

Un Enfoque Voluntario No Resolverá los Conflictos de las Represas

Una Crítica del Nuevo Protocolo de Evaluación de la Asociación
Internacional de Hidroelectricidad
Octubre de 2010

Resumen

La Asociación Internacional de Hidroelectricidad, un grupo de cabildeo de la industria de las represas, publicó recientemente el borrador final recomendado del Protocolo de Evaluación de la Sostenibilidad de la Electricidad (El Protocolo de la IHA)¹. Los autores llaman al nuevo Protocolo un “marco de evaluación de la sostenibilidad” que tiene “el potencial de contribuir significativamente a la promoción de la sostenibilidad en el sector de la hidroelectricidad”. Sin embargo, el documento se arriesga a que se debiliten las normas sociales y ambientales existentes en el sector de las represas, y permite que la industria de la hidroelectricidad – una parte interesada – defina qué proyectos se consideran sostenibles.

El Protocolo de la IHA es una herramienta de evaluación pura. Medir el respeto de los derechos y las normas no es lo mismo que respetarlos. **El Protocolo no define ningún requisito mínimo de sostenibilidad ni un límite inferior de aceptabilidad para los proyectos hidroeléctricos.** Ni siquiera exige respeto por los derechos humanos, las convenciones internacionales y las leyes nacionales. Los autores del Protocolo sostienen que la puntuación de nivel 3 del documento “describe la buena práctica básica respecto a un tema de sostenibilidad en particular, hacia [la cual] los proyectos en todos los contextos deberían estarse encaminando”. Sin embargo, esta puntuación, y el Protocolo en general, quedan rezagados de las normas sociales y ambientales relevantes que las organizaciones internacionales han adoptado y a las que los gobiernos se han comprometido.

El Protocolo de la IHA fue elaborado en un proceso excluyente, sin la participación de los afectados por las represas y las ONGs del sur. El uso del Protocolo está siendo controlado por la Asociación Internacional de Hidroelectricidad. Al contratar a sus propios consultores y elaborar su programa de trabajo, los constructores individuales de represas tendrán mucha influencia en la evaluación de proyectos específicos. El proceso por el que el Protocolo fue elaborado y está siendo utilizado se encuentra en marcada contradicción con los principios de participación y rendición de cuentas que se propugnan en el proceso de la Comisión Mundial de Represas (WCD, por su sigla en inglés).

El Protocolo de la IHA ha sido publicado para recibir refrendación, pero hasta ahora no ha sido refrendado por ninguna institución miembro del Foro que lo elaboró. Las organizaciones de la

¹ El Protocolo está disponible en www.hydropower.org/sustainable_hydropower/Recommended_Final_Draft_Sustainability_Protocol_IHA_20100917.pdf

sociedad civil instan a que los gobiernos, organizaciones internacionales, grupos de la sociedad civil y otras instituciones no refrenden o de otra manera respalden el documento, que amenaza con debilitar las normas sociales y ambientales existentes y con concentrar el control sobre la definición de sostenibilidad en manos de la industria de la hidroelectricidad.

Falta de independencia

El Protocolo de la IHA fue elaborado por el Foro para la Evaluación de la Sostenibilidad de la Hidroelectricidad (HSAF, por su sigla en inglés), que incluía a 14 representantes de la industria de las represas, gobiernos, financiadores y grandes ONGs escogidos a dedo. **Las ONGs del sur y los afectados no fueron invitados a participar en el proceso del HSAF, y no fueron consultados de una manera significativa.** La meta oficial del Foro era desarrollar una “herramienta de evaluación de la sostenibilidad avalada en términos generales para medir y guiar el desempeño en el sector de la hidroelectricidad”. A la mitad del proceso, se redefinió esta meta como el desarrollo de una herramienta de evaluación de la sostenibilidad que se basara en las directrices de sostenibilidad de la IHA existentes.

La IHA sostiene que el nuevo Protocolo permitirá una evaluación objetiva de los proyectos hidroeléctricos. Sin embargo, el lenguaje del documento es a menudo subjetivo y vago. El Protocolo define a la “evidencia objetiva” como “información, registros o declaraciones de hecho verbales o documentadas cualitativas o cuantitativas”, lo que incluye a “la observación personal” de un evaluador de proyecto.

