

¿UN HITO EN LA GOBERNABILIDAD GLOBAL?

EVALUACIÓN INDEPENDIENTE SOBRE LA COMISIÓN MUNDIAL DE REPRESAS

Resumen Ejecutivo

Navroz K. Dubash

Mairi Dupar

Smitu Kothari

Tundu Lissu

CAROL ROSEN
DIRECTORA DE PUBLICACIONES

HYACINTH BILLINGS
GERENTE DE PRODUCCIÓN

MAGGIE POWELL
DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

CAROLLYNE HUTTER
EDICIÓN

PATRICIA ARDILA con PATRICIA VILLA
TRADUCCIÓN

Copyrights © World Resources Institute, Lokayan y
Lawyers' Environmental Action Team. Todos los derechos reservados.

ISBN: 1-56973-505-0

Impreso en los Estados Unidos de América en papel no clorado
con un contenido reciclado del 50%, 20% del cual es post consumidor.

Créditos de fotografías:

Comisionados: Comisión Mundial de Represas

Protesta: Samfoto

Consulta: Comisión Mundial de Represas

RECONOCIMIENTOS

Los autores de esta evaluación agradecemos inmensamente a la Comisión, al personal de la Secretaría y a los miembros del Foro por el tiempo y la asistencia brindados durante el proceso. También queremos dar las gracias a nuestros revisores por su tiempo y esfuerzo. Aunque ellos no son responsables por el producto final, sus comentarios contribuyeron a hacer mejoras sustanciales al documento. Agradecemos asimismo a todos aquellos que contribuyeron con sus conocimientos y experiencia en momentos claves. A Manuel Pulgar-Vidal, miembro de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, quien asistió y suministró información acerca de la consulta regional de la CMR en São Paulo en agosto de 1999. A Flávia Braga Viera de la Universidad Federal de Río de Janeiro quién, durante una pasantía en el WRI, preparó un documento sobre la interacción del Movimiento de Gente Afectada por Represas en Brasil y la CMR.

WRI agradece a varios colegas dentro de su misma organización y alrededor del mundo, cuyas contribuciones han enriquecido este informe. Este documento no habría sido finalizado sin la valiosa colaboración de Fritz Kahrl, quien coordinó la investigación y la producción, proporcionó apoyo en la edición y la investigación, y mantuvo el entusiasmo durante todo el proceso. Francés Seymour, representante del WRI en el Foro de la CMR, nos alentó durante la realización de este esfuerzo y su respaldo fue clave en la solución de problemas burocráticos, financieros y de otro tipo que se plantearon en su curso. Elena Petkova aportó asesoramiento y evaluaciones técnicas y asistió, en representación del equipo de evaluación, a las reuniones claves de la CMR. Damos las gracias además a Nathan Badenoch, a Don Doering y a Janet Ranganathan, quienes sacaron tiempo extra de sus apretadas agendas para efectuar valiosos comentarios como parte de la revisión interna realizada por WRI. Tony Janetos y Grace Bermudez condujeron el documento a lo largo de la etapa de revisión. Danilo Pelletiere, de la Universidad George Mason, y George Faraday, brindaron un gran respaldo a esta evaluación mediante la revisión de la literatura sobre gobernabilidad global. Dos internos desarrollaron

una encomiable labor que trascendió sus responsabilidades: Ray Wan, del Yale School of Forestry, quien hizo una extensa investigación sobre la estrategia y la cobertura de la CMR en los medios masivos de comunicación, y Luna Ranjit, un graduado reciente de Grinnell College, quien suministró asistencia de investigación a las revisiones temáticas de la CMR. A todos ellos, y a los demás colegas que nos ayudaron con su entusiasmo y apoyo, les estamos inmensamente agradecidos.

Asimismo, Lokayan desea agradecer a varios colegas y otras personas que ofrecieron ayuda. A Anil Bhattarai, un nepalí dedicado a la investigación-acción que estuvo un año en Lokayan, y a Gopal Siwakoti “Chintan,” Director de INHURED International en Katmandú, quien se unió al equipo de Lokayan al inicio de la evaluación. Anil se retiró seis meses más tarde para continuar estudios avanzados y fue reemplazado por Ramananda Wangkeirakpam, de la Universidad de Jawaharlal Nehru, cuya diligencia y coherencia en el desempeño de su trabajo contribuyeron significativamente a la elaboración de nuestro informe. Lakshmi Rao, de la Universidad de Jawaharlal Nehru, hizo parte del equipo durante tres meses, principalmente para evaluar el proceso completo del estudio temático de la CMR y para ayudar a organizar en India el taller sobre el informe de la CMR. Biplove Chaudhry también contribuyó en la organización de este taller. Unas palabras especiales de agradecimiento para Minard Pimple y Dilip Bhadarge de Yuba, Mumbai, por su confianza y apoyo. Finalmente, sin el constante apoyo administrativo y logístico dado por P.T. George, el trabajo en India y la publicación del informe final no habrían sido posibles. Estamos profundamente agradecidos con todos ellos, así como con los demás colegas, los miembros del Comité Directivo y el personal de Lokayan, quienes con paciencia sufrieron la realización de este informe.

LEAT reconoce las valiosas contribuciones de las siguientes personas: Melchisedeck Lutema, un abogado de personal de LEAT, quien formó parte del equipo de estudio original hasta julio de 2000,

cuando se trasladó a los Estados Unidos para hacer sus estudios de postgrado. Lutema se vinculó nuevamente al equipo como pasante de la American University, en Washington DC, entre enero y abril de 2001. Susan Mlangwa-Nangwala, una socióloga de Uganda, quien preparó un estudio de caso de su país; Josephat Ayamunda, abogado de Kenia, quien hizo lo propio en su país, y John Langas Mughwai y Marcel Sawa Muro, quienes realizaron un estudio de caso de Tanzania. Varios de LEAT aportaron ideas y comentarios en las diferentes etapas del estudio y a todos les estamos agradecidos.

Los autores quieren expresar su gratitud a sus familias y seres queridos, quienes, sin proponérselo, ahora saben más de la CMR que lo que cualquiera pudiera razonablemente desear. Mairi Dupar y Smitu Kothari quieren agradecer especialmente a sus hijas, Heather y Emma. Al aceptar nuestros largos días de trabajo, ausencias prolongadas y distracción en nuestro deberes de padres, nuestras familias nos respaldaron con su gran paciencia, que a veces decaía. Ha llegado el momento de compensarlos. A esa tarea nos comprometemos para los próximos meses.

Resumen Ejecutivo

Un experimento en la formulación de política pública global

A mediados de 2000, Medha Patkar, líder de uno de los más conocidos movimientos sociales de la India, y Göran Lindahl, funcionaria ejecutiva y jefa de una de las más grandes firmas de ingeniería, participaron en una reunión en Ciudad del Cabo. Los dos venían de mundos diferentes. Patkar se encontraba débil por haber participado en una huelga de hambre para protestar contra una represa en el río Narmada en el oeste de la India. Lindahl llegó en el último minuto a bordo de su jet privado. Antes de la reunión, Patkar describió con entusiasmo las protestas recientes, mostró a Lindahl fotografías de los aldeanos y narró sus experiencias.

Así comenzó una reunión típica de la Comisión Mundial de Represas (CMR). Patkar, Lindahl y 10 colegas de ministerios del gobierno, el sector privado y la sociedad civil eran todos comisionados ante la CMR. Su tarea común era abordar los conflictivos puntos de vista que han convertido a las grandes represas en tema de agitados debates en la arena del medio ambiente, el desarrollo y la justicia.

La CMR fue creada a principios de 1997, después de una reunión de diversos grupos de interés en relación con las represas, con el propósito de discutir el pasado y el futuro de estas enormes obras. El proceso fue iniciado por el Banco Mundial y la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) como respuesta a las crecientes protestas que tenían lugar en zonas de represas de todo el mundo. Aunque al comienzo el proceso se concentró en un estudio de la historia del Banco Mundial en relación con la construcción de estas obras, luego se convirtió en una evaluación independiente que consumió las horas de 12

comisionados, una secretaría profesional a tiempo completo, un foro asesor de 68 miembros, y miles de colaboradores. Las metas de la Comisión eran construir una amplia base de conocimientos sobre la efectividad de las grandes represas para el desarrollo, y establecer criterios y directrices destinados a asesorar la toma de decisiones futuras sobre ellas (*véase Recuadro 1*).

Dados sus esfuerzos por representar una variedad de puntos de vista, su énfasis en la consulta amplia y su compromiso con la transparencia en su trabajo, la CMR se definió a sí misma y fue definida por otros como un experimento único en la formulación de políticas públicas globales.¹ El interés en el modelo de la CMR aumentó cuando, tras 30 meses de recolección de datos y negociaciones, y de escepticismo acerca de si sería posible ponerse de acuerdo, los Comisionados completaron un informe de consenso titulado *Dams and Development*.² En su informe, los Comisionados superaron las divisiones políticas para proveer una evaluación conjunta de la

Recuadro 1

Objetivos claves de la CMR

- Realizar una evaluación global de la efectividad de las grandes represas para el desarrollo y de sus alternativas.
- Formular un marco para la evaluación de opciones y procesos de toma de decisiones en relación con los recursos hídricos y los servicios de energía y desarrollo.
- Desarrollar criterios y directrices aceptables internacionalmente para la planificación, diseño, construcción, funcionamiento, monitoreo y desmantelamiento de represas.

Fuente: World Commission on Dams, Interim Report, julio de 1999.

Recuadro 2

El informe *Dams and Development*

El informe final de la Comisión, *Dams and Development* [Represas y desarrollo], es un documento de consenso de 380 páginas, firmado por todos los 12 Comisionados*. *Dams and Development* reúne la evaluación global sobre la efectividad de las represas hecha por la Comisión, un marco para la planificación de recursos hídricos, y directrices para la evaluación de opciones y construcción, mantenimiento y desmantelamiento de represas.

El informe fue mucho más allá de sus hallazgos en relación con las represas. En realidad se trató de un manifiesto acerca de los aspectos sociales y de gobernabilidad que sostienen cualquier gran proyecto de desarrollo. Más aún, al ubicar adecuadamente el desarrollo de infraestructura en un contexto de derechos humanos aceptado por la mayoría de los países de todo el mundo, abrió nuevos caminos en el discurso internacional del desarrollo y en la historia de las comisiones.

