

El frenado proyecto de ley sobre electricidad perpetra desprotección ambiental

Por Álvaro León

El proyecto legislativo "Ley para el mejoramiento de Servicios Públicos de Electricidad y Telecomunicaciones y de la Participación del Estado", conocido como combo energético y ahora en manos de una *comisión legislativa mixta* en la que el movimiento ambientalista tiene representación, explicita tres objetivos relacionados con lo ambiental: (1) promover niveles crecientes de eficiencia en la generación, transmisión, distribución, comercialización y uso de la energía eléctrica; (2) promover el uso de tecnologías adecuadas en la producción de energía, con énfasis en la utilización de recursos naturales renovables, asegurando la racionalidad y la sostenibilidad en el uso de los mismos, y (3) orientar la prestación del servicio de electricidad para que se realice en apego a las políticas nacionales de prevención, conservación y control del ambiente. Sin embargo, como suponiendo que los controles e instrumentos existentes en materia ambiental dentro de nuestro marco jurídico e institucional son suficientes para el alcance de esos objetivos, el proyecto establece pocos mecanismos concretos para ello. A continuación, trataré el tema de los controles e instrumentos, y de *políticas*, que han de existir para cautelar el equilibrio ambiental al realizar la actividad de generación y distribución eléctrica en Costa Rica. En primer lugar me referiré a elementos contemplados por el proyecto y considerados en la discusión que ha habido de él -que pueden llamarse coyunturales y que tienen relación con controles e instrumentos de cautela ambiental-, y luego me centraré en otros -que podrían llamarse estructurales y son referentes a *políticas*- que no han sido contemplados pero que son ineludibles si se quiere garantizar que la mencionada actividad sea sostenible (entendida la sostenibilidad como la capacidad de asegurar el *stock* requerido para la reproducción de los bienes y servicios a utilizar y los bienes y servicios asociados al ecosistema que le posibilitan su existencia).

Mecanismos de protección ambiental que el combo considera

Algunos de los controles e instrumentos de mitigación ambiental que explícitamente se propone en el proyecto son:

- Apelaciones al artículo 50 de la Constitución Política, a normas, a reglamentos técnicos y a la prohibi-

ción para el otorgamiento de concesiones de recursos hidroeléctricos en reservas biológicas y parques nacionales.

- Obligatoriedad de presentación de estudios de impacto ambiental para el otorgamiento de concesiones de recursos hídricos y generación térmica.
- Promoción de fuentes renovables y no convencionales de generación eléctrica.
- Autorización previa del Ministerio del Ambiente (Minae) a empresas privadas, y a Icelec, para la realización de actividades de investigación, estudio y ejecución de obras de desarrollo eléctrico en zonas protectoras y de reserva forestal.
- Autorización previa del Minae a Icelec para realizar actividades de investigación, estudio y ejecución de obras para la utilización de recursos geotérmicos en parques nacionales.

Siendo que los dos primeros recién mencionados simplemente indican procedimientos y consideraciones que en materia ambiental cualquier proyecto debe tomar en cuenta dentro de nuestro ordenamiento jurídico, para evaluar la adecuación de este marco a proyectos de la envergadura de los que atañen al proyecto de ley, es necesario analizar aquí algunas debilidades de aquel marco que no garantizan una adecuada gestión ambiental. Como caso ilustrativo tomemos la Secretaría Técnica de Impacto Ambiental (Setena), donde se redujo la participación del sector ambiental, del académico y de las comunidades afectadas en los procesos de evaluación de impacto ambiental (importante sería recuperar el marco de participación política de la vieja Comisión Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental -Coneia- y diferenciar el ámbito técnico y el de toma de decisiones).

