Reglamentación ambiental en la Economía Verde: cambios para facilitar la destrucción

En 2011, el informe del Estado de los Mercados de Biodiversidad, publicado por el grupo pro-mercados Forest Trends, identificó 45 programas, leyes o reglamentos de compensación de biodiversidad en funcionamiento en todo el mundo, con la mayoría de las iniciativas en Estados Unidos y Australia. (1) El informe también señala que se estaban tramitando por lo menos otras 27 iniciativas y que habían más países en vías de cambiar su legislación y reglamentación ambiental – tales como la referida a la evaluación de impacto ambiental - para permitir el uso de medidas de compensación, y en particular las ** compensaciones por pérdida de biodiversidad (http://wrm.org.uy/es/?s=compensaciones). Si bien los números podrían querer dar la impresión de que el entusiasmo por las compensaciones por pérdida de biodiversidad es mayor del que existe en realidad, es probable que la mayoría de las 27 iniciativas que figuran como “en vías de” en el informe 2011 del Estado de los Mercados de Biodiversidad, estuvieran destinadas a países del Sur global. Un artículo académico más reciente indica que en todo el mundo hay 17 países que ya cuentan con políticas nacionales que exigen compensaciones por pérdida de biodiversidad, y que más de 29 países tienen políticas nacionales que sugieren o permiten el uso de las compensaciones por pérdida de biodiversidad. (2) Por otra parte, las compensaciones por pérdida de biodiversidad están cobrando creciente popularidad entre el sector empresarial. The Biodiversity Consultancy, una empresa consultora con sede en el Reino Unido, informó que en 2012, 38 empresas tenían lo que ellos llaman “compromisos de tipo sin pérdida neta”, que se refiere básicamente a la utilización de compensaciones para “compensar” la “pérdida” de biodiversidad. Quince de estas empresas eran de las industrias de minería y asociadas, entre ellas Rio Tinto y Holcim.

Cuando se busca información sobre estas iniciativas de compensación por pérdida de biodiversidad, hay cuatro cosas que se destacan. En primer lugar, se hace necesario cambiar el marco regulador existente - las evaluaciones de impacto ambiental, las leyes de exención, la legislación ambiental, las reglamentaciones financieras de los bancos de desarrollo, etc. - de manera de permitir la destrucción de la biodiversidad en lugares que estaban fuera del alcance de la expansión empresarial antes de la introducción de las compensaciones por pérdida de biodiversidad. En segundo lugar, existe muy poca información disponible sobre el estado real de la gran mayoría de los proyectos de compensación por la pérdida de biodiversidad, que según se dice ya fueron aplicados por las empresas como parte de sus “planes de conservación de la biodiversidad”. En tercer lugar, el Banco Mundial y los grupos conservacionistas internacionales - como The Nature Conservancy, Conservación Internacional, Wildlife Conservation Society o la UICN - son actores clave en la preparación del marco regulador, así como en la aplicación efectiva de las iniciativas de compensación por pérdida de biodiversidad. (3) Y en cuarto lugar, la mayoría de las iniciativas y los cambios en las reglamentaciones hacen referencia específica a las industrias extractivas o a proyectos de infraestructura a gran escala - actividades que se han vuelto cada vez más cuestionadas, y siempre implican destrucción a gran escala.

La Corporación Financiera Internacional como impulsora de iniciativas de compensación en el Sur global

En 2012, la Corporación Financiera Internacional (IFC, por su sigla en inglés), la entidad del Banco Mundial que provee fondos al sector privado, introdujo las compensaciones por pérdida de biodiversidad en uno de sus instrumentos reguladores clave, las Normas de Desempeño. Desde 2012, toda empresa que solicite financiación a la IFC debe presentar un “Plan de Acción para la Biodiversidad” que a menudo incluye compensaciones por pérdida de biodiversidad si el proyecto va a destruir lo que IFC llama de “hábitat crítico”. (4) Pero en muchos países del Sur global, las reglamentaciones ambientales del país donde se llevará a cabo el proyecto no requieren dichas compensaciones. Para cambiar esta situación, el Banco Mundial ha estado presionando para que se introduzcan cambios en las leyes y reglamentaciones ambientales de los países, especialmente del Sur global.