Tras la evaluación del funcionamiento en el pasado, la Comisión concluyó que hay mucha diferencia en el nivel de beneficios previstos que en materia de agua y energía proporcionan las grandes represas, con algunos casos notables de mejor y peor funcionamiento que el esperado. A menudo las grandes represas incurrir en sobrecostos de capital sustanciales. Estas obras han

desplazado de 40 a 80 millones de personas en todo el mundo, pero los datos oficiales no captan el panorama completo. Los gobiernos y expertos en desarrollo no han sido capaces de evaluar sistemáticamente el abanico de efectos negativos potenciales, ni de implementar medidas de mitigación y compensación adecuadas. Por lo tanto, los beneficios que las represas traen al desarrollo han sido "en muchos casos reducidos por impactos ambientales y sociales significativos que, observados desde la perspectiva de los valores actuales, son inaceptables." Dice el informe que entre las causas fundamentales de estos fracasos se encuentran las relaciones desiguales de poder que existen entre los países y dentro de ellos, así como los procesos cerrados de toma de decisiones.

Con el objeto de localizar prácticas pasadas y futuras relacionadas con represas, la Comisión se valió de tres instrumentos de las Naciones Unidas: la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); la Declaración del Derecho al Desarrollo (1986); y los Principios de Río (1992). La Comisión señaló que "los gobiernos, al construir presas, con frecuencia han entrado en conflicto con los principios básicos de la gobernabilidad tal como está definida en esos tres instrumentos." La planificación de proyectos hídricos y de energía deberá considerar de aquí en adelante esos derechos como esenciales.

efectividad que han tenido las represas para el desarrollo en el pasado, y plantear prioridades y recomendaciones para el desarrollo hídrico y energético en el futuro (*véanse Recuadros 2 y 3*). Desde entonces, los debates acerca de la posibilidad de reproducir la experiencia de la CMR han llegado a campos tan diversos como las industrias extractivas, el comercio y el medio ambiente, la seguridad alimentaria y los organismos manipulados genéticamente, y el alivio de la deuda.

Este informe cuenta la historia del experimento de la CMR y evalúa sus implicaciones para la formulación de políticas públicas globales en el futuro. Su propósito es informar a grupos de interés en el debate sobre represas y también a gobiernos, ONG, organizaciones de la sociedad civil y firmas del sector privado que desean mejorar el entendimiento internacional en otras arenas polémicas del desarrollo.

La CMR en el marco histórico

La CMR surgió de varios hechos en la historia reciente de la formulación de políticas globales.

Primero, se desarrolló a partir de una serie de comisiones mundiales que buscaban ya sea conciliar el crecimiento económico con la sostenibilidad ambiental (como por ejemplo la Comisión Brundtland y las Conferencias de Estocolmo y Río) o abordar desigualdades Norte-Sur y problemas de justicia (como las Comisiones Brandt y del Sur). En realidad la CMR representó un paso adelante, al incorporar de una vez en su labor los temas de justicia social, derechos humanos, sostenibilidad ecológica y desarrollo.

Segundo, los foros de discusión sobre represas ilustran la creciente habilidad de las redes internacionales de la sociedad civil para contribuir a la agenda de políticas públicas globales. La CMR fue creada a raíz de una protesta de la sociedad civil nacional e internacional contra las grandes represas, que a menudo se dirigía a organismos multilaterales como el Banco Mundial.³ Los altos costos de transacción generados por la sociedad civil disidente persuadió al Banco Mundial y a ciertos aliados en las finanzas y la industria internacionales de que para avanzar en el debate sobre las represas hacía falta un enfoque innovador.

Recuadro 2 (continúa)

El informe presenta un marco de “Derechos y riesgos” destinado a identificar qué grupos de interés deberían estar involucrados y representados en la adopción de decisiones. La identificación de los grupos de interés se haría considerando si tienen, conforme a la ley, la constitución o la costumbre, derechos que podrían ser afectados por el proyecto de desarrollo. En el concepto posiblemente de mayor alcance del informe, la Comisión señala que los riesgos (o “pérdida de derechos”) de la gente afectada por un proyecto deberían ser reconocidos y abordados de manera explícita, abierta y transparente. Históricamente, la noción de riesgo había sido aplicada a inversores que arriesgaban capital financiero en un proyecto. La Comisión destacó el número de “personas que corren riesgos involuntariamente,” tanto en comunidades desplazadas como en aquellas río abajo, como resultado de la construcción de una represa. La Comisión rechazó explícitamente el antiguo enfoque de “estado de cuentas,” que buscaba compensar las pérdidas de una persona con las ganancias de otra. En los casos en que los derechos de varios grupos de interés pudieran superponerse o entrar en conflicto, la Comisión estableció que se requerirían negociaciones de buena fe o recursos a cortes independientes dirigidos a reconciliar los reclamos de dichos grupos. La

Comisión también abrió nuevos terrenos al aceptar el principio de “consentimiento previo e informado” por parte de pueblos indígenas y tribales para la evaluación de opciones y de todas las etapas de la planificación de proyectos hídricos y de energía que los afecten.

La Comisión complementó este marco con una serie de prioridades estratégicas y principios de política para el desarrollo de recursos hídricos y de energía, así como 26 directrices específicas para la planificación, construcción, mantenimiento y evaluación de opciones en proyectos de represas.

* Originalmente la Comisión Mundial de Represas tenía 12 miembros, más un miembro sin poder de voto, el Secretario General Achim Steiner. A mitad del proceso, el Comisionado de China Shen Guoyi renunció y su empleador, el Ministerio Chino de Recursos Hídricos, declinó nombrar a un reemplazo. Posteriormente Achim Steiner suscribió el informe con el estatus de Comisionado titular.

Medha Patkar agregó un “comentario,” reiterando su apreciación y su respaldo al trabajo de la Comisión, pero expresando sus reservas hacia el hecho de que el informe no aborda el modelo de desarrollo basado en grandes represas.

Fuente: World Commission on Dams, *Dams/and Development: A New Framework for Decision-Making* (London: Earthscan, 2000).

Tercero, la CMR se diferenció de comisiones anteriores por su diversidad participativa, incluyendo grupos en favor y en contra de la construcción de represas, en lugar de limitarse a participantes provenientes de una amplia posición intermedia. A juzgar por los estándares generales de este tipo de comisiones, la CMR marcó un distanciamiento frente al modelo de servidores públicos “eminentes.” En su lugar atrajo a individuos activos cuya legitimidad personal provenía de su prominencia en las redes internacionales de grupos de interés.

Cuarto, la CMR constituyó uno de los numerosos diálogos sobre políticas de desarrollo entre gobiernos, sector privado y sociedad civil que han proliferado desde la histórica Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo que tuvo lugar en Río de Janeiro en 1992. Al incluir un amplio abanico de grupos de interés, la CMR se convirtió en pionera de un “proceso de grupos de interés múltiples.” Al incorporar una gran variedad de perspectivas, integrar diferentes puntos de vista temprano en el

proceso de formulación de políticas y promover una opinión pública favorable para la implementación, los procesos de actores múltiples procuran ofrecer una forma de desarrollar políticas más inclusiva y pragmática.⁴ Algunos procesos de

Recuadro 3

Valores y prioridades de la CMR

Cinco valores centrales de la CMR: equidad, sostenibilidad, eficiencia, adopción de decisiones participatoria y responsabilidad.

Siete prioridades estratégicas de la CMR: aumentar la aceptación pública; evaluar integralmente las opciones; abordar las represas existentes; proteger ríos y medios de vida; reconocer derechos y beneficios compartidos; asegurar que se cumpla lo acordado; compartir ríos por la paz, el desarrollo y la seguridad.

Fuente: World Commission on Dams, *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making* (London: Earthscan, 2000).

consulta con actores de la sociedad civil, el empresariado y el gobierno tienen influencia directa en la formulación de políticas.⁵ Sin embargo, muchos procesos con grupos de interés múltiples carecen de autoridad formal para la toma de decisiones y resultan en declaraciones, recomendaciones de política y códigos de conducta que no son legalmente obligatorios. El informe de la CMR reunió una abundante cantidad de instrumentos y procesos normativos relacionados con el desarrollo internacional que, si bien no tienen estatura legal en sí mismos, están destinados a ser considerados por los legisladores y a influenciar la práctica del desarrollo.⁶

Por último, la estructura y el funcionamiento de la CMR constituyeron una respuesta a un llamado más amplio hecho por la sociedad civil reclamando transparencia y participación en la gobernabilidad global. Antes y desde la creación de la Comisión, ha habido muchos esfuerzos de protesta y abogacía comunitaria por parte de ONG y movimientos sociales dirigidos a hacer más abiertos los procesos de adopción de decisiones globales sobre comercio e inversión, y sobre estándares laborales, ambientales y de derechos humanos relacionados, decisiones éstas que son tomadas a puerta cerrada y por unos pocos, pero que afectan las vidas de millones. La CMR, en tanto proceso de grupos de interés múltiples cuyo objetivo era abordar las fuentes de conflictos previos, se comprometió explícitamente a ser transparente y abierta en su trabajo.

El debate sobre las grandes represas fue muy oportuno para el enfoque de la CMR. Los problemas relacionados con las represas brindan un microcosmos de los papeles políticos cambiantes que están desempeñando el Estado, la sociedad civil y el sector privado en la carrera hacia un mundo globalizado. El sector privado está cumpliendo un papel cada vez más importante, ampliando el número de actores que tienen influencia en la planificación y toma de decisiones en materia de represas. Con frecuencia estas decisiones involucran a gobiernos, firmas privadas y financistas internacionales, entre los cuales figuran agencias de ayuda bilateral, bancos multilaterales de desarrollo, entidades de crédito para exportaciones y bancos comerciales. Los movimientos sociales y las ONG han criticado a estos actores por falta de transparencia y han resistido intensamente sus decisiones. El debate sobre represas ha adquirido aún más urgencia por

el creciente número y variedad de las protestas físicas. Al mismo tiempo, la cantidad de represas en planificación y construcción ha disminuido drásticamente en la medida en que comenzaron a presentarse alternativas más efectivas en función de los costos a las grandes represas, especialmente en el suministro de servicios de energía. La controversia producida por las grandes represas y la cambiante industria del sector aportaron razones de peso para que quienes respaldan y quienes rechazan estas obras se sienten a la mesa de discusión, así sea con sus prevenciones. Tal es el contexto en el cual comenzaron las conversaciones sobre la creación de una comisión independiente que abordara el debate acerca de las represas.

Marco para la evaluación de la CMR

La capacidad de convocatoria frente a actores diversos, y de mantenerlos comprometidos de manera constructiva es un principio central de los procesos de grupos de interés múltiples tales como la CMR. Si estos procesos han de ser exitosos, los grupos de interés deben sentir que pueden acceder al proceso, que sus opiniones son escuchadas y que su participación en las deliberaciones tiene sentido. Estas condiciones tienen dos beneficios potenciales. Primero, estos procesos están mejor informados, integran puntos de vista diversos y dan mejores resultados. Segundo, la inclusión ayuda a promover apoyo para la implementación.

