

# El mecanismo de compensación por pérdida de biodiversidad, ¿una senda hacia la mercantilización de la conservación?

Alfred Burballa Nòria\*

El presente artículo trata de analizar el mecanismo compensatorio de pérdida de biodiversidad aportando las visiones de distintos agentes que se han expresado sobre el mismo: organizaciones pro justicia ambiental, gestores o promotores de la iniciativa y académicos.

Diversas organizaciones para la justicia ambiental ya lo tienen claro: dicho mecanismo no evita la pérdida de biodiversidad y perjudica a las comunidades. Además, la propia operación que se diseñe con objetivo de compensar tal pérdida puede causar aún mayores daños a la biodiversidad. De hecho, varias organizaciones de todo el mundo -más de 60- críticas con el mecanismo, han elaborado un manifiesto<sup>1</sup> oponiéndose al susodicho (ver también sección *Redes de resistencia* de éste monográfico). El manifiesto fue presentado junto con varias acciones, además de la celebración de un contra-foro sobre “*natural commons*” (recursos naturales comunes) el pasado noviembre de 2013 en Edimburgo.

Pero, ¿en qué consiste exactamente tal instrumento? También conocido primero como *habitat banking* (bancos de hábitat) y luego *biodiversity offsetting*, esta iniciativa persigue compensar los daños ambientales ocasionados por determinados proyectos u obras. Su origen se remonta a Estados Unidos, con leyes como la “*Clean Water Act*” o la “*Endangered Species Act*” que obligaban

a la no pérdida neta de ecosistemas acuáticos o especies en peligro de extinción (Ecologistas en Acción, 2011). Su base legal en Europa reside en la Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad ambiental en relación con la prevención y la reparación de daños medioambientales, traspuesta al ordenamiento jurídico español en 2007. No obstante, su uso no está muy extendido a día de hoy; de hecho, la estrategia de la UE sobre la biodiversidad 2020<sup>2</sup> se hace eco de que la Comisión trabaja para proponer en 2015 una iniciativa que evite la pérdida neta de ecosistemas y servicios ecosistémicos mediante el uso, por ejemplo, de sistemas de compensación.

Su funcionamiento se basa en la creación de un supuesto valor ambiental correspondiente -como mínimo- a la afectación del proyecto u obra a ejecutar, de modo que se registre una compensación ambiental por el deterioro causado. Un término clave con referencia al objetivo final del instrumento es la “no pérdida neta” (*no net loss*) o el beneficio neto, en términos de biodiversidad, lo que significa que, en un hipotético cómputo final (biodiversidad generada - biodiversidad perdida) el saldo debería ser siempre positivo<sup>3</sup>.

\* Colaborador de EJOLT (aburballanoria@gmail.com)

1. El manifiesto y los firmantes están disponibles en la siguiente página web: <http://no-biodiversity-offsets.makenoise.org/espanol/>

2. <http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/2020.htm>

3. The Business and Biodiversity Offsets Program (BBOP – <http://bbop.forest-trends.org/>)

## Distintas visiones del mecanismo

Presentado el concepto, pasemos a analizar las descripciones, evaluaciones y críticas que se han hecho del *habitat banking* o *biodiversity offsetting*.

En primer lugar, es fácil encontrar diversos artículos elaborados por autores vinculados a empresas gestoras de iniciativas de compensación que obviamente lo presentan como algo de lo más útil en términos de sostenibilidad y mejora ambiental y paisajística. Así pues, un artículo de *The Guardian*<sup>4</sup> firmado por D. Hill y R. Gillespie -presidente y director ejecutivo respectivamente de *Environment Bank Ltd*- afirma que el *habitat banking* no es en ningún caso una “licencia para destruir”, ya que el sistema operará teniendo en cuenta aquellos espacios reconocidos y protegidos según la política vigente. Más allá de que se apresuren a decir lo que no es, destaca el enfoque económico-monetarista respecto al medio ambiente que se desprende en todo momento: mención del valor de 3bn de dólares del banco de mitigación de humedales en 2008 en los USA y definición del mecanismo como “una oportunidad para aplicar una conservación basada en el mercado”. Finalmente, menciona que la herramienta funcionó de forma eficaz en USA durante dos décadas, sin aportar referencia o dato alguno. Es *CEEweb for biodiversity* quien pone un poco de luz en el asunto con una recopilación de literatura crítica<sup>5</sup> sobre el mecanismo -parte de ella referente a los USA- en la que se da detalle, entre otros aspectos, de las siguientes problemáticas: un déficit en el seguimiento post-proyecto, una tendencia a la simplificación en las evaluaciones y una excesiva priorización de la compensación respecto a eludir o minimizar daños ambientales.

