirió a mediados del verano de 1999 una finca de 2,3 hectáreas de superficie que engloba buena parte de las antiguas explotaciones de piedra y que constituye el área mejor conservada y más espectacular del conjunto histórico-ambiental. Se han desarrollado en la zona actuaciones de retirada de escombros y basuras, recuperación de flora autóctona, reforzamiento de poblaciones de especies amenazadas como la lechuza, prospecciones arqueológicas y protección de fauna que servirá de base para la actividades educativas y de sensibilización, etc.

ANSE ha redactado el Plan Especial de Conservación del Sitio Histórico y diversos estudios sobre vegetación normativa de protección y los trabajos de recuperación. La financiación de este proyecto ha sido posible gracias a fondos propios, la comunidad autónoma de la región de Murcia (DG de Cultura), el Ayuntamiento de Cartagena y entidades bancarias (CAM y Caja Madrid).

- **Rambla de El Cañar-Peñas Blancas**

Las sierras litorales de Cartagena suponen un conjunto de pequeños (menores de 600 metros de altitud) pero escarpados relieves en un contexto semiárido, aunque compensado en parte por las criptoprecipitaciones (nieblas) procedentes del mar. Las actuaciones se han concentrado en los últimos años en la rambla de El Cañar, en el sector occidental de la sierra litoral (La Muela-Cabo Tiñoso).

Las sierras de Cartagena se encuentran en la provincia florística murciano-almeriense, que destaca por sus evidentes

relaciones con la flora norteafricana así como por un elevado número de especies endémicas. La rambla de El Cañar se ubica bajo la pared de Peñas Blancas, una falla espectacular donde nidifican diferentes especies de rapaces y otras aves rupícolas. El ámbito de la Muela-Cabo Tiñoso ha sido propuesto como Parque Regional; anteriormente fue designado como ZEPA y LIC.

ANSE ha adquirido diferentes reservas, en la actualidad cuatro, de modestas dimensiones (superficie total inferior a 5,5 hectáreas) diseminadas por la rambla de El Cañar (un valle donde predomina la micropropiedad). Las reservas adquiridas se seleccionan por la viabilidad económica de la compra así como por la ubicación estratégica de las mismas.

En las reservas se han realizado proyectos específicos de recuperación de flora amenazada, entre las que destaca las primeras experiencias con garbancillo de tallante (*Astragalus nitidiflorus*) y jara de cartagena (*Cistus heterophyllus*). También se ha traslocado una población de chumberillo lobo (*Caralluma europaea*) que iba a ser destruida por las obras de un macropuerto industrial. Se ha colaborado con la sociedad de cazadores de la zona y con propietarios cercanos a las reservas, con algunos de los cuales se han firmado acuerdos de custodia.

Los recursos económicos empleados provenían de fondos propios, Ministerio de Medio Ambiente y Dirección General de Medio Ambiente de la región de Murcia.

- **Reserva de Malcamino**

Esta zona forma parte del LIC Sierra de las Moreras y de la ZEPA Sierra de la Almenara, Moreras y Cabo Cope. Los principales valores ambientales de la zona son diferentes hábitats de interés comunitario característicos de zonas semiáridas, la presencia de diversas especies vegetales endémicas e iberonorteafricanas y una excelente representación de rapaces rupícolas (águila perdicera, búho real y águila real). Otras aves de interés como la collalba negra o el alzacola

presentan además importantes poblaciones en la zona. La reserva tiene una extensión total de 117 hectáreas.

El objetivo inicial era crear una reserva privada en el litoral de la región de Murcia, en la que desarrollar experiencias de reintroducción de la tortuga mora a partir de ejemplares procedentes de cautividad y procedentes del área de distribución del sureste de la península Ibérica. La financiación empleada procede de fondos propios de ANSE, el Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente (parte a través de la Fundación Biodiversidad), la comunidad autónoma de la región de Murcia, el Ayuntamiento de Mazarrón y las obras sociales de diferentes entidades bancarias (Caixa Catalunya, la Caixa y la CAM) y el Grupo Eroski.

