



Добровольный подход не решит конфликты, связанные с плотинами

Критика нового протокола оценки Международной ассоциации гидроэнергетики

Октябрь 2010 года

Резюме

Международная ассоциация гидроэнергетики - группа лоббирования отрасли строительства плотин - недавно опубликовала рекомендуемый окончательный проект Протокола оценки устойчивости энергетики (Протокол МАГ)¹. Авторы называют новый протокол “структурой оценки устойчивости”, которая обладает “потенциалом по внесению существенного вклада в продвижение устойчивости сектора гидроэнергетики”. И все же документ рискует ослабить существующие социальные и экологические стандарты в секторе строительства плотин, и дает возможность гидроэнергетической отрасли - заинтересованной стороне - определять то, какие проекты являются устойчивыми.

Протокол МАГ представляет собой чистый инструмент оценки. Измерение соблюдения прав и стандартов и их соблюдение - это не одно и то же. Протокол не определяет никакие минимальные требования по устойчивости или нижний предел приемлемости гидроэнергетических проектов. Он даже не требует соблюдения прав человека, международных конвенций и национального законодательства. Авторы Протокола заявляют, что документ, который предусматривает трехбалльную шкалу измерения, “описывает основные лучшие практики конкретно в части устойчивости, [над которыми] должны работать проекты во всех контекстах”. И все-таки эти баллы, как и Протокол в целом, не учитывают соответствующие социальные и экологические стандарты, которые были приняты международными организациями, и которые обязаны соблюдать правительства.

Протокол МАГ был подготовлен в ходе эксклюзивного процесса, без участия населения, на которое оказывается воздействие проектов сооружения плотин, и Южных НПО. Применение Протокола контролируется Международной ассоциацией гидроэнергетики. Нанимая своих собственных консультантов и составляя свою рабочую программу, отдельные строители плотин будут оказывать большое влияние на процесс оценки конкретных проектов. Тот процесс, с помощью которого был подготовлен и используется Протокол, вступает в абсолютное противоречие с принципами участия и подотчетности, которые поддерживаются процессом Всемирной комиссии по плотинам (ВКП).

Протокол МАГ был опубликован для подписания, но до сих пор не был подписан ни одной членской организацией Форума, которые его составляли. Организации гражданского общества обращаются с призывом к правительствам, международным организациям, группам гражданского общества и другим учреждениям не подписывать и иным способом не оказывать поддержку этому документу, который ставит в рискованное положение соблюдение социальных и экологических стандартов и концентрирует контроль над определением устойчивости в руках гидроэнергетической отрасли.

¹ Протокол доступен на:

www.hydropower.org/sustainable_hydropower/Recommended_Final_Draft_Sustainability_Protocol_MAG_20100917.pdf

Отсутствие независимости

Протокол МАГ был подготовлен Форумом по оценке устойчивости гидроэнергетических проектов (HSAF), в состав которого вошли 14 отобранных представителей гидроэнергетической отрасли, правительств, финансовых организаций, а также крупных НПО. Южные НПО и затронутое население не были приглашены для участия в процессе HSAF, не проводилось с ними и значимых консультаций. **Официальная цель Форума состояла в том, чтобы разработать “всеми одобренный инструмент по оценке устойчивости для измерения и осуществления руководства работой гидроэнергетического сектора”.** На середине процесса эта цель была определена снова, и формулировалась как разработка инструмента оценки устойчивости на основе существующих инструкций устойчивости МАГ.

МАГ заявляет, что новый Протокол даст возможность объективно оценивать гидроэнергетические проекты. При этом формулировки документа часто являются субъективными и расплывчатыми. Протокол определяет “объективное доказательство” как “качественную или количественную информацию, регистрацию или описание фактов в устном или в задокументированном виде”, включая “личные наблюдения” оценщика проекта.

Протокол не требует, чтобы проекты оценивались независимыми аудиторами (или “оценщиками”). Оценщики должны быть лицензированы МАГ, должны выбираться и оплачиваться разработчиком проекта, и часто они будут работать в других гидроэнергетических компаниях. Представители проекта должны организовать программу работы оценщиков, в том числе их интервью с третьими сторонами, и должны отбирать переводчиков. Представители проекта должны заранее уведомляться о любых независимых обследованиях, которые намереваются провести оценщики, и имеют право реагировать на любые проблемы и вопросы, поднятые затронутым населением и третьими сторонами. И наоборот, требования о том, чтобы с затронутым населением проводились консультации, как часть процесса оценки, не предусматривается.