Los esfuerzos de la CMR y sus creadores por construir espacio político para un amplio acceso al proceso y lograr respaldo público para implementación se canalizan mediante:

- representación plena en la Comisión por parte de los grupos de interés,
- independencia de influencia externa,
- transparencia para garantizar que la Comisión responda a las preocupaciones de los grupos de interés, e
- inclusión de puntos de vista diversos en la conformación de una base de conocimientos.

Nosotros evaluamos el modo en que la CMR puso en práctica estos principios y el efecto que tenía la legitimidad de la Comisión en la percepción de los grupos de interés a medida que el proceso avanzaba. Con base en entrevistas y observaciones, preguntamos si las estructuras y prácticas de la CMR eran lo suficientemente sólidas como para que los grupos de interés percibieran que su

participación valía la pena. Tal enfoque fue posible gracias al marco cronológico de nuestra evaluación, el cual coincidió con el de la Comisión.

La CMR se diferenció de comisiones anteriores por su diversidad participativa, incluyendo grupos en favor y en contra de la construcción de represas, en lugar de limitarse a participantes provenientes de una amplia posición intermedia.

Prestamos mucha atención a las contraprestaciones políticas y prácticas que enfrentaba la CMR en sus esfuerzos por crear un proceso representativo, independiente, transparente e inclusivo. Dado que la Comisión reunió tanto a oponentes del debate sobre represas como a un amplio sector político intermedio, la inclusión de un grupo o perspectiva presentaba el peligro de alienar a otro. Además, en la labor de una comisión surgen inevitablemente contraprestaciones prácticas. Los fondos, el tiempo y la paciencia y perseverancia de los comisionados, el personal y los grupos de interés constituyen limitaciones reales para cualquier proceso semejante, al margen de qué tan altas sean las aspiraciones al buen gobierno. La medida real del éxito de la CMR radica en el grado en que supo manejar estas contraprestaciones lo suficientemente bien como para permitir la participación de una amplia variedad de grupos de interés que promoviera sus resultados.

La representación y un buen proceso son en verdad los únicos medios para influenciar las políticas y la práctica. No es fácil medir el impacto, dado que los procesos de múltiples actores suelen carecer de autoridad formal como cuerpos de adopción de decisiones, procurando más bien participar en los resultados mediante su influencia como consejeros. En el presente estudio, nosotros desplegamos varios criterios para evaluar el posible impacto de la Comisión. Primero, examinamos si la Comisión lograba consenso y de qué manera. Sin consenso, cualquier comisión será percibida

como una entidad que reproduce divisiones entre los grupos de interés en lugar de trascenderlas. Segundo, nos preguntamos si un pequeño consenso entre comisionados puede a la postre convertirse en un consenso más amplio entre grupos de interés, y de qué manera. Específicamente exploramos las posibilidades de que un amplio abanico de grupos de interés haya quedado lo suficientemente satisfecho con el proceso como para prestar el respaldo necesario para la implementación.

Finalmente, esta evaluación se informa del precedente histórico. En tal sentido, hicimos una detallada encuesta de comisiones, esfuerzos de abogacía por parte de la sociedad civil, conferencias mundiales y procesos de grupos de interés múltiples que tuvieron lugar en el pasado. Todos estos componentes representan una influencia importante en la formación de la CMR. Este amplio registro nos brinda un contexto útil en la medida en que refleja las numerosas variables que moldearon a la Comisión. Además, al presentar los logros anteriores, ofrece una perspectiva acerca de la viabilidad práctica de las diferentes formas de consulta y representación de los grupos de interés.

La formación de la CMR

La creación de la Comisión Mundial de Represas se produjo a partir de una reunión de diversos grupos de interés en torno al tema de las represas convocada por el Banco Mundial y la IUCN en Gland, Suiza, en 1997. El propósito de la reunión era discutir la segunda fase de un estudio, realizado por el Departamento de Evaluación de Operaciones (OED) del Banco Mundial, sobre las represas financiadas por esta institución.⁷ Durante la reunión los grupos de la sociedad civil pidieron que se estableciera un órgano global independiente destinado a examinar el funcionamiento de las grandes represas y criticaron enfáticamente la evaluación de la OED por no haber revelado en su verdadera magnitud los problemas ambientales y sociales provocados por las represas, así como el desempeño económico y técnico insatisfactorio de estas obras.⁸

Los organizadores del proceso dieron un paso importante al crear un espacio político para el diálogo. Ni el Banco Mundial ni la IUCN fueron considerados convocantes “neutrales,” dado que los grupos de interés identificaron al primero como

constructor de represas y al segundo con intereses en la conservación ambiental. Sin embargo, ambas organizaciones consiguieron persuadir a grupos provenientes de gobiernos, industrias, ONG y comunidades para que asistieran al taller de Gland.

El Banco Mundial y la IUCN debatieron acerca de cuán amplia debía ser la participación en el diálogo, concluyendo que lo más conveniente sería recorrer una red amplia que les permitiera conseguir diversidad, tanto dentro de los grupos de interés como entre ellos. Entre los invitados había ingenieros civiles con carreras enteras dedicadas a la construcción de represas, como fue el caso de miembros de la Comisión Internacional sobre Grandes Represas, una asociación de constructores de presas, así como grupos formados específicamente para oponerse a estas obras, tales como la Red Internacional de Ríos y el Narmada Bachao Andolan (Movimiento Defienda el Narmada). Durante una reunión que duró dos tensos días los participantes, con la ayuda de los organizadores en la difícil tarea de preparación y facilitación, acordaron que había necesidad de realizar una evaluación global independiente de la efectividad de las represas para el desarrollo, así como un nuevo marco internacional para la planificación de los recursos hídricos y de energía.⁹

La estructura y el funcionamiento de la CMR constituyeron una respuesta a un llamado más amplio hecho por la sociedad civil reclamando transparencia y participación en la gobernabilidad.

El Banco Mundial y la IUCN supervisaron un proceso contencioso de selección de comisionados a finales de 1997. Junto con un grupo especial de participantes de la reunión de Gland, eligieron una Comisión de 12 integrantes, con el profesor Kader Asmal, Ministro de Asuntos Hídricos y Bosques de Sudáfrica, a la cabeza. Lakshmi Jain, embajador de India en Sudáfrica, fue elegido Vicepresidente. Los demás comisionados provenían de gobiernos, industrias, academia, ONG y sociedad civil (véase el Recuadro 4). El proceso de selección de los comisionados fue tan tenso, que en muchas

Recuadro 4

Los comisionados

Kader Asmal

Presidente de la CMR
Ministerio de Asuntos Hídricos y Bosques, Sudáfrica

Lakshmi Chand Jain

Vicepresidente de la CMR
Alto Comisionado en Sudáfrica, India

Judy Henderson

Oxfam International, Australia

Göran Lindahl

Asea Brown Boveri Ltd., Suecia

Thayer Scudder

California Institute of Technology, Estados Unidos

Joji Cariño

Fundación Tebtebba, Filipinas

Donald Blackmore

Comisión de la Cuenca Murray-Darling, Australia

Medha Patkar

Luche para Defender el Río Narmada, India

José Goldemberg

Universidad de São Paulo, Brasil

Deborah Moore

Defensa del Medio Ambiente, Estados Unidos

Shen Guoyi*

Ministerio de Asuntos Hídricos, China

Jan Veltrop**

Presidente Honorario, ICOLD, Estados Unidos

Achim Steiner***

Secretario General de la CMR
Alemania

*Renunció a principios de 2000

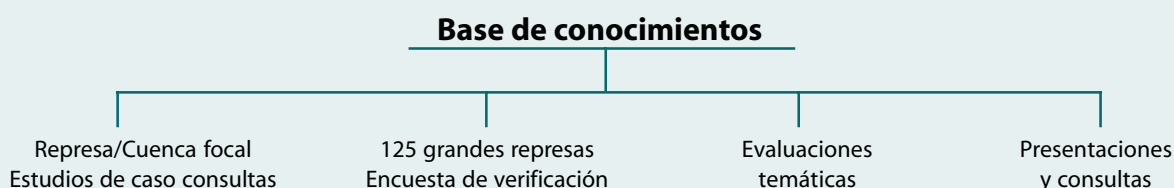
**Se incorporó a la Comisión en septiembre de 1998, en remplazo de Wolfgang Pircher, el miembro original

***Inicialmente fue Comisionado ex-oficio

Fuente: World Comisión on Dams, Interim Report, julio de 1999.

ocasiones los principales grupos de interés participantes amenazaron con retirarse y dar al traste con el esfuerzo mediante publicidad negativa.

Recuadro 5

El programa de trabajo de la OMR

Fuente: World Commission on Dams, *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making* (London: Earthscan, 2000)

Desde su primera reunión en mayo de 1998, la Comisión se embarcó en una misión de indagación de hechos con una duración de dos años.¹⁰ (Véase el Recuadro 1.) El ambicioso programa incluía audiencias públicas, estudios de caso, documentos temáticos transectoriales y una encuesta general de 150 grandes represas.¹¹ (Véase el Recuadro 5.) Su objetivo era construir una base de conocimientos sobre la efectividad de las grandes represas para el desarrollo y sobre opciones para el suministro de servicios de agua y energía de la cual los comisionados extrapolarían sus hallazgos y recomendaciones. Asimismo, el proceso de desarrollo de conocimientos estaba destinado a brindar una plataforma para el diálogo entre los diversos grupos de interés.

La CMR tenía conocimiento de que asociaciones de represas tales como ICOLD y la Asociación Internacional de Hidroenergía ya habían recolectado información sobre represas. Por lo tanto, sus miembros decidieron concentrarse en “aquellos temas claves que suscitaban mayores controversias”¹²: los costos y beneficios de las represas y la índole de los procesos de adopción de decisiones que los subyacían.

Desde Ciudad del Cabo, Sudáfrica, una Secretaría profesional de 10 miembros principales y un numeroso personal de apoyo administraban el programa de trabajo. Un Foro asesor integrado por los participantes originales de la reunión de Gland, más 30 representantes de organizaciones relevantes (véase el Recuadro 6), se reunieron dos veces durante el proceso de la CMR y una vez tras la publicación del informe con objeto de actuar como caja de resonancia para el trabajo de la Comisión.

Debido a que la Comisión procuró incorporar, tanto en su composición como en su programa de

trabajo, los extremos políticos del debate, muchos observadores consideraban que el experimento era ambicioso. Aun con los tres cuerpos que integraban CMR —la Comisión, la Secretaría y el Foro— no estaba claro si soportarían la fricción política del proceso.