### Otras acciones de custodia destacables

ANSE gestiona desde hace más de 20 años un vivero de planta autóctona en Cartagena construido en instalaciones cedidas por el Ayuntamiento de Cartagena y la comunidad autónoma de la región de Murcia que incluyen la antigua casa forestal del barrio de La Concepción. El vivero suministra miles de plantas anualmente a los proyectos de recuperación de flora autóctona de ANSE, de administraciones, asociaciones y particulares.

La asociación gestiona mediante un convenio de cesión y colaboración con el Ayuntamiento de Cartagena la antigua depuradora de aguas residuales de La Loma-Los Urrutias (El Algar, Cartagena), habiéndola transformado en un pequeño humedal asociado a los humedales naturales del entorno del Mar Menor para el desarrollo de acciones de recuperación de aves y otra fauna acuática amenazada.

ANSE desarrolla actuaciones de custodia y recuperación ambiental de arenas y humedales en el entorno del Mar Menor (La Manga, Lo Pollo, etc.) y Mazarrón (rambla de Las Moreras), en colaboración con ayuntamientos costeros, comunidad autónoma de la región de Murcia, Confederación

Hidrográfica del Segura o Fundación Biodiversidad, y a través de diferentes financiaciones (LIFE entre ellas), habiendo mejorado el estado de conservación y biodiversidad de numerosos enclaves, algunos de los cuales han pasado a contar con figuras de protección de carácter internacional (Ramsar, ZEPA), como ha ocurrido con la rambla y charcas de Las Moreras (Mazarrón).

## Amig@s de Sierra Escalona (ASE)

La Asociación Amig@s de Sierra Escalona (ASE) tiene sus orígenes en la Plataforma por la Protección de Sierra Escalona, organización surgida en el año 2001 que aglutinaba diversas asociaciones y colectivos (vecinales, ecologistas y conservacionistas) del sur de Alicante con el objetivo de conseguir la protección real y efectiva de la sierra de Escalona y la dehesa de Campoamor. El conjunto sierra de Escalona y dehesa de Campoamor conforma un espacio natural de gran valor situado en el extremo sur de la Comunidad Valenciana. Comprende más de 10.000 hectáreas de la comarca alicantina de la Vega Baja del Segura, compartidas por los municipios de Orihuela, Pilar de la Horadada y San Miguel de Salinas.<sup>254</sup>

A finales de junio de 2001 y tras una concentración de protesta por la roturación ilegal de más de 20 hectáreas y la construcción de un helipuerto en una zona de gran valor ecológico de la sierra de Escalona, perteneciente al término municipal de Orihuela y calificada por el planeamiento urbanístico como suelo no urbanizable protegido, 14 organizaciones (entre asociaciones y colectivos vecinales) constituyeron la Plataforma por la Protección de la Sierra de Escalona.

Tras interponer las correspondientes denuncias, se inició una intensa campaña para dar a conocer a la opinión pública lo

254 Información obtenida de la página web de Amigos de Sierra Escalona ([www.amigosdesierraescalona.org](http://www.amigosdesierraescalona.org)), así como de los numerosos trabajos realizados por el Departamento de Ecología de la Universidad Miguel Hernández. Además, el propio autor ha sido socio fundador de Amigos de Sierra Escalona y en la actualidad es presidente de esta asociación desde el año 2009.

que estaba ocurriendo. Desde entonces no se ha interrumpido la actividad, tanto de reivindicación y denuncia, como de intervención en todos los proyectos que se han presentado a exposición pública relacionados con este espacio. Amig@s de Sierra Escalona termina de formalizarse como asociación en 2007.

### Valores faunísticos

La sierra de Escalona está ubicada en el sureste español, caracterizado por la gran variedad de ambientes y la marcada influencia del mar Mediterráneo, aspectos que determinan que las comunidades animales sean muy diversas. Desde un punto de vista zoogeográfico, por su localización supone una «zona de transición». Sin embargo, estos criterios no explican la distribución actual de las especies sin considerar la acusada influencia humana a la que ha sido sometido el sureste español a lo largo de la historia.