Несмотря на то, что Протокол был подготовлен Форумом, МАГ установила свой контроль над ним в конце процесса, чтобы противодействовать значительной оппозиции со стороны членов Форума. Применение Протокола, в том числе общественная оценка проектов, требует наличия лицензии, выданной МАГ, и документ не может воспроизводиться, храниться или передаваться без письменного на то разрешения со стороны самой МАГ. Следовательно, затронутым сообществам не будет разрешено противодействовать зеленому пиару проекта отраслевыми консультантами с помощью своей собственной оценки. Частный и контролируемый документ не является приемлемым инструментом общественной политики.

Слабые формулировки Протокола

МАГ разделены на четыре раздела в соответствии с различными фазами проектного цикла: (1) Ранняя стадия, (2) Подготовка, (3) Реализация и (4) Эксплуатация. Документ оценивает проект по шкале баллов от 1 до 5. Он определяет 3 балла как “основную хорошую практику”, а 5 баллов как “доказанную хорошую практику”. Краткое описание по присвоению баллов “инструктирует” оценщиков о том, как назначать баллы. Дополнительный текст - “Руководство по проведению оценки” - “помогает” оценщикам выполнить эту задачу. Такой подход дает возможность широкого толкования со стороны оценщиков, **которые будут выбираться и оплачиваться разработчиками проекта.**

Формулировки описания по присвоению баллов, как правило, слабые, расплывчатые и носят общий характер. Чтобы получить ранг “основной хорошей практики” (3 балла), проекты должны пройти целый ряд бюрократических кругов, но при этом должны выполнить мало требований по существу. Формулировка для получения 3 баллов в части результата по режимам потока в нижнем бьефе на стадии подготовки, например, просто предусматривает, что “планы по потоку в нижнем

бьефе должны учитывать экологические, социальные и экономические цели, и где применимо, согласованные трансграничные цели”.

Формулировка по присвоению самого высокого балла относительно коренных народов на стадии подготовки предусматривает, что “необходимо добиваться и получать согласие на реализацию проекта со стороны групп коренных народов, на которых оказывается непосредственное воздействие проекта”. Это является положительным аспектом, хотя в части получения балла по основной хорошей практике формулировка слабее. Многие положения о подготовке проекта можно обойти, если разработчик оценивает проект на стадии реализации или эксплуатации, а не на стадии подготовки.

Протокол МАГ подрывает существующие стандарты и обязательства во многих областях:

- Стратегические приоритеты Всемирной комиссии по плотинам (которые подписаны всеми основными заинтересованными группами) предусматривают всестороннюю и совместную оценку потребностей и имеющихся в распоряжении вариантов проектов для того, чтобы определить наилучшее решение в водном или энергетическом секторе. Процесс оценки вариантов решает проблемы “всего диапазона вариантов политики, институциональных и технических решений”, и придает социальным и экологическим аспектам такой же вес и значение, что и экономическим интересам. Протокол МАГ не включает ни одно из этих положений даже для получения самого высокого балла оценки.
- Многие правительства и финансовые организации, в том числе Азиатский банк развития и банки, которые подписали Принципы Экватора, должны проводить оценку кумулятивного экологического воздействия проектов. Протокол МАГ предусматривает лишь описание “содержания” кумулятивного воздействия.
- Большинство многосторонних банков развития в качестве приоритета признают компенсацию за потерянную землю перемещенным общинам в виде земельного надела, а не в виде простой денежной компенсации. Протокол МАГ просто говорит в своих Инструкциях по проведению оценки, что “необходимо тщательно рассматривать вопрос компенсации за землю в виде земельного надела”. Международная сеть по перемещению и переселению - сеть ведущих специалистов мира по вопросам переселения - осудила непоследовательность и несоответствие Протокола существующим политикам переселения международных организаций и национальным законодательствам.

Протокол МАГ содержит 177 страниц текста. И все-таки он игнорирует такие важные темы, как воздействие плотин на права человека, проблемы, возникающие в связи с трансграничным использованием рек, выбросов парниковых газов от водохранилищ, и риски того, что плотины могут явиться спусковым механизмом для возникновения землетрясений.

Вывод

Протокол МАГ является добровольной шкалой оценки для строителей плотин, которая дает возможность гидроэнергетической отрасли контролировать оценку своих собственных проектов без каких-либо обязательных условий и пределов. Его можно легко использовать для легализации неустойчивых и безответственных практик в отрасли сооружения плотин, против которых продолжают бороться местные сообщества.