En la misma línea, D. Álvarez García e I. González Alcalde, promotores de la iniciativa española “Mercados de medio ambiente” en un artículo publicado en *Ecosystem Marketplace*<sup>6</sup>, subrayan la necesidad de “un cambio en el para-

digma actual que permite a todos evaluar los impactos ambientales en términos ecológicos y no económicos pero con escasa efectividad ecológica”. Insistencia nuevamente, en el enfoque de evaluación económico-monetarista y mención de una supuesta escasa efectividad ecológica sin justificar de modo alguno tal afirmación.

Por otro lado, existen las opiniones contrarias al mecanismo que en buena parte recogen los impulsores del manifiesto mencionado al comienzo del presente artículo. Uno de los principales argumentos que se usan es que la naturaleza, como algo específico y complejo, no es algo que se pueda trasplantar de un sitio a otro como quien, pongamos por ejemplo, expropia viviendas y las ofrece en otro lugar. Este hecho, añade, al menos, cierta complejidad al instrumento, ya que no sería coser y cantar contabilizar el valor de la biodiversidad eliminada en un sitio para poderla reemplazar en otro.

Así lo apunta una representante de *Friends of the Earth* según recogía el periódico *The Guardian*<sup>7</sup> en una noticia que se hacía eco de una mayor variedad de sensibilidades que el anterior artículo citado. De hecho, el mismo título recoge la opinión de los ambientalistas de que sí se podría tratar de una “licencia para arrasar naturaleza” con referencia a determinados planes de desarrollo urbanístico del Gobierno. También se citan las opiniones de dos miembros de la *Woodland Trust* y de la *RSPB (Royal Society for the Protection of Birds)*, dos ONG ambientales. Por un lado, el de la primera afirma que “es crítico que el proyecto compensatorio se ejecute en el área local donde se produjo la afectación”, mientras que el de la segunda sanciona que “se puede tratar de una herramienta útil una vez el resto de opciones han sido descartadas; sin embargo, es de gran dificultad llevarlo a cabo correctamente, siendo mucho más seguro mantener los hábitats salvajes donde están [...]”. Desde *Ecologistas en Acción*<sup>8</sup> señalan más riesgos a tener en cuenta con relación al mercado de activos naturales generado

4. 16/11/2009. *Habitat banking is the future of nature conservation in the UK*.

5. [http://www.ceeweb.org/wp-content/uploads/2011/12/Critical-review-of-biodiversity-offsets\\_for-IEEP\\_Final.pdf](http://www.ceeweb.org/wp-content/uploads/2011/12/Critical-review-of-biodiversity-offsets_for-IEEP_Final.pdf)

6. 18/06/2013. *Habitat Banking In Spain: Moving Towards The Future*.

7. 05/09/2013. *Biodiversity offsetting proposals 'a licence to trash nature'*.

8. 19/04 y 30/08 de 2013. “La ley de impacto ambiental esconde la mercantilización de la biodiversidad” y “Pasos atrás en la evaluación ambiental.”

por el instrumento, dado que se abre la puerta a una posible especulación con los mismos, al igual que sucedió con el comercio de los derechos de emisión de carbono.

