

FINANCIAMIENTO PARA LA CONSERVACIÓN

RAY VICTURINE*

Asegurar la conservación de nuestro capital natural requerirá un compromiso, al largo plazo, de recursos humanos y financieros para proteger áreas claves y proporcionar las condiciones necesarias para la supervivencia de especies en todo el mundo. Para satisfacer estas necesidades financieras al largo plazo se requiere, a su vez, del desarrollo de diversos mecanismos financieros destinados a conseguir resultados específicos de conservación. Para lograr estos resultados, debemos vincular los incentivos económicos directamente con los resultados de la conservación, y fomentar nuevas inversiones e ingresos, generando oportunidades directamente encaminadas a asegurar la viabilidad, al largo plazo, de los sistemas de recursos naturales y la provisión de servicios ecosistémicos.

La conexión de estos servicios ecosistémicos a los mercados locales, nacionales, y globales es la clave para la generación de los retornos financieros necesarios para garantizar la conservación efectiva al largo plazo. Estos mercados son la fuente de los “pagos” en los Pagos por Servicios Ambientales (PSA). Así, crear y fomentar los mercados para estos servicios puede generar un círculo virtuoso donde los compradores del sector público y privado (la demanda) ofrecen pagos financieros y no financieros a individuos, grupos, administradores gubernamentales y otros (la oferta) en un intercambio negociado de suministro de bienes y servicios ecosistémicos. Estos pagos entregarán a los proveedores los incentivos para conservar y brindar los niveles deseados de bienes y servicios.

¿QUÉ MECANISMOS FINANCIEROS EXISTEN PARA LA CONSERVACIÓN?

En los Estados Unidos y muchos países de Europa, varios mecanismos han sido utilizados para lograr programas de PSA exitosos. Por ejemplo, los pagos de los impuestos generales o reducción de impuestos han sido ampliamente utilizados como incentivos

*PhD. en Geografía y Economía, U. de Washinton y MSC. en Recursos Naturales, U. de Texas.

Director del Programa de Financiamiento para la Conservación, de la Wildlife Conservation Society (WCS).

para alentar a los terratenientes privados para mantener los servicios ecosistémicos en sus tierras (humedales, vegetación ribereña, cobertura forestal, etc.) y detener las prácticas de uso del suelo que resultaren en el directo agotamiento de las especies silvestres o causar la degradación de estos servicios (erosión del suelo, contaminación del agua, interrupción del flujo de agua, etc.). Por otra parte, los requisitos legales destinados a la compensación de los impactos derivados del desarrollo han llevado a la creación de bancos de hábitat y humedales, sistema mediante el cual los titulares se encargan de preservar una biodiversidad relevante a cambio del otorgamiento de derechos para desarrollar sus proyectos.

Los bancos controlados y operados por inversionistas privados, quienes adquieren tierras y emprenden actividades de conservación y restauración, aumentan la calidad de la tierra, proveen administración a largo plazo y monitoreo, y garantizan los resultados de la conservación al largo plazo. Los desarrolladores de proyectos pagan a los operadores de los bancos para garantizar la conservación a perpetuidad. El mercado, dentro los Estados Unidos para los bancos de humedales y bancos de especies y hábitat, es fuerte y está en crecimiento. La Tabla 1 proporciona una visión útil del mercado en los EE.UU., donde existen sistemas tanto para los humedales como para los bancos de hábitat, cada uno motivado por un marco regulatorio diferente – *Clean Water Act*, en el caso de los humedales, y la *Extinction Risk species Act* para especies y hábitat .

Tabla 1. Mercado EE.UU.	
Bancos de humedales y riberas de los ríos	717
Bancos de especies	102
Área protegida o restaurada - anuales	26, 622 acres
Área protegida o restaurada - acumuladas	481, 629 acres
Rango de precios para créditos (en dólares EE.UU.)	\$ 1.5K - \$ 650K

(Ref: *Ecosystem Marketplace*)

En los Estados Unidos, el actual valor anual de las transacciones de los bancos de conservación han sido estimados entre uno y dos billones de dólares, y se espera que crezca cuando nuevos sistemas crediticios sean puestos en marcha.