En Mongolia, la gigante minera anglo-australiana Rio Tinto controla el 66 por ciento del proyecto minero Oyu Tolgoi, la mayor inversión minera autorizada hasta ahora en Mongolia. La mina a cielo abierto y subterránea de cobre y oro recibió fondos de IFC y se espera que llegue a representar aproximadamente el 30 por ciento del PIB de Mongolia. El Ministerio de Medio Ambiente aprobó la Evaluación de Impacto Ambiental para la mina en 2013, luego de que se hubiera modificado la reglamentación ambiental. Un aspecto crucial de la modificación, asesorada por el Banco Mundial, fue la introducción de la compensación por pérdida de biodiversidad. Por otra parte, la Evaluación de Impacto Ambiental así como el plan de gestión de la biodiversidad relacionado con la mina hacen referencia a las compensaciones por pérdida de biodiversidad. (5) Una investigación sobre el terreno de la sociedad civil internacional realizada en abril del año 2015 reveló que aún cuando la extracción minera ya comenzó, el proyecto de compensación mencionado en la evaluación de impacto ambiental, y, presumiblemente, una condición para su aprobación, todavía está en fase de preparación.

En Liberia, el proyecto New Liberty Gold Project, ubicado en el noroeste de Liberia, a unos 20 kilómetros de la frontera con Sierra Leona, implica la construcción de una mina de oro a cielo abierto. La mina es explotada por Aureus Mining Inc., una compañía minera canadiense activa en Liberia y Camerún. IFC está considerando invertir hasta 6,6 millones de libras (alrededor de USD 8,3 millones de dólares), lo que significa que el proyecto requerirá un plan de compensación por pérdida de biodiversidad, ya que la extracción minera destruirá “hábitat crítico”. El sitio web de IFC afirma que Aureus desarrollará e implementará, en colaboración con una reconocida institución vinculada al tema, una estrategia de compensaciones por pérdida de biodiversidad, conforme a los requisitos de PS 6 [Norma de Desempeño 6] y la integrará, si es factible, a un sistema de compensaciones agregadas a nivel de país en Liberia”. (6) Por su parte, el Banco Mundial trabaja para que esos planes de compensación agregada sean factibles en Liberia: en marzo de 2015, el Banco Mundial presentó “Un Sistema Nacional de Compensación de Biodiversidad: Una hoja de ruta para el Sector Minero de Liberia”. El informe “explora la factibilidad de implementar un plan nacional de compensación de la biodiversidad en Liberia para ayudar a minimizar los impactos adversos sobre la biodiversidad y los servicios ecosistémicos resultantes de la minería” (Ver ** Boletín del WRM 213, mayo de 2015). En el informe, el Banco Mundial explica que ve potencial no sólo para la industria minera sino también para el negocio de la palma aceitera y las empresas forestales que puedan beneficiarse de un régimen nacional de compensación por pérdida de biodiversidad en Liberia.

En la República de Guinea, dos grandes proyectos mineros reciben financiación de IFC, aun cuando destruirán “hábitat crítico” para los chimpancés. Los proyectos también destruirán el sustento de numerosas comunidades que viven en la zona, pero las compensaciones por pérdida de biodiversidad siempre hacen caso omiso de estas conexiones inseparables entre la biodiversidad y los medios de vida - o culpan al uso local de una zona como causa de la deforestación, de tal forma que restringir tal uso puede convertirse en una compensación por pérdida de biodiversidad para la

destrucción a gran escala. Las compensaciones por pérdida de biodiversidad ayudaron a allanar el camino para los proyectos mineros Simandou y Guinea Alumina Corporation. (7) El proyecto Simandou se convirtió en el mayor proyecto combinado de extracción de hierro e infraestructura que se haya desarrollado en África, cuando en 2014 el gobierno de Guinea, la empresa Rio Tinto, la minera china Chinalco y la IFC firmaron un Marco de Inversiones para la expansión de la mina Simandou. El proyecto incluye una mina de hierro a cielo abierto en la cordillera de Simandou, alrededor de 670 kilómetros de ferrocarril a través de Guinea para el transporte del mineral a la costa, una nueva instalación portuaria para exportar el mineral, y las infraestructuras asociadas - tales como viviendas, carreteras, canteras, y la generación y distribución de energía. Por otra parte, un informe de impacto ambiental para otro proyecto minero en Guinea, la mina de Sangaredi Guinea Alumina Corporation's (GAC), propiedad de Emirates Global Aluminium, de Dubai, establece que "es altamente recomendable que GAC invierta en compensaciones por pérdida de biodiversidad para la mina Sangaredi, alentando esfuerzos de conservación en otros lugares de Guinea para gestionar mejor la incertidumbre asociada a los impactos en los chimpancés que habitan la concesión y los inevitables impactos negativos a corto y mediano
plazo en la población". No se sabe si esas iniciativas están implementando realmente proyectos de compensación por pérdida de biodiversidad, y en todo caso cómo afectan a las comunidades que dependen de las zonas consideradas como "compensaciones". (2)