La sierra de Escalona y la dehesa de Campoamor incluyen relieves de media montaña que se extienden desde la sierra de Carrascoy (Murcia) hasta Los Alcores (San Miguel de Salinas, Alicante). En ellos se concentran manchas de pinar y matorral y abrigos de arenisca donde hallan refugio muchas de las especies de fauna singular que aquí se encuentran. En los espacios abiertos todavía se mantienen magníficos paisajes de cultivos de secano tradicionales y eriales, donde subsiste una fauna esteparia y cinegética cada vez más escasa en el contexto de la Comunidad Valenciana.

### Aves

Destaca en la sierra de Escalona el grupo de las aves de presa, ya que se trata de una de las zonas más importantes de Europa para la dispersión juvenil de águila perdicera (*Aquila fasciata*) y real (*Aquila chrysaetos*), junto con Toledo, el sur de Albacete y el sur de Cádiz. Los datos de captura y electrocuciones implican la presencia anual de varias decenas de águilas entre

perdiceras (mínimo, 21) y reales (mínimo, 7), aunque la cifra debe ser mucho mayor. La mayoría de los ejemplares jóvenes de estas aves procedentes de las provincias de Alicante y Murcia utilizan esta zona de dispersión, lo que supone que puede acoger la producción de unas 45 parejas de águila perdicera y 60 de águila real. A estos ejemplares habría que sumar los de otras edades, que suponen aproximadamente el 25% (14 águilas perdiceras y once reales) de los observados en las áreas de dispersión. Completan el cupo las águilas procedentes de otras áreas geográficas que, a juzgar por la proporción de individuos marcados respecto a los observados, no debe ser inferior al 50%.

Los informes más recientes no han hecho sino confirmar el valor de estos parajes, puesto que los censos realizados en los últimos años han resultado en una estima al alza de las poblaciones de aves rapaces, probablemente como consecuencia de un mayor esfuerzo de prospección. La sierra de Escalona y la dehesa de Campoamor albergan importantes poblaciones de aves de presa en el contexto regional, nacional e internacional.

La sierra de Escalona también destaca por la nidificación de aves rapaces como el ratonero común (*Buteo buteo*), águila calzada (*Hieraetus pennatus*), gavilán (*Accipiter nisus*), azor (*Accipiter gentilis*), el búho real<sup>255</sup> (*Bubo bubo*) y chico (*Asio otus*).

Por todo ello, la Sociedad Española de Ornitología (SEO/Bird-Life) catalogó en 1998 24.000 hectáreas (entre la Comunidad Valenciana y la región de Murcia) como Área Importante para las Aves (IBA) Monte El Valle y Sierras de Altaona y Escalona. De las 24.000 hectáreas catalogadas, 9.200 corresponden a la sierra de Escalona y la dehesa de Campoamor.

<sup>255</sup> En la sierra de Escalona y su entorno se han localizado 44 territorios ocupados por esta especie, aunque la población real no debe ser inferior a las 50 parejas, teniendo en cuenta las que fracasan al inicio del periodo reproductor. Se trata por tanto de una población de alta densidad, probablemente la mejor de toda la Comunidad Valenciana y una de las más densas de su área de distribución mundial. Los búhos reales se reproducen en casi todos los cabezos y montes de la zona y llegan a emplazar sus nidos en el suelo, sin ningún tipo de protección.

El 10 de julio del año 2002, la Consellería de Medio Ambiente de la Comunidad Valenciana (Dirección General de Planificación y Gestión del Medio) hizo pública su propuesta de Lugares de Interés Comunitario en la que aparecía la sierra de Escalona y la dehesa de Campoamor con una superficie de 4.782 hectáreas. Al estudiar con detenimiento la delimitación que la Consellería proponía, se hizo evidente que quedaban excluidos amplios sectores de los tres términos municipales citados al principio, que cumplen sobradamente los criterios establecidos por la propia Consellería y que, en buena medida, eran coincidentes con grandes proyectos urbanísticos. La presión realizada, entre otros colectivos, por Amigos de Sierra Escalona, posibilitó que el 11 de septiembre de 2006 el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana (DOGV) publicara el inicio del procedimiento para la declaración de la sierra de Escalona y la dehesa de Campoamor como Parque Natural de la Comunidad Valenciana, y para la elaboración y aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de dicho espacio. Declaración definitiva todavía pendiente a la fecha de la finalización de esta publicación.