En pos de un proceso confiable**Representación**

La CMR se alejó del modelo de personas eminentes adoptado por comisiones globales anteriores, las cuales estaban formadas por estadistas con larga experiencia y distinción en el servicio público. En el caso de la CMR, los comisionados también eran hombres y mujeres prominentes, pero lo eran como miembros activos de ONG, movimientos sociales y asociaciones del

Recuadro 6

Categorías de grupos de interés participantes en el Foro Asesor de la CMR

Categoría	Número de grupos
Organismos bilaterales /Agencias de garantía de crédito para exportaciones	6
Organismos gubernamentales	6
Asociaciones internacionales	4
Organismos multilaterales	7
Grupos de poblaciones afectadas	7
Organizaciones no gubernamentales	13
Firmas del sector privado	6
Instituciones de investigación	10
Autoridades de cuencas	4
Servicios públicos	5

Fuente: WCD website, www.dams.org/about/forum_list.htm (28 August 2001).

sector privado, así como de agencias de gobiernos. En muchos casos fueron escogidos por estar afiliados a importantes grupos de interés. La combinación de estatura y afiliación a estos grupos proporcionaba un puente entre los modelos de comisión previos y el concepto emergente de procesos de grupos de interés múltiples. Al alejarse del modelo de personas eminentes, quienes iniciaron la CMR no contaban con puntos de referencia obvios para componer una comisión diversa de grupos de interés múltiples. La selección de los comisionados fue más bien el resultado de una negociación política. Afortunadamente, el propio proceso de la CMR generó luego un marco sólido para identificar grupos de interés con base en derechos y riesgos voluntarios e involuntarios. (Véase el Recuadro 2.) Este marco tuvo mucha importancia en la formación de procesos posteriores de grupos de interés múltiples.

Si bien la representatividad constituyó un criterio clave en la selección, los comisionados fueron elegidos para trabajar conforme a sus capacidades individuales más que como representantes oficiales de instituciones. Este arreglo colocó la carga de legitimidad en gran medida sobre la reputación individual y profesional de los comisionados y en la prolongada solidez de sus vínculos con sus redes. Asimismo, esa noción menos estricta de representatividad fue crucial para el éxito general del proceso. La libertad de los comisionados en relación con sus vínculos institucionales les dio flexibilidad para intentar nuevos modos de entendimiento mutuo, además de obligarlos a moverse habilidosamente entre sus redes profesionales y su responsabilidad compartida como comisionados.

El proceso de selección de los comisionados contribuyó a que los grupos de interés mostraran su voluntad de comprometerse con el proceso de la CMR. Luego de presionar al Banco Mundial y a la UICN para que se le permitiera participar, un pequeño grupo que representaba a la industria, ONG y poblaciones afectadas por represas consiguió tomar parte en el veto de candidatos y en la conformación de la lista final. Esta participación en el proceso de selección resultó vital para imprimir legitimidad a la Comisión frente a dichos grupos de interés. De hecho, habría sido muy poco práctico para todos los grupos de interés tener que enterarse y participar en el proceso de selección. La participación de este grupo ad hoc, proveniente de distintas redes y con

antecedentes diversos, fue un esfuerzo práctico, de buena fe, que sirvió para que la Comisión lograra la aceptabilidad política general. En procesos futuros habrá un precedente sobre el beneficio de involucrar un abanico de grupos de partes interesadas en la selección de comisionados.

El proceso de selección de los comisionados contribuyó a que los grupos de interés mostraran su voluntad de comprometerse con el proceso de la CMR.

En esta ocasión, los diferentes niveles de organización e intereses entre los actores influyó tanto a los comisionados como a los grupos en su compromiso con el proceso. En el momento en que se formó la CMR, el movimiento antirrepresas estaba relativamente bien organizado, lo cual se traducía en demandas de representación coherentes. Antes y después de la reunión de Gland, los grupos de la sociedad civil rehusaban a ser encasillados en una sola categoría. Su argumento era que la “sociedad civil” era lo suficientemente diversa como para ameritar varias categorías de grupos de interés: pueblos indígenas, poblaciones no indígenas afectadas por proyectos, grupos de promoción de intereses públicos y grupos ambientales. En particular, los grupos de la sociedad civil presionaban para que los representantes de poblaciones afectadas y los de los pueblos indígenas tuvieran su propia silla en las mesas de discusión. Esta demanda —que constituyó la base de la aceptabilidad de la Comisión por parte del movimiento antirrepresas— marcó un distanciamiento de los procesos de consulta y de grupos de interés múltiples anteriores, en los cuales las posiciones de la sociedad civil normalmente eran tomadas por ONG que se desempeñaban cerca de los corredores de poder en Washington, Nairobi y Delhi.

En contraste, las empresas constructoras de represas y las de servicios públicos no demostraron un interés activo en el incipiente proceso de la CMR durante las primeras etapas, en gran parte porque desechaban su importancia. Al mismo tiempo, algunos empresarios repararon en que la naturaleza competitiva de la industria de las

represas, o simplemente las carteras variadas de las empresas, inicialmente representaban un desafío al desarrollo de un grupo solidario en torno a intereses comunes. Cuando las empresas privadas y de servicios reconocieron finalmente la creciente reputación de la CMR y se hicieron más activas en el proceso, algunas se sentían subrepresentadas en la Comisión. Tal descontento fue exacerbado por las circunstancias, en la medida en que el comisionado mejor posicionado para representar los intereses de las empresas privadas y de servicios (el señor Lindahl) poco a poco iba perdiendo confianza entre los grupos de la industria, dado que su firma se estaba alejando progresivamente del negocio de las grandes obras hidroeléctricas. Esta pérdida gradual de representación llevó a los grupos industriales a sentir que estaban perdiendo terreno en el debate y hacia el final del proceso también llevó al establecimiento de una red de industrias más formal. La experiencia contrastante de los grupos de interés sugiere que, si quieren sentirse adecuadamente representados, deben soportar una carga considerable en la definición de grupos de opinión favorable y en la movilización correspondiente.

Los gobiernos nacionales, por su parte, estuvieron apenas modestamente representados en la reunión de Gland y en la conformación de la Comisión, lo cual posteriormente tuvo una importancia considerable en el proceso. El Banco Mundial y la IUCN invitaron a un solo delegado ministerial a la reunión de Gland: un funcionario de China, país que estaba encarando posiblemente la mayor hazaña de ingeniería conocida por el hombre: la represa Three Gorges.¹³ Aparte de esto, los puntos de vista de los gobiernos estaban representados por varios apoderados y delegados cuasigubernamentales de dos empresas de servicios de propiedad estatal,¹⁴ y dos autoridades de cuencas.¹⁵ El gobierno de India señaló luego que en su opinión, el suyo y otros gobiernos que construyen grandes represas habían sido excluidos del proceso de formación. Pese a la presencia de un presidente y un vicepresidente muy fuertes provenientes de gobiernos meridionales, la habilidad de la CMR para atraer el respaldo político de los gobiernos se convertiría en un asunto crítico más tarde, inhibiendo su compromiso más entusiasta con el proceso y el informe final.

Con el tema de la representación gubernamental se pone de relieve una de las contraprestaciones que

ESTRATEGIAS PARA LOGRAR UNA REPRESENTACIÓN ADECUADA

- Configurar la representación a partir de amplios sectores de partes interesadas y afectadas y de categorías basadas en habilidades, más que en la “eminencia” solamente, a fin de crear espacio político para la participación de un amplio espectro de grupos de interés.
- Realizar una evaluación para determinar las principales categorías de grupos de interés que deben convocarse a la mesa de discusión.
- Seleccionar grupos de interés para que participen desde temprano en el proceso de elección de comisionados, con el objeto de facilitar la aceptabilidad política de la conformación de la comisión, particularmente si ésta se basa en la representación de grupos de interés.
- Asegurar que la composición de la secretaría contemple un rango disciplinario y sea vista como reflejo de intereses más amplios de las partes afectadas.
- Asegurar que en todos los órganos de la comisión quede representada la perspectiva de género.

la CMR no pudo prevenir. La participación muda de los gobiernos durante la formación de la Comisión contribuyó a abrir espacio a la participación de ONG y movimientos sociales. Tales grupos consideraban que si los gobiernos hubieran participado activa e integralmente desde el comienzo, habrían retrasado —o frenado— el proceso de formación.¹⁶ Conforme a declaraciones realizadas por gobiernos más tarde, la participación gubernamental en la etapa de formación habría conducido posiblemente a una consulta menos amplia y a resultados menos ambiciosos.¹⁷ En consecuencia, una mayor “inclusión” de gobiernos habría llevado probablemente a la pérdida de voces de la sociedad civil.¹⁸ Por ejemplo, la respuesta del Estado chino a la evolución del proceso sugiere que algunos gobiernos no estaban dispuestos a mantener un compromiso con una amplia gama de grupos de interés. El gobierno de China permitió que un funcionario de su Ministerio de Recursos Hídricos, Shen Guoyi, sirviera en la Comisión en su propia capacidad. Sin embargo, la señora Guoyi renunció a mitad del proceso, aduciendo razones de salud. El gobierno se negó a ofrecer un reemplazo y luego señaló que “China se alejó en 1998 de la CMR debido a (su) muy diferente posición frente a la de la mayoría de los miembros de la Comisión.”¹⁹ La incomodidad de

China con el proceso condujo a su rechazo del informe final, hecho por demás significativo dado que casi la mitad de las grandes represas del mundo está en ese país.

La opción de un comisionado del Banco Mundial nunca fue explícitamente considerada en razón de la historia del debate en materia de represas, y de la génesis de la CMR en el marco de la solicitud de una evaluación independiente por parte de la sociedad civil. Era importante reafirmar el principio de diversidad en la representación de los grupos de interés en lugar de escoger voceros específicos de instituciones u organismos particulares. De hecho, la presencia del Banco Mundial en la Comisión podría haber alienado movimientos sociales y ONG. Tal realidad habría cambiado totalmente el carácter del proceso y posiblemente sus resultados. Si en futuras oportunidades el Banco Mundial participa con un papel más central, aun si fuera representado en una Comisión, eso podría colocar mayor presión en la institución para reconocer la propiedad de los hallazgos y recomendaciones. Sin embargo, el precio sería una reducción de la independencia. La contraprestación potencial entre representación y asimilación de los hallazgos, por un lado, y carácter del proceso y sus resultados, por el otro, es de enorme importancia para procesos futuros.