Otros argumentos esgrimidos realzan el perjuicio a comunidades locales y se hallan igualmente recogidos en el manifiesto señalando vínculos de profundas raíces históricas y culturales entre dichas comunidades y los ecosistemas que las sustentan. Se considera, por lo tanto, que en ningún caso se podría recrear de inmediato un escenario semejante al existente previo deterioro. También se citan ejemplos donde, a juicio suyo, el mecanismo ha dejado mucho que desear. En la Bretaña francesa, donde en el marco de la construcción de un nuevo aeropuerto, el plan de compensación no ha generado satisfacción alguna, el gobierno ha invalidado dicha propuesta (por considerar incorrecta la metodología usada) terminando el asunto, al parecer, en manos de la Comisión Europea. Por otra parte, en el nordeste de Inglaterra, donde un proyecto de construcción de más de 300 viviendas ha sido aprobado gracias a la posibilidad de compensación del daño ambiental<sup>9</sup>.

## ¿Y el mundo académico?

Intentemos ahora indagar en vertientes académicas. Según E. Gerebizza, miembro de la organización italiana *Re: common* -entidad firmante del manifiesto- hay una mayoría de autores que propugnan las bondades de la expansión del mercado mediante el uso de tal mecanismo. Es por ésta razón y porque ya se han recogido sus argumentos anteriormente, que aquí no se analizan artículos académicos de tal idiosincrasia.

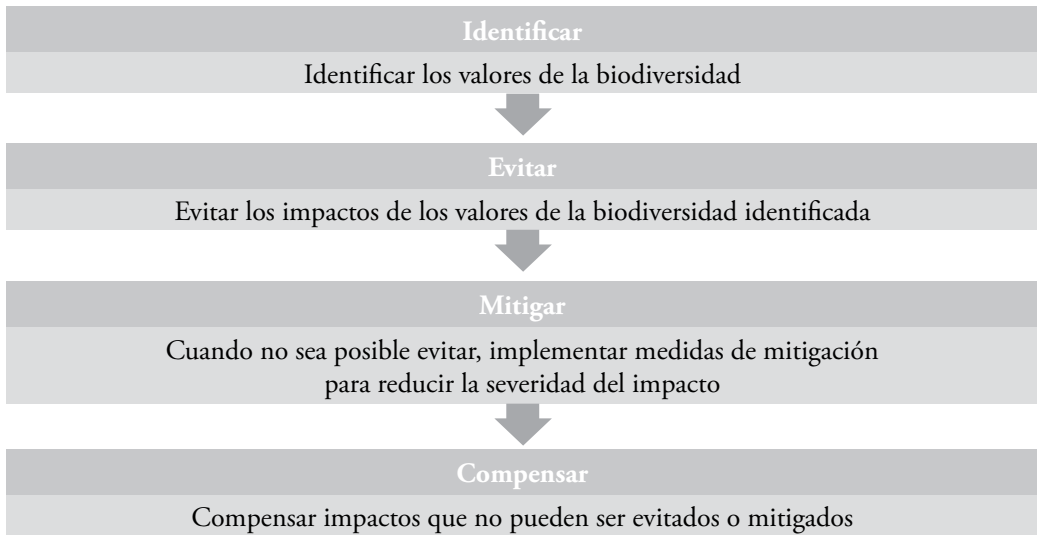
Maron et al. (2012) analizan la utilización de la restauración ecológica asociada al mecanismo de compensación por pérdida de biodiversidad, destacando que se trata de un campo científico con todavía mucho camino por recorrer y cuyo éxito, usado tal contexto, se halla limitado por 3 factores: dificultad en medir el valor en biodiversidad a reponer, incertidumbre en los resultados de la restauración o similar, e influencia

de los intervalos temporales. Consecuentemente, recomiendan férrea colaboración entre gestores y expertos en restauración ecológica y sugieren emplear únicamente la restauración para compensar la biodiversidad cuando se den tres condiciones: (I) que los impactos a la biodiversidad y los ecosistemas puedan ser explícitamente definidos y medidos; (II) que haya suficiente evidencia demostrada de que la restauración de los valores en cuestión es factible, y (III) que en el cómputo pérdidas-ganancias se deben considerar los intervalos de tiempo y las incertidumbres, y dichos intervalos de tiempo no supongan en sí una amenaza provisional respecto a la continuidad del valor compensado.