La estructura de evaluación de impacto ambiental tiene una serie de deficiencias: (1) No existe un marco que establezca un protocolo riguroso en relación con los requisitos técnicos para las distintas disciplinas implicadas, lo que posibilita que en muchos casos no se estén presentando verdaderos estudios de impacto ambiental, sino documentos basados en supuestos que expresan meras intenciones. Para que estos estudios sean más objetivos desde el punto de vista

El autor, arquitecto, es dirigente de la Asociación Ecológica de Cogestión Comunitaria.

técnico y obtener mejores indicaciones operativas en las propuestas de prevención y mitigación, se requiere trabajar en los reglamentos y en la normativa de muchas leyes y campos. (2) El vínculo que se establece entre los consultores y las empresas (éstas son las que contratan y pagan) no es el más adecuado para dar credibilidad a los estudios realizados. Dada esta relación tales estudios terminan siendo muchas veces meros requisitos y en el peor de los casos verdaderas patentes de corso. En este sentido es necesario que los costos sean pagados por las empresas, pero que se remitan a un fondo público, administrado por el Minae y regido por un cuerpo colegiado de amplia participación que establezca los términos de referencia de las consultorías y que saque a concurso las mismas, para garantizar una verdadera independencia en estos estudios. (3) No existe un marco que establezca los instrumentos a emplear para los procesos de evaluación y toma de decisiones, lo que hace que en la mayoría de los casos estos instrumentos no se expliciten en los estudios presentados y, cuando se explicitan, se presenten en forma limitada: por un lado, se presupone que las mitigaciones técnicas eliminan los costos ambientales y se define la solución óptima con base en una racionalidad previamente establecida que solamente considera el beneficio pecuario; por otro lado, cuando se considera la dimensión ambiental se hace realizando correcciones a los valores monetarios, internalizando los costos mediante una única medida de equivalencia pecuniaria, sin considerar la elaboración de cuentas satélites. Para que estos instrumentos consideren las distintas funciones, los distintos órdenes materiales y la heterogeneidad de los distintos procesos y bienes se deben utilizar, independientemente, cómputos de elementos físicos y cómputos en valor que expresen las características físicas -e incluso culturales- de los bienes y servicios que brinda la naturaleza. (4) No se garantiza una difusión de los referidos estudios para asegurar la opinión de los diversos actores que potencialmente pueden estar afectados. Se debe establecer mecanismos de oficio para resolver esta deficiencia.

Este caso ilustra cómo nuestro ordenamiento jurídico e institucional en materia ambiental no está preparado para afrontar proyectos de la magnitud de lo que el combo energético acarrearía y cómo el abordaje casuístico de estos proyectos no puede continuar hasta que se realicen verdaderas reformas integrales.

Las consecuencias de las debilidades señaladas pueden ser las siguientes: (1) estimaciones de costos incluyendo costos ambientales y sociales -que pronto se superan; (2) desestimación de los valores de los afectados, principalmente de minorías y sectores pobres; (3) inhabilidad para considerar valoraciones de diferentes dimensiones y de diferentes grupos cuando se dan los conflictos; (4) empleo de materiales y equipos inadecuados y desarrollo de infraestructuras no adecuadas para ahorrar costos y ser competitivos en precios; (5) infracciones de las normas de seguridad para no perjudicar resultados económicos; (6) información tardía e inexacta de equipos utilizados al público afectado para minimizar consecuencias por accidentes, y (7) dificultad de que los técnicos que evalúan, inspeccionan y ejecutan obras tengan criterios independientes de las empresas que los contratan.

En relación con las intenciones de promover niveles crecientes de eficiencia, el uso de tecnologías adecuadas en la generación, transmisión y distribución de la energía eléctrica, con énfasis en la utilización de recursos naturales renovables para asegurar la racionalidad y la sostenibilidad en el uso de los mismos, cabe señalar que eso sólo aparece en el proyecto como mera declaración y no se ve acompañada de mecanismos que faciliten su realización y, además, que la distinción que en el proyecto se hace entre energías duras y blandas (renovables y no renovables) es insuficiente porque dice muy poco del papel de las mismas en lo atinente al reforzamiento o no de relaciones de dominación y dependencia y en lo referente a las diferencias regionales y sociales que se podrían dar por el desigual acceso y distribución de los bienes y servicios de la naturaleza -tales como concesiones de cauces, ocupación de territorios, biodiversidad afectada, etcétera (sobre este punto profundizaré más adelante).