За последнее десятилетие экологические стандарты и права сообществ, на которых оказывается влияние плотин, успешно усиливаются ООН, многими правительствами, международными банками и ВКП. Напротив, Протокол МАГ представляет собой откат назад и существенное отступление от существующих социальных, экологических стандартов, как и от стандартов по соблюдению прав человека и, возможно, используется отраслью и другими для проведения кампаний зеленого пиара в отношении деструктивных проектов сооружения плотин.

Применение Протокола строго контролируется Международной ассоциацией гидроэнергетики, которая представляет собой группу частных интересов, члены которой заинтересованы в положительных результатах оценок.

Применение документа общественностью не является возможным без наличия лицензии МАГ. **Охраняемый авторским правом документ частной группы интересов не является приемлемым документом общественной политики.**

В то время как МАГ считает, что новый Протокол является инструментом оценки, а не новым стандартом, тем не менее, она стремится заменить существующие стандарты этим своим добровольным инструментом. Отраслевое лобби уже убеждает Европейский Союз проводить оценку гидроэнергетических проектов, которые намерены продавать углеродные квоты на европейском рынке, с помощью Протокола МАГ, а не с помощью соблюдения стандартов ВКП.

После недавней отмены ограничений группы гражданского общества, которые работают с сообществами, на которых оказывается воздействие проектов сооружения плотин, не будут принимать подход, намеренный заменить обязательные стандарты добровольными отраслевыми обязательствами о соблюдении “хорошей практики”. До сих пор ни один член HSAF не подписал Протокол. Мы обращаемся с призывом ко всем правительствам, международным организациям, группам гражданского общества и другим учреждениям не подписывать и не оказывать иную поддержку Протоколу МАГ.

Настоящие критические материалы подписаны следующими организациями:

1. African Rivers Network (ARN)
2. Asia Indigenous Peoples Pact (AIPP)
3. BankTrack
4. European Rivers Network (ERN)
5. Interamerican Association for Environmental Defense (AIDA)
6. ECA Watch, Austria
7. Solidarity Workshop, Bangladesh
8. CDM Watch, Belgium
9. Friends of the Earth Canada, Canada
10. ECOSISTEMAS, Chile
11. Green Watershed, China
12. Instituto para una Sociedad y un Derecho Alternativos, Colombia
13. Friends of the Earth Cyprus, Cyprus
14. Friends of the Earth France, France
15. CounterCurrent - GegenStrom, Germany
16. Urgewald, Germany
17. Volta Basin Development Foundation, Ghana
18. Organización Fraternal Negra Hondureña (OFRANEH), Honduras
19. Iceland Nature Conservation Association (INCA), Iceland
20. Manthan Adhyayan Kendra, India
21. South Asia Network on Dams, Rivers & People (SANDRP), India
22. Community Alliance for Pulp Paper Advocacy (CAPPA), Indonesia
23. Iranwatchers, Iran
24. Campagna per la Riforma della Banca Mondiale, Italy
25. Friends of the Earth Japan, Japan
26. Japan Center for a Sustainable Environment and Society (JACSES), Japan
27. Friends of Lake Turkana, Kenya
28. Alianza Mexicana por la Autodeterminacion de los Pueblos-AMAP, México
29. Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C., México
30. Justica Ambiental (JA!), Mozambique
31. Himalayan and Peninsular Hydro-Ecological Network (HYPHEN), Nepal

32. Water and Energy Users' Federation, Nepal
33. Both ENDS, The Netherlands
34. Hadejia Jamaare Komadugu Yobe Basin Coalition (HJKYB), Nigeria
35. The Rainforest Foundation, Norway
36. Tebtebba, Philippines
37. Bureau for Regional Outreach Campaigns (BROC), Russia
38. Plotina.Net, Russia
39. Friends Of the Earth Sierra Leone, Sierra Leone
40. Centre for Environmental Justice/Friends of the Earth Sri Lanka, Sri Lanka
41. Jeunes Volontaires pour l'Environnement-International, Togo
42. Initiative to Keep Hasankeyf Alive, Turkey
43. National Association of Professional Environmentalists (NAPE), Uganda
44. The Corner House, UK
45. Accountability Counsel, USA
46. Environmental Defender Law Center, USA
47. Friends of the Earth US, USA
48. International Accountability Project, USA
49. International Rivers, USA
50. Pacific Environment, USA
51. Rainforest Action Network, USA
52. Basilwizi Trust, Zimbabwe
53. Robert Goodland, Consultant, Canada
54. Bruce Rich, Attorney, USA