Tales ingresos son importantes para construir un financiamiento, a nivel nacional, para la conservación de las prioridades nacionales de conservación a través los sistemas basados en el mercado. Ellos responden a los deseos y esfuerzos de fortalecer y modernizar los mecanismos de financiamiento del medio ambiente, que están enfocados en el nivel nacional, y que dirigen la necesidad de más acciones innovadoras que traten la pérdida de biodiversidad y la función de los ecosistemas.

Aumentar el énfasis en el financiamiento nacional puede: a) apoyar la propiedad de financistas nacionales, en consonancia con la agenda de eficacia de la ayuda, y el deseo de que algunos países alcancen su sostenibilidad económica y medioambiental y su autosuficiencia; b) ayudar a abordar las prioridades nacionales y sus plazos, que son a menudo diferentes de las prioridades internacionales y sus plazos, y c) aprovechar fondos no considerados para el financiamiento del medio ambiente, particularmente a través de mejoras en la gobernanza y la política fiscal (Banco Mundial, 2010).

Mediante la adopción de estos mecanismos innovadores, los países comienzan a moverse desde las fuentes de financiamiento internacionales hacia las fuentes de financiamiento nacionales para la conservación, con el beneficio de la movilización de fuentes locales de capital y la creación de oportunidades para aquellos quienes impactan directamente los recursos naturales, pagando para compensar dichos impactos. Como resultado, las fuentes de capital privado para apoyar la conservación aumentan, al mismo tiempo que los propietarios privados y los inversores reciben incentivos para la conservación.

Las oportunidades para el desarrollo de nuevos mecanismos financieros se ven aumentadas junto con la demanda de minerales y energía. De acuerdo a un estudio de la firma financiera UBS (Arbor Group, 2009), los gastos globales previstos son del orden de los US\$ 30 trillones para el desarrollo de los recursos naturales y la generación de energía para el período de 20 años entre 2009 y 2030. Este nivel sin precedente de inversión, con seguridad, afectará la conservación de la biodiversidad mediante la alteración del uso del suelo y de los servicios ecosistémicos. Ya en algunas áreas, empresas de minería y petróleo están operando dentro de áreas protegidas, con graves impactos directos e indirectos sobre la naturaleza y la vida silvestre. Como aumenta la demanda de energía, aumenta la probabilidad que las prioridades de conservación y de extracción de recursos que se superpongan y entren en conflicto.

La comunidad internacional, en las decisiones de la Convención sobre la Diversidad Biológica y la Convención de Ramsar sobre los Humedales, ha alentado a los gobiernos miembros y la comunidad empresarial para explorar el uso de la compensación de la biodiversidad como una manera de reducir el impacto sobre la biodiversidad por el desarrollo. En los últimos años, el Programa *Business and Biodiversity Offsets* (BBOP) ha construido una asociación internacional con cerca de 80 empresas líderes, organizaciones conservacionistas, agencias gubernamentales e instituciones financieras, que han colaborado a desarrollar principios de mejores prácticas y metodologías para la compensación de la biodiversidad. Este programa de colaboración se encuentra trabajando para promover y aplicar las compensaciones como un enfoque práctico para la protección de la biodiversidad.

¿CUÁLES SON LAS COMPENSACIONES EN DIVERSIDAD BIOLÓGICA?

Las compensaciones de biodiversidad son resultados medibles de conservación, que surgen de acciones diseñadas para compensar los impactos adversos residuales significativos sobre la biodiversidad, y que se presentan por el desarrollador del proyecto, después de que las medidas de prevención y mitigación apropiadas han sido adoptadas. Este punto es importante: las compensaciones no pueden ser el primer paso, pero deben ser parte de un proceso conocido como la jerarquía de mitigación. Antes de la creación de las compañías de compensaciones, primero se deben tomar medidas para evitar los impactos, y luego encontrar la manera de reducirlos. Sólo cuando esas medidas son tomadas, las empresas están en posición de compensar los impactos residuales.