En junio de 2009, la Red Natura 2000 de la Comunidad Valenciana, en concreto en lo referido a sus zonas ZEPA, quedó configurada con 43 ZEPA, la última de las cuales (si las enumeramos de norte a sur) es la de Sierra Escalona y la Dehesa de Campoamor, con 10.407 hectáreas.

### Mamíferos

Se considera, en general, que las poblaciones de conejos en España se han reducido hasta alcanzar en ocasiones niveles muy bajos, debido sobre todo a epidemias como la mixomatosis y más recientemente a la enfermedad hemorrágica del conejo, sin olvidar factores tales como una excesiva presión cinegética y la desaparición de hábitats debido a la intensificación agraria y, más recientemente, a la urbanización. En la sierra de Escalona se encuentra una de las mejores poblaciones de esta especie en toda Europa. La conservación de esta importante

y singular población de conejo debería ser prioritaria en las estrategias de gestión de los numerosos depredadores que en esta sierra se dan cita.

La comunidad de mamíferos carnívoros es otro valor a destacar en la sierra de Escalona. Entre ellos encontramos al zorro (*Vulpes vulpes*), al gato montés (*Felis silvestris*), al tejón (*Meles meles*), a la gineta (*Genetta genetta*) y a la garduña (*Martes foina*).

### Acuerdos de custodia del territorio

La práctica totalidad de la superficie de tierra existente en la sierra de Escalona es de propiedad privada, por ello, las estrategias de conservación y gestión de este espacio pasan por integrar a la custodia del territorio como herramienta de planificación. En este sentido se han realizado ya los siguientes acuerdos con propietarios de fincas:

- Acuerdo de custodia del territorio formalizado el 20 de octubre de 2012 en el paraje conocido como Lo Maseras, en el término municipal de San Miguel de Salinas. Se trata de una finca pequeña, de apenas una hectárea de tamaño pero ubicada en un lugar de alto valor ecológico, con muchas posibilidades de cara a realizar actividades de educación ambiental e investigación. Pertenece a tres familias, vecinos todos ellos de la localidad de San Miguel de Salinas.
- Acuerdo suscrito el 23 de abril de 2013, firmado por Trinidad Valero y Fernando Martínez, propietarios de una finca de 160 hectáreas perteneciente a la pedanía oriolana de Torremendo, denominada Lo Regil, en sierra de Pujálvarez. Se trata de una familia muy comprometida con la conservación de este tesoro natural. En cuanto a las actividades realizadas en la finca, se han efectuado labores de repoblación con especies autóctonas cedidas por la ANSE y gracias a diversos voluntarios coordinados por ASE.

- Acuerdo firmado el 14 de septiembre de 2013 con los propietarios de la finca La Rambla, los herederos de Miguel Martínez García. Esta propiedad se encuentra situada en el paraje sierra del Cristo (Orihuela) y tiene un total de 32 hectáreas de un alto valor ecológico y paisajístico, donde se combinan áreas de pinar, matorral mediterráneo y cultivos de secano. Los descendientes de Miguel, Begoña y Fernando Martínez, han apostado por un turismo ecológico sostenible

como una forma de rentabilizar el esfuerzo de mantenimiento que posee la finca y han puesto en marcha un proyecto llamado Escuela de Búhos para que pequeños y mayores conozcan y disfruten de todos los valores medioambientales que rodean a este precioso paraje. Sus puertas ya están abiertas al público, pudiéndose consultar cualquier tipo de información en [escueladebuhos.facebook.com](https://www.facebook.com/escueladebuhos).

## Agradecimientos

Esta tesis ha sido parte del trabajo de investigación del proyecto Paisaje e Infraestructura Verde. Experiencia de Estados Unidos y España, del Instituto «Benjamin Franklin».

El autor, como colaborador del Grupo de Investigación de la Universidad de Murcia en Bioderecho y como miembro del Grupo de trabajo en Derecho Ambiental del CEBES de la misma Universidad participa en los siguientes proyectos de investigación relacionados con el presente trabajo:

-«Problemática de los daños ambientales históricos en la Región de Murcia: desafíos, amenazas y soluciones» (19491PI/14) financiado por la Fundación Séneca (Agencia de Ciencia y Tecnología de la Región de Murcia) 2015-2017. IP: Blanca Soro Mateo (Regional).