Analizando los marcos de aplicación de la herramienta McKenney & Kiesecke (2010) se constatan las debilidades ya mencionadas anteriormente y remarcan la necesidad de consolidar la jerarquía de actuación (no afectación - mitigación - compensación) como primer punto en la toma de decisiones. Por su parte, sugieren un marco de aplicación del instrumento en base a 3 puntos: (I) adicionalidad (el grado en que la compensación proporciona valor añadido a la conservación), (II) probabilidad de consecución de los beneficios de conservación previstos, y (III) tiempo de alcance de la madurez ecológica (o un nivel de madurez similar al que se perdió debido al impacto). Asimismo, no se olvidan de los perjuicios potenciales para comunidades cuyo sustento se halle íntimamente ligado al ecosistema en el que habitan.

Bekessy et al. (2010) van un paso más allá, proponiendo un *biodiversity savings bank* (podría definirse como una caja de ahorros de la biodiversidad) haciendo hincapié en que nunca debería funcionar como un banco de crédito; en otras palabras, para poder proceder en una determinada afectación, primero habría que haberse creado el valor equivalente en biodiversidad. Previa autorización de cada operación, se llevaría a cabo un análisis exhaustivo para determinar que el saldo sigue siendo positivo en cuanto a beneficios para el medio ambiente.

9. <http://saveourwoods.co.uk/articles/nppf/biodiversity-offsetting-permits-previously-rejected-housing-development/>



**Figura 1. Jerarquía de la mitigación. ¿Pero quién y bajo qué conceptos decide que un impacto es inevitable? (Fuente: [www.ipeica.org](http://www.ipeica.org))**

En general, los artículos académicos comentados analizan la herramienta en cuestión desde una cierta ortodoxia de la ciencia de la ecología, reconociendo a la vez la existencia de los riesgos que denuncian las entidades firmantes del manifiesto. En ningún momento se decantan por su abolición, si bien es innegable que reclaman máxima meticulosidad en su aplicación subrayando en todo momento sus complicaciones técnicas y la necesidad por priorizar la no afectación, o en su detrimento, la mitigación. En cuanto al *biodiversity savings bank*, aunque se insista en que no debe funcionar como un banco de crédito, innegablemente incentiva una visión mercantilista de los hábitats y ecosistemas y es de hecho un escenario criticado por el primero de los artículos académicos tratados (Maron et al., 2012) puesto que alentaría a aquellos que ahora promueven una gestión por encima del llamado “*duty of care*” (deber de cuidado) a intentar sacar provecho de ello aunque eso significase daño ambiental en otra parte y erosionando así estos “beneficios medioambientales extras”.

Es imprescindible, antes de terminar, tratar la enmienda a la totalidad al mecanismo que hace Sullivan (2013) también desde el ámbito académico y con un análisis más en la línea de

la ecología política, ya que integra en él factores ecológicos, políticos, económicos y sociales. En un primer lugar, desgrana los pilares sobre los que se sustenta el instrumento y mientras lo hace apunta a la subjetividad de definir un daño ambiental como inevitable para que luego requiera el uso del mecanismo de compensación; y es que, ¿quién y dónde lo decide? Hay que entender, pues, que “la apuesta por este tipo de herramientas se produce en un determinado contexto, bajo una determinada terminología y con unas dinámicas de poder que favorecen tales decisiones”. Es muy ilustrativo igualmente el caso de estudio que utiliza relacionando en un todo dos ejemplos en los que se estudia aplicar la compensación y que además están relacionados entre sí: de un lado, la construcción de un nuevo reactor nuclear en Inglaterra, por el otro las implicaciones de la extracción de uranio -que será utilizado por el reactor- en Namibia, y cómo las compensaciones en biodiversidad son usadas, en su opinión, como un “lavado verde”. Redondea su disertación recurriendo a la figura de Polanyi -ampliamente recordada en el anterior número de *Ecología Política*- y su concepto de “mercancías ficticias” en el que, a su parecer, cabría añadir las compensaciones por pérdida de



Figura 2. Viñeta anunciando el Contra-Foro en recursos naturales comunes en Edimburgo (Fuente: Save Our Woods)

biodiversidad, producto de la “*commodification*” de la naturaleza.