La meta de las compensaciones de la biodiversidad es no tener pérdidas netas y preferiblemente tener una ganancia neta de biodiversidad en la tierra respecto de la composición de las especies, estructura del hábitat, función del ecosistema, y uso y valores

culturales de las personas asociados a biodiversidad. Las compensaciones pueden ser voluntarias o pueden evolucionar mediante una regulación.

Otro aspecto clave es que las compensaciones de la biodiversidad están establecidas en un horizonte temporal de largo plazo, preferiblemente a perpetuidad. Como mínimo, las empresas deberán financiar las compensaciones, a los menos, durante el tiempo que el impacto del proyecto perdure. Una vez que se identifica una compensación posible, se requiere planificación financiera para determinar el costo de implementación de su plan de gestión. El objetivo es, entonces, poner en marcha un mecanismo adecuado que garantice que las empresas proporcionen recursos suficientes para cubrir los costos de gestión, preferiblemente a perpetuidad, con el tipo de mecanismo de gestión dependiente de la estructura de la compensación. El éxito depende de asegurar un adecuado financiamiento, así como las estructuras jurídicas necesarias para asegurar la permanencia. Esto incluye la transferencia de responsabilidad del mantenimiento de la compensación sin importar cualquier cambio de propiedad del área.

Bajo tales condiciones, existe la posibilidad de establecer bancos de biodiversidad. En otros casos, los acuerdos pueden ser realizados con empresas individuales para apoyar proyectos específicos de conservación, cerca de donde el proyecto está en desarrollo. Tales compensaciones podrían ser asumidas voluntariamente por la empresa en cuestión, o ser requeridas por el Gobierno. En cualquier caso, es importante poner en marcha un plan financiero para reunir el capital en el tiempo y garantizar el establecimiento de un fondo que garantice el financiamiento al largo plazo. También, los fondos fiduciarios para la conservación, administrados por privados, tendrán un rol potencial que jugar en la implementación de estos mecanismos, ya que ellos podrían proporcionar las habilidades de administración pecuniaria al largo plazo y la transparencia requerida para garantizar una exitosa implementación.

¿CÓMO ESTABLECEMOS MERCADOS PARA QUE OPEREN LAS COMPENSACIONES?

La regulación provee la posibilidad de crear mercados. Mediante el establecimiento de requisitos para lograr pérdidas netas “cero”, los gobiernos establecen la necesidad de una aproximación que pueda medir la pérdidas y ganancias de biodiversidad, con la finalidad de crear un instrumento transable para el comercio. El instrumento transable se basa en un cálculo de la cantidad de la pérdida de biodiversidad, así como el tipo y calidad de la misma.

El concepto de “equivalencia” requiere un intercambio de biodiversidad análogo o superior. Con un sistema tal operando, se pueden hacer transacciones con los instrumentos transables con los valores de los créditos basados en los valores de mercado: el valor de la tierra, las actividades de conservación, los costos de financiamiento y las ganancias. En ese sentido, sistemas como éstos ya se están llevando a cabo en algunos países, por ejemplo, los gobiernos de Perú y Colombia están en el proceso de lanzamiento de sistemas regulados que van a requerir pérdida neta “cero” como una forma de abordar las crecientes amenazas a su capital natural. De cualquier manera, estos sistemas son recientes y requerirán de tiempo para madurar hasta el punto que el comercio de créditos pueda surgir.