-Red sobre «Mercado y medio ambiente: Propuestas jurídicas para una economía verde» ECOVER, Xunta de Galicia, 2014-2017. IP: grupo de investigación Bioderecho Blanca Soro Mateo <http://www.edu.xunta.es/web/node/13666> (Regional).

Con el agradecimiento del autor a los siguientes investigadores, colaboradores y amigos por haber revisado algunos apartados de este Cuaderno de Sostenibilidad y Patrimonio Natural y de la tesis doctoral, de donde se ha extraído gran parte de la información aquí contenida. En concreto, a Alejandro Lago, José Durá, Fina Alemañ, Miguel Ángel Arca, Mason Croft, Inmaculada Ramírez Muñoz, José Antonio Sánchez Zapata, Trinitario Ferrández, Beatriz Ramos, Hernán Collado, Gabriel Llorens, Antonio Ruiz, Julio Carreño, Juan Jiménez, Fernando López Ramón, Miguel Delibes de Castro, Belén López Precioso, José Vicente Lucio, Juan Manuel Pérez, Francisco Botella, Sales Tomás Pons, Juan Antonio Pujol, José Antonio Ballester, José Fernando Vera, Amaya Sánchez, Blanca Soro, Santiago Álvarez, Alberto Navarro, Óscar Rivas, Óscar Prada, Jordi Sargatal, Miquel Rafa, Alicia Montesinos, Marcos

Moleón, Stewart Hiltz (Universidad de Guelph, Canadá), Carlos Chacón (The Nature Conservancy, Costa Rica), Brent Mitchell (Quebec Labrador Foundation, Atlantic Center for the Environment, Massachusetts, Estados Unidos), Guillemette Roland (Conservatoire du Littoral, Francia), asimismo a Ángel Sánchez por la ayuda prestada en la realización de muchas de las gráficas que aparecen en el Cuaderno y a Gabriel Llorens por sus fotografías; también a Jordi Pietx y a la Fundación Félix Rodríguez de la Fuente. Rafael Hurtado, pionero de la conservación en España y gran amigo y humanista, hizo un importante trabajo de revisión del documento realizando numerosas contribuciones que han enriquecido notablemente el resultado de la investigación. A D.<sup>a</sup> Ana Recarte Vicente-Arche y a mi director de tesis, D. Enrique Alonso García, por el tiempo y dedicación invertido en que la naturaleza en España esté más protegida y respetada.

Agradecimiento extensivo, igualmente, a las numerosas entidades —ONG y Administraciones españolas y estadounidenses— y a sus responsables, por haber proporcionado valiosa información que ha servido para completar este documento: Grupo de Investigación Programa Friends of Thoreau del Instituto «Benjamin Franklin» de la Universidad de Alcalá; Víctor Gutiérrez, Sonia Castañeda e Ignacio Torres de la Fundación Biodiversidad; Pep Nebot y Ciro Pascual de Avenença; Eduardo de Miguel y Jordi Domingo de Global Nature; Sarita Bhargava de The Nature Conservancy; Astrid Vargas de The Tompkins Foundation; Kathy Dale de The National Audubon Society; Katie Chang de The Land Trust Alliance; Anne Dimock de The Sempervirens Fund; Watkins Travis y Norm Widman de The Natural Resources Conservation Service; Matt Dozier de la NOAA (Office of National Marine Sanctuaries); Robb Macleod de Ducks Unlimited y Conservation Easements Database; Lisa Duarte coordinadora Federal del grupo de trabajo de Protected Areas Database of the United States (PAD-US) de la Boise State University. A Pedro García y Jorge Sánchez de ANSE; Guillermo Palomero y José Luís García de Fundación Oso Pardo; Miquel Rafa y Nuria Llabres de GOB-Menorca y a Ramón Martí de SEO/BirdLife.