El Protocolo no exige que los proyectos sean evaluados por auditores independientes (o “evaluadores”). Los evaluadores deberán tener licencias de la IHA, serán seleccionados y pagados por los implementadores de proyecto, y a menudo llamados de otras compañías hidroeléctricas. Los representantes del proyecto organizarán el programa de los evaluadores, lo que incluirá a entrevistas con terceros, y seleccionará a los intérpretes. Se debe notificar a los representantes del proyecto con anticipación respecto a cualquier investigación independiente que los evaluadores pretendan llevar a cabo y tienen el derecho de responder a cualquier tema observado por los afectados y terceros. En contraste, no existe ningún requisito que las personas afectadas sean consultadas como parte de una evaluación.

Pese a que el Protocolo fue preparado por el Foro, la IHA impuso su control sobre él al final del proceso con una oposición considerable de los otros miembros del Foro. **El uso del Protocolo, lo que incluye a la evaluación pública de proyectos, requiere de una licencia de la IHA, y el documento no puede ser reproducido, guardado o transmitido sin permiso por escrito de la IHA.** Consecuentemente, no se permitirá que las comunidades afectadas contrarresten el lavado verde o ecológico de un proyecto por un consultor de la industria con su propia evaluación. **A privately owned and controlled document is not an appropriate tool of public policy.**

Lenguaje débil

El Protocolo de la IHA está dividido en cuatro secciones para coincidir con las diferentes fases del ciclo de un proyecto: (1) Fase Inicial, (2) Elaboración, (3) Implementación y (4) Operación. El documento califica a los proyectos del 1 al 5. Define un puntaje de como “Buena práctica básica”, y a un puntaje de 5 como la “mejor práctica probada”. Declaraciones breves de puntuación “guían” a los evaluadores en cómo asignar los puntajes. El lenguaje adicional – la “guía de evaluación” – “ayuda” a los evaluadores en esta tarea. **Este enfoque deja un amplio margen para la interpretación a los evaluadores, que serán seleccionados y pagados por los implementadores del proyecto.**

El lenguaje en las declaraciones de puntuación tiende a ser débil, vago y general. Para ser considerados como “buena práctica básica” (puntaje de 3), los proyectos deben saltar a través de una serie de aros burocráticos, pero tienen que cumplir con pocos requisitos sustantivos. Por ejemplo, el lenguaje para una puntuación de 3 respecto al resultado de los regímenes de flujo corriente abajo en la etapa de preparación simplemente estipula que los “planes para los flujos corriente abajo toman en cuenta los objetivos ambientales, sociales y económicos, y cuando es pertinente, los objetivos transfronterizos acordados”.

El lenguaje de puntuación o calificación para el puntaje más alto relacionado a los pueblos indígenas en la etapa de elaboración estipula que “se ha buscado y obtenido el consentimiento de los grupos indígenas directamente afectados por el proyecto”. Esto es positivo, aunque el lenguaje es más débil para el puntaje de la buena práctica básica. Muchas estipulaciones para la elaboración del proyecto pueden sortearse si el implementador evalúa un proyecto durante la implementación u operación en vez de en la etapa de elaboración.

El Protocolo de la IHA menoscaba las normas y obligaciones existentes en una cantidad de áreas:

- Las prioridades estratégicas de la Comisión Mundial de Represas (que han sido refrendadas por todos los principales grupos de interés) hacen un llamado para una evaluación integral y participativa de las necesidades y opciones disponibles para identificar la mejor solución de agua y energía. El proceso de evaluación de opciones aborda “la gama completa de opciones de política, institucionales y técnicas” y da a los aspectos sociales y ambientales el mismo peso que a los intereses económicos. El Protocolo de la IHA no incluye ninguna estipulación de este tipo ni siquiera para su puntaje más alto.
- Muchos gobiernos e instituciones financieras, lo que incluye al Banco de Desarrollo Asiático y a los bancos que respaldan los Principios del Ecuador, exigen que los impactos ambientales acumulativos de los proyectos sean evaluados. El Protocolo de la IHA solo estipula que los impactos acumulativos sean “examinados”.
- La mayoría de los bancos multilaterales de desarrollo priorizan la compensación de tierra por tierra para las comunidades en vez de una simple indemnización en efectivo. En su Guía de Evaluación, el Protocolo de la IHA simplemente manifiesta que “se puede dar una fuerte consideración a la compensación de tierra por tierra“. La Red Internacional sobre Desplazamiento y Reasentamiento – una red de los especialistas líderes mundiales