Uno de los ejemplos más recientes de un sistema de mercado basado en el concepto de alcanzar pérdida neta “cero” proviene del Estado de Victoria, Nueva Gales del Sur, Australia. La operación del sistema de créditos ha evolucionado durante un período de más de diez años, e incluye la introducción de una regulación para la protección de la vegetación nativa, sirviendo esta de base para su política de pérdida neta “cero” de habitat. El programa de Nueva Gales del Sur fue guiado por un protocolo de cartografía, usando el concepto de áreas análogas basadas en una medición de habitat /hectáreas. Esta unidad de medición toma en cuenta el área afectada, y la calidad o condición de la biodiversidad impactada. Para el año 2007, se estableció un mercado de compensación basado en la transacción de créditos, dependiendo ahora de los terceros proveedores y de corredores de bolsa, operando mediante un registro de créditos. Desde el lanzamiento del programa se han realizado más de US \$ 11, 5 millones transacciones en el comercio (cantidad en 2009) y las transacciones están creciendo. La Tabla 2 muestra los precios recientes de los créditos en Victoria. Los precios varían según el área y el tipo de los créditos disponibles, con precios que dependen de los factores de la oferta y la demanda (calidad y cantidad de tipos de habitat) y del mercado.

Tabla 2 Historia de los precios de las bio-regiones de Victoria entre mayo 2006 y mayo 2011 .

Bio-región	Numero de Acuerdos	Numero total de Hábitat/Hectáreas	Precio promedio por Hábitat/Hectárea * (de los Acuerdos totales) (US)	Rango del precio por Habitat/Hectárea * (más de 80% de los Acuerdos) (US)
<i>Central Victorian Uplands</i>	8	10	\$110, 000	\$46, 000 - \$143, 000
<i>Gippsland Plain</i>	21	29	\$149, 000	\$85, 000 - \$250, 000
<i>Goldfields</i>	39	38	\$45, 000	\$25, 000 - \$66, 000
<i>Victorian Riverina</i>	10	11	\$101, 000	\$80, 000 - \$110, 000
<i>Victorian Volcanic Plain</i>	29	54	\$170, 000	\$49, 000 - \$267, 000
<i>Highlands-Southern Fall</i>	14	74	\$34, 000	\$20, 000 - \$38, 000
Other bioregions	11	25	\$370, 000	\$206, 000 - \$380, 000

Advertencia: Los precios se basan en una negociación individual entre los dueños de la tierra y los tenedores de licencias. Todos ellos están basados en acuerdos que requieren 10 años de manejo activo con protección permanente, y pueden también reflejar la urgencia del tenedor del permiso para obtener su compensación y el nivel de competencia en el mercado.

** Todas las figures son exclusivas de GST.*

Existe una variedad de fuentes para los créditos; éstos pueden ser proporcionados por los terratenientes, los bancos de conservación, o por el gobierno. Mejoras en los ecosistemas, la protección de las áreas amenazadas de alto valor de conservación, el establecimiento de nuevas áreas protegidas, la creación de los corredores, incluso el fortalecimiento de los sistemas de áreas protegidas con financiamiento a largo plazo, son todas opciones potenciales para las compensaciones. La clave está en medir la pérdida de la biodiversidad por el desarrollo de una actividad, y luego garantizar que el proyecto de compensación financiado protege una cantidad igual o mayor de biodiversidad.

Otro elemento clave en el desarrollo de los sistemas de créditos es definir lo que se puede y lo que no se puede compensar. Hay casos en que el desarrollo en un área determinada puede empujar una especie hacia la extinción, o aumentar la vulnerabilidad de ciertas especies. En tales casos, las compensaciones no serán posibles. ¿Qué conversión de dinero puede ser negociada o compensada a cambio de la extinción de una especie? En tales casos, los gobiernos pueden crear “zonas de prohibición”, esto es, áreas donde el desarrollo de proyectos nunca tendrá lugar. Por otra parte, por razones de interés público, la decisión para promover el desarrollo puede hacer caso omiso a las preocupaciones acerca de la extinción. Tales decisiones siempre presentarán grandes desafíos para todos los actores involucrados. De cualquier manera, al tener un sistema fiable para medir la pérdida de biodiversidad, como resultado de estudios exhaustivos, los diferentes actores podrían tomar las decisiones más apropiadas para lograr el equilibrio deseado entre los objetivos económicos y de conservación.