En Sudáfrica, el gobierno ha llevado adelante sistemas de compensación por pérdida de biodiversidad tanto a escala nacional como estatal, que incluyen este tipo de compensaciones por pérdida de biodiversidad. Según se dice, la vecina Namibia estaría integrando requisitos de compensación por pérdida de biodiversidad en la evaluación ambiental estratégica del país. Por otro lado, en 2015, la agencia francesa para el desarrollo Agence Française de Développement (AFD) y el fondo francés Fonds Français pour l'Environnement Mondial ofrecieron una subvención de 3 millones de euros por un período de cuatro años a la organización Wildlife Conservation Society "para trabajar en cuatro países en la promoción de las compensaciones por pérdida de biodiversidad: Uganda, Mozambique, Madagascar y Guinea". (8) En 2014, Gabón, en África central, aprobó una "Ley de Desarrollo Sostenible" que prevé el uso de compensaciones para una serie de objetivos de compensación. La ley establece créditos para compensar, entre otras cosas, pérdida de biodiversidad, carbono y "capital para el desarrollo comunitario". (9)

Según Ecosystem Marketplace, Colombia fue el primer país de América Latina en aplicar las normas y reglamentos diseñados específicamente para apoyar las compensaciones por pérdida de biodiversidad. La reglamentación de la biodiversidad requiere de proyectos tales como infraestructura para minería, y extracción de petróleo y gas, "que se compense los impactos residuales en la biodiversidad mediante la restauración o protección de un hábitat equivalente en otro lugar". "Con más de 8 millones de hectáreas destinadas a minería, más de 130 empresas de petróleo y gas con actividades en el país en por lo menos 1,5 millones de hectáreas - entre ellas Shell, Oxy, Chevron, ExxonMobil y Petrobras -, y miles de kilómetros de carreteras proyectadas que afectarán sitios de biodiversidad críticos, una de las preguntas clave es ¿de dónde saldrán los cientos de miles de hectáreas necesarias para las compensaciones?", escribió la ONG colombiana Fundepúblico. Una de las operaciones mineras a la que se le exigió aplicar las compensaciones por pérdida de biodiversidad es el proyecto de extracción de oro Gramalote, en el que interviene la empresa sudafricana Anglogold Ashanti y la canadiense B2Gold Corp. (10)

En Perú se ha desarrollado una política que requiere compensaciones por pérdida de biodiversidad, pero su adopción se ha retrasado. La política se implementará a través del organismo especializado de la Secretaría de Medio Ambiente - SENACE. Creado en diciembre de 2012 (Ley 29968), se espera que SENACE sea la autoridad responsable de la revisión técnica y aprobación de todas las

evaluaciones de impacto ambiental para las inversiones a gran escala. De adoptarse la nueva política, las empresas que quieran obtener una autorización ambiental deberán elaborar un plan de compensación por pérdida de biodiversidad.

Las ONG Forest Trends y Wildlife Conservation Society recibieron financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para que asesoraran provisoriamente al Ministerio de Medio Ambiente de Perú en los cálculos y mediciones relativas a las compensaciones por pérdida de biodiversidad. La agencia de desarrollo alemana Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y la Universidad Nacional Agraria La Molina, de Perú, también han trabajado en estrecha colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente para seguir avanzando en la metodología y las métricas para la compensación por pérdida de biodiversidad en Perú. “La elección que se hizo fue para centrarse inicialmente en los pastizales de altura de Perú, dado que gran parte de la minería del país se lleva a cabo en esta región, y en la disponibilidad de información de referencia en materia de biodiversidad y caracterización de los ecosistemas”, se señala en un informe. (11)

El Código Forestal 2012 de Brasil concede un mayor papel a los mecanismos de compensación, en particular a los “créditos de restauración forestal”. El Código Forestal de 2012 introdujo una opción por la que el propietario de la tierra podría comprar un “Crédito de Reserva Ambiental” (CRA) como alternativa a restaurar el bosque derrumbado ilegalmente en su propiedad. Esto significa que en la práctica, el CRA acaba siendo un “crédito de restauración forestal”. Los “créditos de restauración forestal” permiten a un propietario seguir usando ilegalmente tierras deforestadas, por ejemplo para ganadería, y cumplir con la obligación legal de restaurar tierra deforestada ilegalmente mediante la compra de “créditos de restauración forestal” (ver artículo en ** Boletín 219 del WRM, y la publicación del WRM “ El comercio de servicios ecosistémicos”. “Las compensaciones en las Reservas Legales dan entrada a mercados millonarios”, fue un comentario que apareció en las noticias, considerando la inclusión de tales créditos para compensaciones en el Código Forestal como la posibilidad de crear gran mercado especulativo. (12)