El enfoque de hacer énfasis en representar posiciones dentro del debate sobre represas dio como resultado una menor atención a la presencia de la perspectiva regional. Si bien los comisionados provenían de siete países en total, los mismos incluían tres de Estados Unidos, dos de Europa occidental, dos de India y dos de Australia. Este desequilibrio regional aparente dejó perplejos a los grupos de interés de otras regiones que tienen grandes represas, tales como América Latina, África y Oriente Medio.²⁰ Dicho esto, la distribución de miembros de la Comisión estaba bien balanceada entre el Norte y el Sur, y en una muestra de la gran importancia asignada a los países del Sur—donde se construirán la mayoría de las grandes represas en el futuro— tanto el presidente como el vicepresidente de la Comisión fueron de naciones meridionales.

Desde la perspectiva de los grupos de interés dentro de un país, el punto de vista de los comisionados era tan importante como el número de comisionados, sino más. Para el gobierno de India, la elección de comisionados demostró ser una “luz roja.” El

gobierno consideraba a los dos ciudadanos indios, Lakshmi Jain y particularmente Medha Patkar, como opositores a las represas. Tal percepción, complementada por los acontecimientos que rodearon la cancelación de una reunión regional de Asia Meridional en Bhopal, India, contribuyó al distanciamiento del proceso de la CMR por parte de este gobierno clave.

Por último, la experiencia de la CMR sugiere que la representación adecuada de los grupos de interés debe trascender la Comisión para abarcar a todos los demás componentes del proceso. En su papel de caja de resonancia, el Foro asesor tenía el propósito—y lo cumplió exitosamente—de recoger las diversas perspectivas que se desprendían del debate. En el caso de la Secretaría, la diversidad de su personal era importante porque actuaba como filtro entre la amplia comunidad de grupos de interés y los comisionados, utilizando además sus redes para desarrollar el programa de trabajo. Las ONG reclamaron a la Secretaría la ausencia de personal con experiencia en poblaciones desplazadas. Por su parte, los grupos de la industria criticaron a la Secretaría por carecer de conocimientos técnicos en represas. Según la Secretaría, se hizo muy difícil reclutar personal experimentado con antecedentes sectoriales y regionales diversos dados los problemas de relocalización y la naturaleza temporal de las posiciones. Conforme a las críticas de miembros del Foro, y dejando de lado el desempeño de la Secretaría, es evidente que en un escenario partidista cada grupo de interés espera ver a alguien “como ellos” en la Secretaría y con este criterio juzga la legitimidad de esta entidad.

Las mujeres estuvieron bien representadas en la propia Comisión, constituyendo cinco de los 12 miembros originales. Sin embargo, tanto la Secretaría como el Foro tuvieron números desproporcionadamente bajos de mujeres o, quizá más pertinente a los problemas de representación, incluyeron pocas mujeres y hombres que fueran sensibles a los impactos diferenciados por género del desarrollo hídrico y energético, y a las buenas prácticas en el trabajo de género y desarrollo. Tal discrepancia en los números, y la representación escasa de defensores de los problemas de género, llevaron a las mujeres a sentirse marginadas en los foros de discusión. Si en la Secretaría y el Foro hubiera habido más mujeres y hombres defensores de los temas de género, el informe final de la CMR habría reflejado a lo largo de sus páginas una

perspectiva de género más sólida.²¹ Al no haber logrado incluir tales voces, la CMR fracasó en cuanto a cumplir con sus propios estándares de inclusión, ignorando así un sector de opinión muy importante.

En suma, la representación del abanico completo de grupos de interés, incluidos gobiernos, empresas y sociedad civil, así como regiones y disciplinas, puede incrementar considerablemente la legitimidad de un proceso de actores múltiples. En el caso de la CMR, este potencial de alguna manera fue disminuido debido a que no hubo confianza total por parte de la industria, principalmente porque esto impidió su movilización al inicio del proceso, y a la excesiva cautela de algunos gobiernos. Con todo, la alternativa de basarse exclusivamente en los grupos de posiciones intermedias, aun cuando los representantes fueran eminentes, no habría generado la misma credibilidad con la variedad de gente involucrada y menos todavía con la sociedad civil, cuyos reclamos de una evaluación independiente llevaron a la formación de la CMR. Por ello, a pesar de las contraprestaciones inevitables que impiden satisfacer a todas las partes, y pese a los desafíos que implica equilibrar varias formas de representación, los beneficios potenciales en materia de legitimidad hacen que el modelo representativo de grupos de interés múltiples sea digno de emular.

Independencia

La creación de la CMR constituyó una respuesta a solicitudes de la sociedad civil para que se llevara a cabo una evaluación independiente de la experiencia mundial en materia de grandes represas, con especial atención al papel de la ayuda internacional y los organismos de crédito.

De allí que su independencia, no sólo de entidades de financiamiento sino también de la influencia de varios grupos de interés, fuera un elemento crítico de su legitimidad. Al mismo tiempo, el éxito de la Comisión dependía de la participación vigorosa de todas las partes afectadas, como un modo de promover una aceptación genuina del proceso y del resultado final. La búsqueda simultánea de independencia y participación planteaba indudablemente un desafío. Más que buscar neutralidad, la Comisión procuró conseguir equilibrio en su compromiso con los grupos de interés.

ESTRATEGIAS PARA GARANTIZAR LA INDEPENDENCIA

- Sopesar los beneficios de la independencia frente al adueñamiento potencial que sobreviene a la propiedad institucional de un proceso.
- Asegurar que la composición de la Secretaría respalda –en lugar de minar— las percepciones y la realidad de independencia.
- Buscar una base de financiamiento variada y de fondos no atados.

La Comisión mantuvo su independencia de las instituciones organizadoras –el Banco Mundial y la UICN— hasta el punto que no debía responder a ellas; estas instituciones no estaban representadas en la Comisión y no controlaban sus operaciones ni su proceso de toma de decisiones. La CMR optó claramente por la independencia en lugar de ser propiedad de las instituciones organizadoras, una opción que era crucial para darle legitimidad.

La CMR optó claramente por la independencia en lugar de ser propiedad de las instituciones organizadoras, una opción que era crucial para darle legitimidad.

Las consideraciones relativas a la independencia deben trascender a la comisión y llegar a la selección de los miembros de la secretaría. Sin excepción, una secretaría siempre tiene influencia en la labor de una comisión y en sus percepciones de independencia. Los miembros de una secretaría se apoyan en su experiencia y en redes profesionales para llevar a cabo sus tareas, que incluyen el marco de los debates, la síntesis de los materiales, y la administración de los procesos de investigación y evaluación. En el proceso de la CMR, por ejemplo, entre algunos grupos de interés había la preocupación de que el secretario general y tres de los 10 asesores principales habían tenido fuertes lazos con la UICN y que los problemas ecológicos recibirían menor atención comparados con los problemas sociales o económicos.

Un logro importante que realzó y amplió la legitimidad de la CMR fue mantener la independencia diversificando las fuentes de financiamiento. La Comisión explícitamente buscó respaldo financiero de gobiernos y organismos multilaterales, el sector privado y grupos de la sociedad civil. El esfuerzo de recaudación de fondos consumió mucho tiempo y afectó considerablemente el programa de trabajo. Sin embargo, la recompensa justificó el esfuerzo, ya que las diversas fuentes de fondos demostraron que la CMR no estaba atada a ningún interés en particular. De hecho, una medida del éxito en este sentido radicó en que ni los miembros del Foro ni los medios de comunicación criticaron la estrategia de financiamiento de la Comisión.

También en favor de la independencia, la CMR adoptó la política de procurar dinero que no representara ataduras. Esto fue más difícil de lograr. Con el objeto de conseguir recursos suficientes, la Comisión comprometió este principio. Por ejemplo, aceptó grandes donaciones (principalmente de organismos bilaterales y multilaterales) que estaban atadas a eventos o estudios específicos. Sin embargo, no hay evidencia de que estas condiciones forzaron a la CMR a hacer lo que de otra manera no habría hecho, ni las mismas minaron la confianza en la integridad del proceso por parte de los miembros del Foro ni de otras partes interesadas. Del mismo modo, los procesos futuros deberán manejar dichas relaciones con cautela para evitar la influencia de los donantes.

Transparencia

En la actualidad está surgiendo una buena cantidad de análisis internacionales sobre normas para la transparencia en la toma de decisiones relacionada con el desarrollo, los cuales sirven como referencia para evaluar la experiencia de la CMR y otros procesos de grupos de interés múltiples. Un estándar pertinente a la transparencia es que el objetivo del proceso de política sea comunicado oportunamente a los grupos de interés correspondientes, que a éstos se les aclare la forma en que pueden participar y cómo se utilizarán sus aportes al proceso, que tales aportes sean reconocidos, y que las decisiones sean comunicadas a cabalidad.²²

En el caso de la CMR, la transparencia fue crucial para respaldar la legitimidad por varias razones.

Los procesos de toma de decisiones no transparentes en instituciones multilaterales, y en general en proyectos de gran escala, han sido las principales causas de fricción en la historia de las grandes represas. Para movilizar un amplio apoyo para su programa de trabajo y así lograr credibilidad como plataforma para el diálogo, la CMR tuvo que responder a las exigencias de transparencia por parte de los grupos de interés. La transparencia fue particularmente importante porque entre los comisionados y varios grupos afectados no existían mecanismos formales de rendición de cuentas. De ahí que el dar a conocer información sobre objetivos, métodos y avances ayudó a mantener una opinión de honestidad hacia los comisionados por parte de audiencias más amplias. Más aún, durante su período de existencia la CMR no tenía una plena capacidad para facilitar un amplio consenso entre los grupos de interés litigantes. Dado el período de dos años de vida y los recursos limitados, al principio no había certeza acerca de si los propios comisionados alcanzarían consenso entre ellos mismos. Si la CMR quería multiplicar su influencia en relación con el debate de represas, era necesario que se comprometiera con la transparencia para diseminar nuevas formas de razonamiento entre estos grupos afectados o interesados.²³

Para lograr credibilidad como plataforma para el diálogo, la CMR tuvo que responder a las exigencias de transparencia por parte de los grupos de interés.

La CMR se esforzó por alcanzar altos niveles de transparencia y lo logró sustancialmente. Por ejemplo, a través de información publicada en Internet, comunicó ampliamente a los grupos de interés las oportunidades de participación en el programa de trabajo. Asimismo diseminó términos de referencia para investigaciones, monografías y estudios de caso a todas las partes interesadas colocándolos en su premiada página en la red. En este proceso participaron activamente los grupos de interés, efectuando revisiones de los términos de referencia y estudios, y ocasionalmente asistiendo a reuniones organizadas para discutirlos.