¿PUEDEN LAS COMPENSACIONES OPERAR ANTE LA AUSENCIA DE REGULACIÓN?

Cuando no existe un marco regulatorio, las oportunidades para las compensaciones disminuyen y son menos eficientes, pero ocurren. Ya sea porque son voluntarias, o porque son inducidas como resultado de requerimientos crediticios. El caso del negocio de la compensación de la biodiversidad está claro para muchas empresas. Con su decisión voluntaria de compensar sus impactos, obtienen una autorización para operar, y pueden incluso obtener una ventaja competitiva en el mercado.

Otros se enfrentan a las presiones de sus accionistas, o a las ONG locales o internacionales, quienes exigen la adopción de mejores prácticas. Con frecuencia, los financistas requieren un cierto nivel de compensaciones. Por ejemplo, la Corporación Financiera Internacional (CFI), en su Norma de Desempeño Seis (PS6) (revisada el 2012) exige compensaciones de pérdida neta “cero” de biodiversidad para los impactos en el hábitat natural, y una ganancia neta, cuando hábitat críticos sean afectados. Los Bancos adheridos a los principios de Ecuador, a través de su asociación de 77 instituciones financieras ubicadas en 33 países, han adoptado los requisitos de la CFI para proteger la biodiversidad como parte de sus prácticas crediticias.

CONCLUSIONES

Las organizaciones internacionales reconocen que el financiamiento de donantes dedicados a la conservación de la biodiversidad no será suficiente para alcanzar objetivos amplios de conservación de la biodiversidad que incluyan contribuciones a la superación de la pobreza. Se requiere de estrategias diversificadas de financiamiento para asegurar que las agencias tengan los recursos necesarios para garantizar la protección y el funcionamiento de los ecosistemas y bienes de capital natural.

El financiamiento de donantes debe ser complementado con la creación de mecanismos de mercado que creen incentivos para la conservación de la biodiversidad. Las compensaciones en biodiversidad ofrecen un mecanismo potencial de mercado muy eficaz que los gobiernos pueden adoptar para canalizar los recursos prioritarios para la conservación. Mediante el fomento o la exigencia de compensaciones, los gobiernos pueden empezar a equilibrar los objetivos de desarrollo con las prioridades de conservación, mientras se generan los recursos necesarios para la gestión de áreas protegidas y para asegurar la conservación de importante biodiversidad. Las compensaciones en biodiversidad ofrecen una opción muy importante dentro del conjunto de herramientas de financiamiento sostenible, especialmente teniendo en cuenta el nivel de las inversiones globales previsto y las potenciales amenazas a importantes paisajes cuya biodiversidad es significativa.

La comunidad internacional, en conjunto con los gobiernos nacionales y la sociedad civil, continuará explorando opciones que puedan generar el financiamiento necesario para asegurar la integridad de la biodiversidad global. Así, hay un acuerdo general en que el financiamiento tradicional, proveniente de asignaciones presupuestarias y de la asistencia internacional para el desarrollo, será insuficiente para satisfacer las metas financieras generales. Una mezcla de fuentes tradicionales de financiamiento, unida a mecanismos innovadores será requerida para satisfacer las necesidades de financiamiento de áreas protegidas y la conservación en el siglo XXI. El desafío de proteger la biodiversidad de cara al cambio climático y a la creciente demanda de recursos naturales, puede parecer desalentador. Sin embargo, con creatividad y voluntad política, estos desafíos también pueden proporcionar algunas oportunidades estimulantes, que pueden conducir a mayores y más duraderos recursos en apoyo de la gestión de áreas protegidas y la conservación en general.

REFERENCIAS

1. Sander, Klas and Matthew Cranford, 2010: Financing Environmental Services in Developing Countries, World Bank, Washington, DC.
2. Ecosystem Marketplace 2010, 2011; State of Biodiversity Markets: Offset and Compensation Programs Worldwide, Forest Trends, Washington, DC.