La investigación y ejecución de obras de desarrollo eléctrico en zonas protectoras y de reserva forestal y la ejecución de proyectos geotérmicos en parques nacionales han sido los asuntos más polémicos y más destacados por los grupos ambientalistas y los que mejor evidencian un mayor retroceso en materia ambiental, pues de manera casuística, en función de un solo proyecto, se modifican las características de las más importantes categorías de protección existente en el país.

Aspectos estructurales de cautela ambiental omitidos por el combo

En cuanto a la dimensión estructural (ya no coyuntural) del potencial impacto del combo en lo ambiental destaco dos aspectos: el del marco de apertura del mercado energético en el que se inscribe el proyecto y el relacionado con las políticas territoriales y distributivo-ecológicas.

En referencia al marco de apertura del mercado energético es importante indicar que entre 1986 y 1996 el consumo per cápita mundial de energía aumentó un 15,6%, pero el reparto de este crecimiento estuvo lejos de ser equilibrado entre las distintas regiones del mundo, pues para los países de la OCDE el incremento global fue del 20,9% y el incremento por habitante de un 10,1%, llegando en 1996 a un nivel de consumo de 5,5 Tep por habitante; mientras que en el resto del mundo el consumo por habitante se redujo en un 6,4%, quedando en 1996 el consumo en 0,9 Tep por habitante. En 1986 la población de los países de la OCDE representaba un 16,5% de la población mundial y consumía el 50,6% de la energía, y en 1996 la población de los países de la OCDE representaba un 15,5% de la población mundial y consumía el 52,9% de la energía. O sea, en una década los países ricos se apoderaron de un 2,3% del pastel energético mundial.

La capacidad instalada del sistema eléctrico nacional es de 1.300MW y cubre el 96% del territorio nacional, de manera que, pese a que en la actualidad apenas se ha explotado un 10% del potencial hidroeléctrico del país, la demanda nacional está cubierta. Pero uno de los objetivos fundamentales del combo

energético es responder a la demanda del mercado eléctrico de América Central y de las industrias que se han instalado y se están instalando en México a raíz del TLC. Se hace entonces evidente que, tal como lo ratifica uno de los principales objetivos del proyecto, la intencionalidad es ampliar nuestra capacidad de producción eléctrica para orientarla al mercado internacional (fundamentalmente empresas que en el TLC puedan tener asiento en la región centroamericana o en suelo mexicano) y no a la satisfacción de las necesidades de las grandes mayorías de la población, lo cual quiere decir que cargaríamos nacionalmente con perjuicios ambientales generados por una actividad de provecho ajeno (las deficiencias en controles estipulados y la omisión de controles auguran un marco sumamente permisivo para la generación eléctrica que el combo quiere).

Entre las consecuencias ambientales de un crecimiento de proyectos hidroeléctricos (bastante probable en el contexto apetecido por el combo) están la destrucción de un porcentaje significativo de tierras fértiles, la regresión de deltas fluviales de los que dependen tanto especies marinas y costeras como poblaciones de pescadores, la disminución de la biodiversidad y otros efectos directos de los embalses. Sin embargo, en la medida en que el proyecto deja muchos portillos abiertos para el uso de recursos no renovables y, principalmente, el empleo de combustibles fósiles (el proyecto sólo se refiere a los plazos y hace una indicación genérica sobre la presentación de estudios de impacto ambiental), se podría llegar a afrontar efectos ambientales aun más graves: incrementos importantes en la emisión de dióxido de carbono y óxidos de azufre y nitrógeno -aumentando esto el efecto invernadero y la precipitación de lluvia ácida, con sus consecuencias sobre cultivos y bosques-, y en caso de llegar a explotarse rentablemente petróleo y carbón mineral para cubrir la demanda de generación eléctrica sobrevendrían otros efectos ambientalmente muy perniciosos. Siendo que el consumo de energía es un indicador cinético que resume en sí mismo múltiples problemas ambientales, cuando el consumo energético para la generación eléctrica en un país se incrementa los problemas ambientales se amplifican; así, es seguro que si -v. g.- el consumo de energía en generación térmica se duplicara, ciertas injurias al ambiente como la ocupación del suelo, la fragmentación de ecosistemas, la emisión de CO₂, el desarrollo del transporte con sus respectivas secuelas territoriales y de contaminación, se verían mucho más que duplicados.