## Abreviaturas utilizadas

ACOE: Army Corps of Engineers	IRS: Internal Revenue Service
AMPs: Áreas Marinas Protegidas	LIC: Lugar de Interés Comunitario
APPs: Áreas Protegidas Privadas	LPNB: Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad
BLM: Bureau of Land Management	LTA: Land Trust Alliance
CCA: Candidate Conservation Agreement	MMARM: Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino
CDB: Convenio Diversidad Biológica	NERRS: National Estuarine Research Reserve System
CEMACAM: Centro de estudios medioambientales de la Caja del Mediterráneo	NMFS: National Marine Fisheries Service
CES: Centro de Estudios Sociológicos	NMSA: National Marine Sanctuaries Act
CI: Conservation International	NOAA: National Oceanic and Atmospheric Administration
CLF: Conservation Law Foundation	NPS: National Parks System
CLT: Conservation Land Trust	NRCS: Natural Resources Conservation Service
CNP: Council for National Parks	NT: National Trust
CRP: Conservation Reserve Program	NTS: National Trails System
CZMA: Coastal Zone Management Act	NWF: National Wildlife Federation
DHRI: Ducks Habitat Restoration Initiative	NWPS: National Wilderness Preservation System
EEBS: Economics of Ecosystems and Biodiversity Study	NWRS: National Wildlife Refuge System
EIS: Environment Impact Statement	NWSRS: National Wild and Scenic River System
ENP: Espacio Natural Protegido	ONG: Organización No Gubernamental
EPA: Environment Protection Act	PORN: Plan Ordenación Recursos Naturales
EPA: Environmental Protection Agency	PRUG: Plan Rector de Uso y Gestión
ESA: Endangered Species Act	PSA: Pagos por Servicios Ambientales
FB: Fundación Biodiversidad	QLF: Quebec Labrador Foundation
FEADER: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Regional	RLP: Recovery Land Program
FEAGA: Fondo Europeo Agrícola de Garantía	RN2000: Red Ecológica Natura 2000
FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional	RSPB: Royal Society for the Protection of Birds
FEOGA: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola	SHA: Safe Harbor Agreements
FPP: Farms Protection Program	SIG-PAC: Sistema de Información Geográfica de la Política Agrícola Comunitaria
FSA: Farm Service Agency	SNAP: Sistema Nacional de Áreas Protegidas
FWS: Fish and Wildlife Service	SNM: Santuarios Nacionales Marinos
GRP: Grassland Reserve Program	TCF: The Conservation Fund
HCP: Habitat Conservation Program	TNC: The Nature Conservancy
HIWP: Habitat Incentive Wildlife Program	TNAS: The National Audubon Society
HFRP: Healthy Forest Reserve Program	TPL: Trust for Public Land
IBA: Important Birds Area	UICN: Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza
IRC: Internal Revenue Code	UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
IPA: Iniciativa Para las Américas	USC: United States Code
IQP: Incentives Quality Program	USDA: United States Department of Agriculture
IRC: Internal Revenue Code	

WHIP: Wildlife Habitat Incentive Program  
WRNI: Wetland Restoration No Inundable Initiative  
WRP: Wetland Reserve Program

ZEPA: Zona Especial de Protección de Aves  
Equivalencia de acres a hectáreas: 1 acre son 0,404685642 hectáreas.





El concepto de custodia del territorio hace referencia a un conjunto de estrategias que trata de implicar a los propietarios y a los usuarios de un territorio en su preservación y en el uso sostenible de sus valores naturales, paisajísticos y culturales. La participación de la sociedad a través de la custodia del territorio supone un eficaz instrumento que complementa las políticas públicas de conservación de la biodiversidad; en este sentido, asume una función que aúna lo público y lo privado en la gestión y la protección del medio natural. Este Cuaderno de Sostenibilidad y Patrimonio Natural expone la historia de este método de gestión ambiental, cuyo origen se remonta a finales del siglo XIX en Estados Unidos, atendiendo al análisis de diversos factores que han posibilitado su desarrollo: aspectos sociológicos, marco jurídico, evolución de las políticas públicas de protección de espacios naturales y de especies amenazadas, etc. Incluye, además, una descripción detallada del proceso de expansión de la custodia del territorio en España, una serie de propuestas para potenciarlo y una relación de algunas de las exitosas actuaciones llevadas a cabo por diversas entidades conservacionistas en nuestro país.

# SOSTENIBILIDAD

ISBN: 978-84-92543-72-4



9 788492 543724