Hacia el final del proceso, sin embargo, el historial de transparencia de la CMR fue manchado cuando la Comisión no comunicó con claridad si el Foro tendría o no la oportunidad de examinar la síntesis de los resultados del programa de trabajo. Dicha síntesis fue recopilada a mediados del proceso por la Secretaría, a partir de un abundante conjunto de documentos de antecedentes. Su propósito era proporcionar un resumen de la base de conocimientos que la Comisión utilizaría para preparar sus hallazgos y recomendaciones. Dadas las presiones de tiempo, la Comisión abandonó la fase intermedia de compartir la síntesis con el Foro. Esta falta de consulta con sus miembros acerca del tono, el énfasis y el enfoque que darían a las recomendaciones con base en los hallazgos provisionales constituyó una falla por parte de la Comisión en su aprovechamiento pleno del Foro.

Si bien la discusión de hallazgos provisionales compilados por la Secretaría a partir de la base de conocimientos puede haber sido constructiva, la publicación del borrador del informe final de los comisionados—tal y como lo deseaban algunos grupos del Foro deseaban—habría sido contraproducente. Un esfuerzo prematuro para crear un amplio consenso entre los actores, vía el Foro, podría haber puesto en riesgo el progreso logrado hacia el consenso de los comisionados. A lo largo de dos años, los comisionados habían desarrollado una dinámica interna delicada, basada en el respeto mutuo y el aprendizaje compartido, que no existía entre los miembros del Foro ni en la comunidad más amplia de partes interesadas. La circulación del borrador de los comisionados para recibir comentarios acarrea el riesgo de encender debates políticamente intensos entre los grupos de interés, lo cual a su vez podría haber quebrado la solidaridad dentro de la Comisión. La enseñanza que se desprende es que la demanda de transparencia debe estar en equilibrio con las generalmente delicadas dinámicas del consenso entre los comisionados.

Otra serie de retos prácticos a la transparencia plena se relaciona con la consulta en un escenario global, donde el uso de la información por parte de los grupos de interés se ve limitado por problemas de idioma y el acceso reducido por falta de conexión a Internet. En el caso de la CMR, la transparencia fue menos clara para aquellos grupos no angloparlantes que no entendían la información. La labor de la CMR en la traducción de información sobre el programa de trabajo a

ESTRATEGIAS PARA ESTABLECER UN PROCESO TRANSPARENTE

- Respetar las expectativas de los grupos de interés en cuanto a comentar acerca de productos provisionales, dadas las normas actuales de transparencia.
- Sopesar las expectativas de los grupos de interés sobre su deseo de hacer comentarios, particularmente en relación con productos finales, frente a los riesgos de quebrar un consenso frágil.
- Traducir documentos básicos y de síntesis con objeto de ampliar la participación en el proceso.
- Diseminar documentos en Internet y dedicar recursos significativos a la divulgación por medios no electrónicos.
- Establecer mecanismos adecuados para reconocer y procesar los aportes del público.

otros idiomas fue mixta. Si bien el informe final fue traducido completamente al español y el resumen a varios idiomas,²⁴ los documentos de trabajo no fueron traducidos a ningún idioma. Dado que no resulta práctico traducir múltiples borradores de documentos de trabajo para distribuirlos entre los grupos de interés, un criterio razonable podría ser traducir a los principales idiomas del mundo los documentos básicos y provisionales más importantes. Aun cuando la traducción e interpretación requieren abundantes recursos financieros y tiempo, en procesos futuros debería ser parte integral de los presupuestos y cronogramas.

Los esfuerzos de la CMR de llegar en persona a los grupos de interés y no depender exclusivamente de Internet fueron muy importantes para aquellos con acceso limitado a esta tecnología. Entre éstos se encontraban los grupos de interés del Sur, incluso en instituciones privilegiadas. El contacto personal—mediante seminarios, talleres y consultas oficiales—ayudó a involucrarlos y a solicitar sus aportes en forma más efectiva.

Sin embargo, los esfuerzos de la Comisión por divulgar información sobre oportunidades de participación no fueron igualados por la capacidad de su administración para reconocer los aportes de los grupos de interés una vez que eran recibidos. Este es un problema que puede ser corregido fácilmente en procesos futuros. Durante casi los dos primeros años de vida de la Comisión, los grupos de interés fueron invitados a enviar mate-

rial escrito sobre la efectividad de las grandes represas en relación con el desarrollo. El proceso, que resultó en un total de 970 documentos provenientes de instituciones e individuos de todo el mundo, ayudó a la Comisión a dotarse de una imagen de apertura. Sin embargo, problemas gerenciales minaron de alguna manera la legitimidad de los mecanismos. Los consultores no lograron integrar dichos aportes y recién en las últimas fases la Secretaría tuvo los recursos para hacerlo. Los documentos fueron incluidos en un CD-ROM de la base de conocimientos y enviados a los grupos de interés tras el lanzamiento del informe. No obstante, la falta de un reconocimiento en los inicios minó la confianza en que sus contribuciones habían sido tenidas en cuenta entre aquellos que las enviaron.

Inclusión

“Nadie puede decir que la Comisión Mundial de Represas no ha sido plenamente inclusiva,” declaró el Kader Asmal durante el lanzamiento del informe de la Comisión en noviembre de 2000. Efectivamente, para los estándares de las comisiones globales, la CMR fue extraordinaria en lo que se refiere a su intención inclusiva. En esta comisión no sólo estaban directamente representadas las perspectivas de las personas afectadas, sino que los grupos comunitarios participaron directamente en consultas y audiencias regionales sobre estudios de caso, y al público en general se lo alentó a enviar sus puntos de vista a la consideración de la Comisión. La insistencia de la Comisión en abrir las puertas a todas las formas de evidencia—comunitarias y “oficiales”—como contribución válida a la base de conocimientos, aseguró que fuera más democrática que tecnocrática. Este esfuerzo por llegar a voces nunca antes escuchadas no gustó mucho a los expertos técnicos que estaban acostumbrados a ser los participantes dominantes en tales procesos. Muchos fueron los obstáculos prácticos que surgieron para democratizar el diálogo, y el compromiso de inclusividad elevó las expectativas de la gente, tal vez más de lo que la CMR podría satisfacer, como veremos en detalle a continuación. El principal logro de la CMR radicó en que desarrolló suficiente autoridad convocatoria, y que en dos años de consultas pudo crear y fortalecer el espacio político para involucrar a las partes más afectadas en el proceso de recolectar datos y otras evidencias.

Donde más se demostró la inclusividad del proceso fue en el Foro asesor de la CMR, dado que

éste incluyó organizaciones que en el pasado habían estado poniendo en tela de juicio, no sólo con palabras sino también con enfrentamientos físicos, la legitimidad de los proyectos de represas. En el Foro participaron organismos de crédito a las exportaciones que habían apoyado proyectos de represas controversiales en el Sur, a la par de grupos de pueblos indígenas que defendían sus tierras ancestrales frente a la construcción de estas obras. Grandes empresas de ingeniería que suministraban equipo para represas se incorporaron junto con organizaciones de la sociedad civil que habían organizado protestas frente a las oficinas de dichas firmas. Las reuniones del Foro brindaron la posibilidad de que tal diversidad de actores se juntara en una mesa de diálogo por primera vez, como ocurrió cuando el Banco de Cooperación Internacional de Japón se reunió con la Alianza de Pueblos de la Cordillera, en las Filipinas. Algunos miembros del Foro se rehusaron a embarcarse en diálogo directo con otros, pero muchos funcionarios de organismos, representantes comunitarios y ONG vinieron con un oído atento, o lo desarrollaron. Aunque los efectos son difíciles de medir, el haber reunido a tales actores en el mismo recinto para tres importantes reuniones del Foro fue a todas luces un logro importante.

Los cuerpos consultivos son considerablemente valiosos en lo que hace a proporcionar la plataforma para el intercambio entre grupos de interés en conflicto.

Mientras que el acto de convocar a tal diversidad de participantes valió la pena y fue bastante inusual, el compromiso de los miembros del Foro con el programa de trabajo de la CMR fue esporádico y disparejo. La satisfacción de los miembros del Foro con su desempeño tenía que ver parcialmente con el grado de efectividad con que se organizaban para brindar aportes. Algunos tomaban la iniciativa. Por ejemplo, el presidente y la secretaria pasaron incontables horas respondiendo preguntas, principalmente de ONG y grupos de la industria, acerca de cómo la CMR encuadraba su programa de trabajo y el contenido

documentos y eventos específicos. El tiempo y la diplomacia requeridos para esta tarea no deberían ser subestimados. Mantener estos grupos diversos en el proceso requería importantes cualidades personales por parte de los miembros.

Las oportunidades estructuradas que tuvieron los miembros del Foro para proporcionar orientación sobre el programa de trabajo fueron mucho menores. Los miembros de la Comisión y de la Secretaría dicen que fueron informados y autorizados por las dos reuniones formales que mantuvieron con los miembros del Foro. Sin embargo, las consultas se quedaron muy cortas en utilizar al Foro como “caja de resonancia” para dar dirección al informe final de la CMR, en la medida en que los miembros del Foro adquirirían poca información proveniente de las deliberaciones internas de la Comisión. Como resultado, el aporte de los miembros del Foro en el proceso y en el producto resultante fue bastante reducido. Entre la segunda reunión del Foro y el lanzamiento del informe, el contenido del documento final estuvo rodeado de un aura de secreto; de hecho el informe ya publicado sorprendió a muchos miembros del Foro, muchos de los cuales estaban mal preparados para recibir y responder al informe.

La experiencia de la CMR sugiere que los cuerpos consultivos son considerablemente valiosos en lo que hace a proporcionar la plataforma para el intercambio entre grupos de interés en conflicto. Tales cuerpos enriquecen el aprendizaje compartido de una comisión y su análisis de los temas. Para que los participantes cosechen beneficios tangibles de la experiencia, necesitan no sólo estar organizados y automotivados sino que requieren ser puestos al día regularmente acerca del progreso del programa de trabajo y de la dirección que va tomando el análisis de la Comisión. La CMR proporcionó excelentes actualizaciones de información a los miembros del Foro pero, como indicamos en nuestra discusión acerca de la transparencia, se quedó corta a juzgar por sus propios estándares en lo que se refiere a involucrar plenamente al Foro.