En Papúa Nueva Guinea, a pesar de que parece no haber ninguna legislación o reglamentación nacional que requiera compensaciones por pérdida de biodiversidad, la compensación está presente en las decisiones relativas a la concesión de licencias. “Una de las condiciones de la autorización concedida a la empresa Horizon Oil (Papua) Limited es desarrollar e implementar un Programa de Compensación por Pérdida de Biodiversidad (BOP, por su sigla en inglés) compatible con la normativa aplicable, lo cual incluye un plan de compensación por pérdida de biodiversidad”, estableció el Departamento de Medio Ambiente y Conservación de Papúa Nueva Guinea cuando concedió un permiso ambiental a la multinacional australiana Horizon Oil Limited para el desarrollo del proyecto Stanley Gas, en la provincia Occidental (Western Province) de Papúa Nueva Guinea.

Esso Highlands Limited (EHL), filial de la empresa petrolera Exxon Mobil, también formuló un plan de compensación por pérdida de biodiversidad con el objetivo general de lograr no tener pérdida neta de biodiversidad y compensar los impactos y las pérdidas residuales causadas por su proyecto Papua New Guinea Liquefied Natural Gas Project (PNG LNG). EHL firmó un acuerdo de colaboración con Conservation International (CI) en junio de 2011, en virtud del cual CI dio recomendaciones sobre el plan de compensación por pérdida de biodiversidad. El papel del CI se describe como sigue: “desarrollar una fundamentación técnica para la selección de compensaciones, identificar potenciales zonas y actividades de compensación, evaluar los asociados potenciales y considerar la viabilidad de la aplicación de compensaciones”. (13)

Y no es sólo la industria minera la que utiliza compensaciones por pérdida de biodiversidad para

facilitar la financiación y poder atravesar el proceso de concesión de licencias para sus dañinos proyectos. Los documentos para el Proyecto Hidroeléctrico Bumbuna en Sierra Leona, financiado por el Banco Mundial, y para la represa Lom Pangar en Camerún, que cuenta con financiación del Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo, el Banco de Desarrollo de los Estados de África Central, y Agence Française de Développement (la Agencia Francesa para el Desarrollo), también hacen referencia a las compensaciones por pérdida de biodiversidad. (2) Los agentes del "Proyecto Hidroeléctrico de Gestión Ambiental y Social" Bumbuna también están considerando presentar algunas actividades de compensación como un proyecto REDD+. (14)

¿Por qué casi no se sabe de proyectos concretos de compensación por pérdida de biodiversidad en los países del Sur?

Teniendo en cuenta el gran número de países e instituciones que exigen algún tipo de plan de compensación por pérdida de biodiversidad, llama la atención que haya tan poca información disponible sobre la situación concreta de la aplicación de este tipo de proyectos de compensación por pérdida de biodiversidad mencionados en las evaluaciones de impacto o en los planes de acción de biodiversidad.

Una posible razón de esta falta de información es que a escala local, las empresas y sus socios del sector conservacionista no se refieren a las iniciativas de conservación como "compensaciones". La compensación por pérdida de biodiversidad de Rio Tinto para su mina de ilmenita en el sudeste de Madagascar es un ejemplo. En el lugar de la compensación, el proyecto fue presentado como un "proyecto de conservación", sin mencionar a los aldeanos que la razón de las restricciones impuestas a su utilización del bosque fue que este bosque había sido elegido para proporcionar compensaciones por pérdida de biodiversidad para la mina de Rio Tinto a unos 50 kilómetros al sur. La situación podría ser similar en el caso del proyecto de minería de cobre de la empresa Cobre Panamá, el cual se calcula provocará la pérdida de alrededor de 5,900 hectáreas de bosque del Corredor Biológico Mesoamericano de América Central. Como compensación, la empresa canadiense First Quantum Minerals contribuirá con los costos de gestión de dos parques nacionales existentes (Santa Fe y Omar Torrijos), y de una nueva área protegida que se establecerá en las inmediaciones. El gobierno de Panamá puede enumerar esos parques nacionales cuando informe sobre los avances del país hacia sus objetivos de conservación acordados previamente sin tener que declarar el daño concomitante a la biodiversidad causada por la mina.