### A modo de conclusión

A la luz de lo expuesto, parece razonable recelar de la capacidad de la herramienta en cuestión para evitar la pérdida de biodiversidad, dado que no existe certeza inequívoca que el mercado asigne un precio mayor a los ecosistemas ecológicamente más valiosos y de tal manera reduzca los impactos en éstos sitios trasladándolos a otros emplazamientos de menor valúa.

Queda fuera de toda duda que los avaladores de la iniciativa siguen teniendo en su imaginario un mundo y una sociedad regidos por los designios del mercado y donde sigue primando el crecimiento económico como finalidad última y por encima de todo, por lo que dar un precio de salida a un hábitat, una especie o un ecosistema no es sino un trámite más en pos de la tan ansiada eficiencia.

Igualmente, se han dibujado los límites de la ecología estricta a la hora de dilucidar y poner en tela de juicio los cimientos más profundos sobre los que se quiere asentar el mecanismo de compensación de pérdida de biodiversidad. Y aquí es donde el campo de la ecología política entra en acción con su tarea de exploración de los distintos niveles de conexiones entre procesos locales y glo-

bales, no solo en el campo ambiental, sino en el de la toma de decisiones y de relaciones de poder (Adger et al., 2001). Bajo esta óptica, es posible afirmar que no es casual el planteamiento de tal herramienta en base a un determinado modelo de desarrollo y con el mercado como elemento central viniendo de quien viene. Que el mercado presenta dificultades para valorar correctamente ciertos elementos, por ejemplo hábitats y ecosistemas (se ha insistido en la dificultad de medirlo, no ya en términos económicos, sino en métricas ecosistémicas), es de sobra conocido. Parece sensato, pues, sugerir que la senda a seguir no es el de la expansión del mercado vía “activos ambientales”, sino el de la superación de la concepción hegemónica del mercado como único árbitro válido de un juego con el crecimiento como meta. ■

### Referencias

- ADGER, W. N., BENJAMINSEN, T. A., BROWN, K., SVARSTAD, H., “*Advancing a Political Ecology of Global Environmental Discourses*”, *Development and Change*, 32, 2001, p. 681–715.
- BEKESSY, S.A., WINTLE, B.A., LINDENMAYER, D.B., MCCARTHY, M.A., COLYVAN, M.,-BURGMAN, M.A., POSSINGHAM, H.P., “*The biodiversity bank cannot be a lending bank*”, *Conserv. Lett.* 3, 2010, p. 151–158.
- Ecologistas en Accion, 2011, “Conclusiones del Seminario sobre la valoración económica de la biodiversidad, oportunidades y riesgos”.
- MARON M., HOBBS, R. J., MOILANEN A., MATTHEWS, J. W., CHRISTIE, K., GARDNER, T. A., KEITH, D. A., LINDENMAYER, D. B., MCPALPINE, C. A., “*Faustian bargains? Restoration realities in the context of biodiversity offset polizie*”, *Biological Conservation* 155, 2012, p. 141–148.
- McKENNEY, B.A., KIESECKER, J.M., “*Policy development for biodiversity offsets: a review of offset frameworks*”, *Environ Manage*, 45, 2010, p. 165–176.
- SULLIVAN, S., “*After the green rush? Biodiversity offsets, uranium power and the ‘calculus of casualties’ in greening growth*”, *Human Geography*, Vol. 6, num. 1, 2013.