La habilidad de la CMR para crear y mantener el espacio político que facilitara una participación diversa se debió en gran parte al enfoque abierto de recolección de información. En lugar de definir previamente los criterios de efectividad de las grandes represas para el desarrollo, la Comisión invitó a los grupos de interés a presentar sus

ESTRATEGIAS PARA ESTABLECER UN PROCESO INCLUSIVO

- Usar foros consultivos que creen oportunidades estructuradas para facilitar aportes de grupos de interés múltiple al proceso. Si han de actuar como embajadores del producto final, los miembros del foro deben ser informados regularmente sobre el producto que se está desarrollando con el objeto de obtener su apoyo.
- Adoptar un programa de trabajo que permita a los grupos de interés proponer diversos enfoques y medidas que favorezcan la inclusión.
- Organizar audiencias públicas y establecer procesos para aceptar presentaciones generales del público con el fin de fomentar la inclusión de puntos de vista diversos.
- Utilizar redes internacionales para divulgar información sobre eventos, y además aprovechar las redes nacionales y regionales y los medios de comunicación masiva para llegar a audiencias más numerosas.
- Proporcionar respaldo financiero a representantes comunitarios y otros grupos carentes de recursos para permitirles viajar a reuniones, de modo que su grado de participación sea equivalente a la de gobiernos, empresas y otros grupos bien provistos de recursos.

propias opiniones analíticas y normativas acerca de si los proyectos de represas habían beneficiado el desarrollo de sus sociedades. En teoría, los estudios de caso de criterios y disciplinas múltiples se establecieron con el propósito de extraer tales puntos de vista convergentes y divergentes.²⁵ Tal enfoque aseguraba a los grupos de interés que el proceso no prejuzgaba resultados, estimulando de este modo la participación.

Las metodologías alternativas para el programa de trabajo podrían haberse enfocado en comparaciones más integradas de represas con alternativas hídricas y de energía, o en situar las represas dentro de los pronósticos globales de esos recursos. Muchos participantes de la industria y gobiernos piensan que tales comparaciones no fueron realizadas y mostraron su incorformidad al respecto. Los grupos de interés científicos criticaron intensamente la aparente falta de méritos técnicos del informe final de la CMR. No obstante, hay que insistir en que un proceso más tecnocrático habría excluido un amplio espectro de puntos de vista estimulados por la CMR, tanto comunitarios como oficiales.

El enfoque abierto e inclusivo de recolección de opiniones y datos por parte de la Comisión tuvo implicaciones significativas en su estructura y operaciones. Por ejemplo, las consultas y estudios multifacéticos requirieron muchos esfuerzos gerenciales y fondos presupuestarios. El gasto total de la Comisión durante dos años y medio alcanzó a casi US\$10 millones, de los cuales la mayor parte se destinaron a la compilación y síntesis de conocimiento.²⁶ La amplitud del esfuerzo creó una gran carga de recaudación de fondos. También fomentó nuevas relaciones entre los grupos de interés, facilitó un intenso proceso de aprendizaje compartido entre los comisionados, y llevó a la producción de un informe que modificó significativamente el contexto para el debate sobre represas. Dado que uno de los puntos de mayor tensión en el debate sobre represas había sido la oposición de la sociedad civil, la legitimidad del proceso de la CMR y su potencial para lograr un progreso real dependían de la inclusión de una variedad de voces provenientes de la sociedad civil.

Las consultas regionales de la CMR fueron vehículos importantes para demostrar el enfoque inclusivo de la Comisión. Estas consultas, que tuvieron lugar en Asia meridional, Sudamérica, África y Oriente Medio, y Asia del Este y Sudeste, permitieron llevar casi a toda la Comisión y la Secretaría a escuchar a grupos de interés del Sur. La Secretaría hizo esfuerzos considerables para incluir en los paneles temas sociales, económicos y ambientales, junto con perspectivas a favor y en contra de las represas, mediante la selección anticipada de expositores basada en un proceso general de presentación de propuestas. Por su parte la Comisión pagó los gastos de viaje de los presentadores cuando éstos carecían de medios. Esto permitió la asistencia de un amplio abanico de presentadores, desde representantes comunitarios y expertos en medio ambiente, hasta ingenieros de represas y planificadores de organismos. Los eventos no sólo despertaron conciencia acerca de la Comisión durante su proceso, sino que además constituyeron medios de legitimizar los resultados del proceso, y la Comisión pudo basar su informe en consultas con miles de personas.

El primer intento de organizar un programa de consultas fracasó penosamente dado que la Comisión planeó una visita al terreno en el muy controversial proyecto Valle del Narmada, en India. Esta decisión indignó al gobierno del estado

de Gujarat, uno de los principales beneficiarios del proyecto de represa. En respuesta, el gobierno de India retiró su permiso a la reunión y la Comisión se echó atrás en medio de una andanada de prensa negativa. Sin embargo, posteriormente la Comisión consiguió acordar eventos con representación diversa en Sri Lanka (para Asia Meridional), Brasil (para América Latina), Egipto (para África y Oriente Medio), y Vietnam (para Asia del Este y Sudeste).

Las consultas regionales dejaron dos enseñanzas que son relevantes para comisiones y procesos futuros de grupos de interés múltiples. Primero, aun cuando las reuniones son cuidadosamente diseñadas en términos de equilibrio e inclusividad, el fracaso del evento de India sirve como recordatorio de que el lugar y el momento de las reuniones públicas constituyen una decisión política que puede alienar grupos de interés. Cuando tales decisiones están fuertemente sesgadas hacia uno u otro lado, la comisión corre el riesgo de destruir su capacidad de convocar un diálogo amplio de actores. En este caso, la preparación de la reunión parecía referirse a una controversia local.

Segundo, la CMR tuvo éxito en lo que se refiere a movilizar aportes de la comunidad para sus audiencias, algo notable para una comisión mundial. Con frecuencia, los eventos de la CMR constituyeron la primera vez que funcionarios de gobierno escuchaban directamente las voces de la gente afectada y los puntos de vista alternativos de las ONG. En parte, esta movilización fue un mérito de los esfuerzos de diversos comisionados, personal de la Secretaría y miembros del Foro. Sin embargo, la movilización comunitaria se debió a los esfuerzos de unos pocos y dedicados grupos de la sociedad civil, los cuales con extraordinaria coordinación y recursos propios consiguieron establecer contactos a nivel comunitario. En el futuro, para movilizar la participación, los procesos también dependerán fuertemente de una red de personal, comisionados y asesores. En los lugares donde tales redes tienen alcance limitado, como seguramente ocurrirá, podría ser práctico asignar recursos adicionales a grupos de la sociedad civil y actores locales que incrementen la cobertura comunitaria a los niveles apropiados. Asimismo, el logro de respaldo de los medios masivos de comunicación podría ser otra estrategia efectiva en función de los costos para movilizar aporte comunitario a las consultas.

¿Un modelo exitoso?

¿Fue la CMR un modelo exitoso? ¿Qué enseñanzas pueden extraerse de la experiencia de la CMR para otras comisiones de grupos de interés múltiples? La estrategia implícita de la CMR fue lograr consenso entre un pequeño grupo de comisionados, aunque legítimo y ampliamente representativo, para luego ampliar este consenso a un grupo más grande de partes interesadas y afectadas. La CMR cumplió una condición necesaria para el éxito: produjo un informe de consenso. El haber logrado este objetivo tangible sugiere que la Comisión trascendió —en lugar de multiplicar— las fracturas entre los grupos de interés en el debate sobre represas. El logro de consenso no fue en modo alguno inevitable, previo a la conclusión de ninguna de las etapas del proceso. Se consiguió en gran parte gracias a un diseño cuidadoso. Un componente central en este diseño fue el principio del “consenso suficiente” sobre el cual el Presidente basaba las deliberaciones. Esta formulación permitía progresar incrementalmente hacia un acuerdo sobre un conjunto siempre creciente de asuntos, aun cuando se reservaba espacio para el desacuerdo. Por ejemplo, un comisionado elegía emitir un comentario en el cual señalaba su acuerdo con el informe, pero además su preocupación de que la CMR no hizo lo suficiente para desafiar la premisa básica de la empresa del desarrollo.

El consenso entre los comisionados siempre intentaba ser un medio para un fin más importante: el progreso hacia un consenso entre los grupos de interés en general. Tal resultado estaba condicionado a un proceso legítimo. Una suposición importante de la Comisión fue que si los grupos de interés se sentían adecuadamente representados en la Comisión, y si ellos reconocían que sus voces eran escuchadas como correspondía, entonces dichos grupos tendrían pocas razones para rechazar el resultado. En la presente evaluación, hemos documentado y discutido varias fortalezas y defectos en el proceso de la CMR, así como los puntos de vista de los grupos de interés acerca de las implicaciones de estos defectos. ¿Las opiniones de las partes interesadas acerca de las debilidades del proceso afectan el resultado? Como se desprende de un breve resumen de reacciones al informe, la respuesta a dicha pregunta depende de cada uno.

¿Consenso desde el comisionado hacia el grupo de interés? Reacciones al informe de la CMR

Las reacciones al informe de la CMR señalaron que ampliar el consenso desde los comisionados hacia un conjunto más grande de grupos de interés no sería ni automático ni fácil. Las reacciones de las partes afectadas durante los seis meses posteriores a la publicación del informe estuvieron en gran medida en línea con las de varios grupos de interés. Sin embargo, el detalle y la amplitud de las reacciones demostraban que los diferentes grupos estaban leyendo el informe atentamente.²⁷ A continuación describimos sucintamente estas reacciones y su significación, pero con dos advertencias. Primero, debido a que esta evaluación fue completada sólo meses después de la publicación del informe, lo que sigue capta únicamente las reacciones inmediatas al mismo y no la lenta serie de reacciones, en tanto que las implicaciones de la CMR son sopesadas frente al conocimiento y la práctica existentes. Segundo, las breves descripciones que siguen no reflejan completamente las variaciones en las respuestas dentro de cada grupo de partes afectadas.

Una mayoría de ONG, particularmente las internacionales, dieron muy buena acogida al informe final y buscaron compromisos concretos de las instituciones financieras internacionales para con sus directrices. Asimismo se dieron cuenta de que de tales compromisos dependerían, no solamente la credibilidad de la CMR sino también la participación de ONG en procesos de grupos de interés múltiples futuros. Una minoría de ONG manifestó su fuerte oposición al informe. Estas dijeron que el hecho de que la CMR no rechazara de plano la tecnología de las grandes represas, así como su énfasis en los procesos de toma de decisiones, era inaceptable para el movimiento antirrepresas mundial.²⁸

Los movimientos populares y las organizaciones de base comunitaria encontraron mucho estímulo en el informe y expresaron su deseo de trabajar dentro de su marco, pero también manifestaron desencanto porque la CMR no basó su análisis en una crítica más fundamental de la teoría y práctica del desarrollo contemporáneos. Cuestionaron la decisión de la CMR de restringir a los grupos indígenas el principio de “consentimiento libre, previo e informado” en referencia a los impactos de los proyectos hídricos e hidroeléctricos. La CMR favoreció una noción menos precisa de “aceptabilidad pública” de las represas, en lugar de

consentimiento libre, previo e informado por parte de la población general. Tanto las ONG como los movimientos populares criticaron el proceso, sugiriendo que había una intervención excesiva de consultores “con prestigio” e inadecuada retroalimentación hacia las partes afectadas durante y después de la consulta.