Otra posible razón es que, si bien se mencionan proyectos en las evaluaciones de impacto ambiental y se formulan planes de compensación por pérdida de biodiversidad, la ejecución real del proyecto de compensación puede comenzar - si es que comienza - mucho después de que hayan iniciado las obras del proyecto de minería o de infraestructura.

Por lo tanto, si bien en muchos lugares las compensaciones por pérdida de biodiversidad aún no son fácilmente detectables - o no se presentan como tales -, la referencia a la compensación por pérdida de biodiversidad conforme a las Normas de Desempeño de IFC ya le allana el camino a las industrias extractivas y de infraestructura, como las represas hidroeléctricas que se expanden hacia zonas cada vez más controvertidas. En caso de aplicarse, también hay un alto riesgo de que este tipo de proyectos de compensación por pérdida de biodiversidad contribuyan a un doble acaparamiento de tierras en el que las comunidades pierden sus territorios en favor de la mina o el proyecto de infraestructura, así como de la compensación por pérdida de biodiversidad, como ocurre con la compensación por pérdida de biodiversidad de Rio Tinto en Madagascar. (15)

Jutta Kill,

jutta@wrm.org.uy - Integrante del Secretariado Internacional del Movimiento Mundial por los Bosques

(1) Forest Trends (2011): State of Biodiversity Markets. Update 2011.
(2) Rebecca Kormos et al. (2014): Great Apes and Biodiversity Offset Projects in Africa: The Case for National Offset Strategies. Plos One Vol. 9 (11). http://journals.plos.org/plosone/article/authors?id=10.1371%2Fjournal.pone.0111671
(3) Ver por ejemplo el folleto de Conservation International "Leadership in Focus: Biodiversity Offsets" para darle un vistazo a cómo CI coopera con las empresas mineras y de energía en materia de compensación por pérdida de biodiversidad: http://www.conservation.org/publications/Documents/2013_Leadership_in_Focus_BiodiversityOffsets.pdf
(4) Párrafos 16-18 de la Norma de Desempeño de IFC: http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/bff0a28049a790d6b835faa8c6a8312a/PS6_English_2012.pdf?MOD=AJPERES
(5) Presentación de Biodiversity Consultancy sobre la compensación por pérdida de biodiversidad en Oyu Tolgoi: http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_4589.pdf
(6) Página del proyecto de IFC: http://ifcextapps.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/78e3b305216fcdba85257a8b0075079d/08adee4304164e2185257cda00502f08?opendocument
(7) Documentos que se refieren al Plan de Acción de Biodiversidad y a las compensaciones: Simandou: http://ifcext.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/0/A87B7EA570082C41852578E700569CED/$File/Simandou%20Project%20ESAP%20July%202013%20FINAL.pdf *Global Aluminium's Sangarédi mine:* http://ifcext.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/0/8A0EE1048673CB16852576BA000E2CAC/$File/Guinea%20Critical%20Habitat%20Assessment%20Report.pdf
*(8)*** http://www.environmentjobs.co.uk/green-jobs/biodiversity-offsets-project---project-director.54785.htm
(9) Video de la ONG gabonesa Brainforest sobre la ley de Desarrollo Sustentable de 2014 (en francés):
(10) Presentación de Forest Trends. http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_4612.pdf
(11) Banco Interamericano de Desarrollo (2014): Towards the development of metrics for no net loss of biodiversity in Peru / Ernani Pilla, editor. IDB Technical Note 708.
(12) http://www.observatorioflorestal.org.br/noticia/compensacao-em-reserva-legal-abre-mercado-bilionario *y* http://oglobo.globo.com/economia/negocios/carbono-pode-se-tornar-moeda-no-mercado-financeiro-internacional-18443601
(13) Planes de compensación por pérdida de biodiversidad de Esso en Papúa Nueva Guinea http://pnglng.com/downloads/1284_67_Ch09_1.pdf *and* http://www.ipieca.org/topic/biodiversity/biodiversity-case-studies/exxonmobil-detailed-program-protecting-biodiversity
(14) Perfil de REDD Desk de la propuesta de proyecto REDD Bumbuna: http://theredddesk.org/countries/initiatives/sierra-leone-bumbuna-hydroelectric-environmental-and-social-management-project
(15) WRM y Re:Common (2016): Rio Tinto's biodiversity offset in Madagascar: Double landgrab in the name of biodiversity? Próximamente.