En relación con las políticas territoriales y distributivo-ecológicas es pertinente señalar que la política que debe privar respecto del establecimiento de proyectos hidroeléctricos no puede ser una política de indefensión para el ambiente y para otras actividades y sectores productivos y, por lo tanto, no debe sustentarse en el supuesto de que *la actividad de generación eléctrica con recursos hídricos es la forma más adecuada de utilizar un territorio que posee condiciones para desarrollar este tipo de proyectos*. Por lo tanto, se debe revisar la declaración de interés nacional para estos proyectos.

Además, es imprescindible que se considere *todo territorio como un conjunto integrado de bienes y*

servicios, con presencia o cercanía de culturas y comunidades humanas que deben privilegiarse en las decisiones que afectan las formas de manejo de estos territorios y el control y disfrute de estos bienes y servicios. En este sentido resulta irónico que muchas veces los pequeños consumidores potenciales se vean excluidos del servicio brindado (debido al elevado coste para proporcionar una derivación de electricidad en baja tensión) mientras se incentiva localmente la imposición de enclaves que responden a mercados externos y que pertenecen a propietarios que no son de las comunidades que han mantenido los recursos que posibilitan el desarrollo de tales proyectos. El desarrollo de proyectos de generación eléctrica debe darse en el marco de una planificación integral que contemple los territorios concernidos dentro de un esquema de desarrollo rural que en lugar de propiciar desequilibrios más bien posibilite la reducción de las diferencias sociales y regionales en la distribución y detentación de la riqueza económica y ambiental, dando prioridad a la satisfacción de nuestras necesidades y a un manejo íntegro y diversificado del territorio orientado por la propia cultura que ha vivido en él.

Recomendaciones

- Fortalecer el sistema de generación y distribución eléctrica mediante nuevas formas adaptadas de propiedad común, que asegure entre otras cosas el dominio de los suelos y las fuentes de energía y que se enmarquen en un proyecto de sociedad que, sin abandonar el objetivo de la eficacia, se sitúe en referencia a los derechos de la ciudadanía y de la justicia social.
- Impulsar mecanismos concretos que garanticen la protección de la población, especialmente en el ámbito ambiental.
- Desarrollar programas de innovación y mejoramiento tecnológico tendientes a buscar mayor eficiencia por unidad de recurso empleado.
- Preparar el futuro de la cobertura de los servicios independientemente de las condiciones a corto plazo del mercado.
- Garantizar una amplia cobertura de estos servicios a un costo accesible para las mayorías.
- Establecer un marco para que las empresas que brindan este tipo de servicio se orienten bajo una perspectiva de desarrollo y no exclusivamente de lucro.
- Garantizar un planeamiento que considere: (1) un manejo integrado y diversificado y cuyos logros utilitarios se evalúen atendiendo la cultura de los pueblos que habitan los territorios a ocupar o afectar y no sólo los valores monetarios de algunos; (2) una ocupación territorial que no contribuya a las desigualdades y desequilibrios interregionales, y que impulse el uso de instrumentos que permitan una clasificación explícita de las funciones y usos actuales y potenciales de los bienes y servicios implicados en los proyectos para la elaboración de cuentas diferenciadas que expresen en términos físicos y monetarios las magnitudes en el trasiego de materiales y energía que tiene lugar en el territorio concreto.