en reasentamiento – ha condenado firmemente la inconsistencia del Protocolo con las políticas de reasentamiento existentes de las organizaciones internacionales y las legislaciones nacionales.

El Protocolo de la IHA tiene 177 páginas de largo. Sin embargo, ignora mayormente a temas importantes como los impactos de las represas en los derechos humanos, temas que surgen respecto a ríos transfronterizos, las emisiones de gases de invernadero de los embalses, y el riesgo de que las represas puedan provocar terremotos.

Conclusión

El Protocolo de la IHA es una ficha de puntuación voluntaria para los constructores de represas que permite que la industria de la hidroelectricidad controle la evaluación de sus propios proyectos sin consideraciones finales obligatorias. Podría ser fácilmente utilizado para legitimar prácticas no sostenibles e irresponsables en la industria de las represas, contra las cuales las comunidades locales siguen luchando.

Las normas ambientales y los derechos de las comunidades afectadas por las represas han sido sucesivamente reforzadas por la ONU, muchos gobiernos, bancos internacionales, y la WCD en la década pasada. En contraste, el Protocolo de la IHA representa un retroceso de las normas sociales, de derechos humanos y ambientales existentes y probablemente será utilizado por la industria para un lavado verde o ecológico de represas destructivas.

El uso del nuevo Protocolo está siendo controlado de cerca por la Asociación Internacional de Hidroelectricidad, un grupo de intereses privados cuyos miembros tienen interés en un resultado positivo de las evaluaciones. El uso público del documento no es posible sin una licencia de la IHA. **Un documento con derechos reservados de un grupo de intereses privados no es una herramienta aceptable de política pública.**

Pese a que la IHA admite que el nuevo Protocolo es una herramienta de evaluación y no una nueva norma, no obstante busca reemplazar las normas existentes con esta herramienta voluntaria. El cabildeo de la industria ya está instando a la Unión Europea a que evalúe los proyectos de hidroelectricidad que buscan vender créditos de carbono al mercado europeo a través del Protocolo de la IHA, en vez de exigir que cumplan con el marco de la WCD.

Luego de la experiencia reciente con la desregulación, los grupos de la sociedad civil que trabajan con comunidades afectadas por las represas no aceptarán un enfoque que busque reemplazar las normas vinculantes con compromisos voluntarios de la industria a realizar una “buena práctica”. Hasta el momento, ninguno de los miembros de HSAF ha refrendado el Protocolo. Hacemos un llamado a todos los gobiernos, organizaciones internacionales, grupos de la sociedad civil, y otras instituciones para que no refrenden o de otra manera respalden el Protocolo de la IHA.

Esta crítica ha sido refrendada por las siguientes organizaciones:

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 - GegenStromung, 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 (CAPP), 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. Berne Declaration, Switzerland
42. Jeunes Volontaires pour l'Environnement-International, Togo
43. Initiative to Keep Hasankeyf Alive, Turkey
44. National Association of Professional Environmentalists (NAPE), Uganda
45. The Corner House, UK
46. Accountability Counsel, USA

47. Environmental Defender Law Center, USA
48. Friends of the Earth US, USA
49. International Accountability Project, USA
50. International Rivers, USA
51. Pacific Environment, USA
52. Rainforest Action Network, USA
53. Basilwizi Trust, Zimbabwe

54. Robert Goodland, Consultant, Canada
55. Carol Yong, Freelance consultant, Malaysia
56. Bruce Rich, Attorney, USA
57. Thayer Scudder, Professor Emeritus at California Institution of Technology, USA