Las respuestas de las instituciones financieras internacionales, tanto bilaterales como multilaterales, fueron variadas. El Banco Mundial, un actor clave y organizador del proceso de la CMR, fue sin duda la institución más cautelosa. Utilizó las reservadas reacciones de los gobiernos clientes como justificación de su respuesta poco entusiasta. Con base en ello prometió que no habría nuevas condicionalidades para los préstamos generadas por el informe de la CMR. También propuso un modesto conjunto de actividades de seguimiento, tales como la recolección de información sobre buenas prácticas y más exploración sobre modos en que las directrices de la CMR podrían informar las propias estrategias del Banco Mundial. Los Bancos Asiático y Africano de Desarrollo señalaron que comenzarían el proceso de integrar las directrices en sus propios procedimientos. Un comunicado de la administración del Banco Asiático de Desarrollo al Foro de la CMR fue particularmente amplio en establecer el modo en que adoptaría las recomendaciones de la CMR, aunque una consulta del Banco con sus gobiernos miembros indicó que faltaba recorrer un largo camino antes de que éstos aceptaran el espíritu de las recomendaciones.²⁹ Los organismos de ayuda bilateral, como los de Alemania, Reino Unido y Países Bajos, muchos de los cuales dieron fondos a la CMR, respaldaron abiertamente el informe. Al mismo tiempo, hicieron hincapié en la necesidad de adaptar las directrices a los procesos de política nacionales y estimularon el debate en esa dirección.

Las organizaciones de las Naciones Unidas (ONU), muchas de las cuales habían tenido algún tipo de vínculo con la CMR durante el proceso, brindaron una cálida acogida al informe. El enfoque común de la ONU y el informe de la CMR se destaca en las normas de la ONU que la Comisión decidió incluir en el centro de su análisis y marco futuro. Las organizaciones de las Naciones Unidas manifestaron su agrado sobre la utilidad del marco de la CMR para todo tipo de desarrollo, no sólo el relacionado con represas. En general su enfoque fue constructivo e indicó una

disposición a poner a prueba las recomendaciones. El director del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) recibió positivamente la contribución del informe a los debates sobre el desarrollo y ofreció dar acogida al cuerpo de seguimiento de la CMR—la Unidad de Represas y Desarrollo—en las oficinas del PNUMA, para facilitar la divulgación entre las partes interesadas de los gobiernos. La Organización Mundial de la Salud halagó el informe de la CMR por reconocer los innumerables y a veces complejos efectos de la construcción de represas en la salud pública y reconoció el marco de derechos y riesgos como un “salto hacia adelante en la planificación del desarrollo” en general.³⁰ La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) criticó a la Comisión por subestimar las preocupaciones relacionadas con la seguridad alimentaria, pero prometió poner en la mesa las recomendaciones durante el próximo diálogo internacional de grupos de interés múltiples sobre agua, alimentos y medio ambiente.

Las empresas privadas y públicas y los grupos y asociaciones de comercio relacionados con las represas criticaron las recomendaciones de la CMR para el futuro, su caracterización del pasado y su proceso de sistematización de conocimientos. El objetivo de la industria era establecer una serie de guías claras sobre cuándo y cómo construir represas con el propósito de reducir los costos de transacción en la realización de las obras, que a la vez les permitiría continuar construyéndolas, aunque dentro de un marco más restringido. En su opinión, algunas de las directrices de la CMR, tales como el llamado a un diálogo de los grupos afectados en torno a opciones y negociaciones entre las firmas de construcción y las poblaciones afectadas por el proyecto, introducirían incertidumbres y riesgos intolerables en la implementación del proyecto. Con referencia al pasado, la industria de represas acusó a la CMR de restar importancia a las contribuciones de estas obras al desarrollo y de exagerar los costos. Con respecto al proceso, la industria criticó con aspereza las fases finales de la CMR y señaló que la falla de la Comisión en cuanto a no compartir con los grupos de interés los hallazgos provisionales y los borradores de conclusiones representaba un fracaso en la transparencia.

Por último, varios gobiernos del Sur, como Brasil y Nepal, produjeron una respuesta final al informe, en la cual estaban de acuerdo con los valores centrales y muchas prioridades estratégicas promovidos por la Comisión, pero sugerían que éstos ya formaban parte de sus políticas y medidas nacionales.³¹ El tono general fue defensivo. Tal actitud se extendió a su interpretación del proceso de seguimiento. Si bien la CMR exhortó a los gobiernos a iniciar diálogos nacionales y a establecer un marco para internalizar las directrices de la Comisión, muchos de ellos interpretaron incorrectamente el informe como un llamado a importar plenamente tales directrices, lo cual fue objetado por motivos de soberanía nacional.³² También con relación al proceso, algunos gobiernos, tales como India, China, Nepal y Etiopía, criticaron la metodología de la CMR por considerarla insuficientemente representativa de la variedad de represas existentes porque no había tomado suficientemente en cuenta las opiniones y datos de los gobiernos.³³ En contraste, en Sudáfrica, el Departamento de Asuntos Hídricos y Bosques, el Comité Sudafricano Nacional de Grandes Represas, el Grupo de Monitoreo Ambiental (una ONG) y la UICN celebraron conjuntamente un Congreso que estableció medidas concretas para presentar las recomendaciones de la CMR en el contexto sudafricano.³⁴ En la única reacción hasta la fecha de un país del Norte (aparte de los organismos de ayuda del Norte), el gobierno noruego halagó el informe de la Comisión, aunque advirtió que puede haber “ido demasiado lejos en lo que hace a adoptar sistemas decisorios basados en el consenso” frente a la opción preferida por tal país de permitir que las legislaturas decidan en representación de la comunidad en su conjunto.³⁵

En resumen, en el corto plazo el consenso de los comisionados no se tradujo en un consenso más amplio de las partes afectadas. Las reacciones iniciales sugieren un endurecimiento de las posiciones que existían antes de la Comisión. Sin embargo, una mirada más cercana a las reacciones indican predisposición de los grupos de interés a resolver disonancias, comparar recomendaciones con políticas y situaciones existentes en el terreno, y posiblemente poner en práctica algunas ideas tomadas del informe. Si en el futuro del debate sobre represas quiere lograr un amplio consenso, es posible que se llegue a éste a través del largo proceso iniciado —más que concluido— por la CMR. Tal como lo señala el informe de la

Comisión, “... para resolver los problemas que dificultan el desarrollo de recursos hídricos e hidroeléctricos, todas las partes afectadas deben mantenerse unidas. Se trata de un proceso con herederos múltiples y sin un árbitro bien definido.”³⁶

¿Podría haberse logrado un consenso inmediato y viable entre todos los grupos de partes afectadas? A partir de las reacciones al informe puede extraerse una base de información para extrapolar lo que cada grupo podría haber buscado en un consenso de ese tipo. Según sus reacciones, las ONG y los movimientos sociales posiblemente habrían procurado una condena más directa de los procesos de desarrollo más amplios. Los grupos de la industria probablemente habrían rechazado cualquier articulación del marco de derechos y riesgos que diera a las comunidades afectadas el poder de negociar con la industria en un lento procedimiento caso por caso. Varios gobiernos bien podrían haberse centrado en asuntos de pertinencia específica para sus respectivas circunstancias nacionales. De haber prevalecido las opiniones de gobiernos e industrias, las ONG y los movimientos sociales podrían haber suspendido totalmente su compromiso con el proceso.

De ahí que el logro de un consenso inmediato y amplio entre todos los grupos de interés probablemente no habría sido una meta viable. Asimismo, lo único que tal vez habría producido un proceso de negociación de grupos de interés sobre el contenido del informe de la CMR habría sido un documento que si acaso habría avanzado en relación con el statu quo. Es razonable pensar que tal informe habría tenido mayores posibilidades de ser adoptado plenamente por instituciones de desarrollo, gobiernos e industria en el corto plazo. No obstante, casi con seguridad tal informe habría carecido del respaldo de las ONG y los movimientos sociales y habría generado aún mayores protestas de la ciudadanía. Al concentrarse en lograr un consenso entre un menor número de comisionados, la CMR ha producido un texto con mayores aspiraciones, aunque las naciones y las industrias que construyen represas lo han recibido sin entusiasmo. En el largo plazo, la promesa de implementación depende en gran medida de un compromiso constructivo y sostenido entre la sociedad civil y gobiernos, organismos internacionales y el sector privado, y de las expectativas de resultados en el mediano al largo plazo.

El legado de la CMR

La promesa de una comisión representativa

La CMR pone de manifiesto tanto la promesa como los peligros que entraña un proceso asesor de grupos de interés múltiples. La promesa es que la selección de gente que conoce bien los problemas puede brindar legitimidad frente a una enorme variedad de grupos de interés involucrados en un debate. Los peligros radican en el desafío que plantea determinar la representatividad entre partes afectadas heterogéneas, y en lograr que ese consenso conseguido entre los comisionados representativos se convierta en uno más amplio.

*Si tiene éxito, la CBM le
dará un impulso a las
normas de buena
governabilidad.*

La CMR también deja enseñanzas sobre cómo respaldar y promover la legitimidad de las comisiones consultivas. La experiencia de la CMR sugiere que si un proceso de grupos de interés múltiple ha de trascender las divisiones políticas que se generan en torno a un problema, en la mesa de discusión deben estar presentes representantes de todas las partes del debate. La CMR ofrece un modelo en virtud del cual las voces que por mucho tiempo han protestado el hecho de que se hayan tomado decisiones que afectan sus vidas en su ausencia, puedan ahora presentar sus puntos de vista directamente y participar en el desarrollo de un marco para la toma de decisiones en el futuro. ¿Quiénes son las partes afectadas? ¿Quiénes deberían sentarse a la mesa de discusión? Convenientemente, el informe de la CMR identifica un marco para deliberaciones basadas en “derechos y riesgos”. Este marco recomienda la identificación plena de derechos que se interfieren, seguida de una solución negociada y considerando además los riesgos voluntarios e involuntarios que están latentes en un proyecto. Esto provee un punto de partida para identificar grupos de interés legítimos para el diálogo en muchas arenas del desarrollo, desde la internacional hasta la local.

Estos órganos, cuando cuentan con legitimidad frente a un amplio espectro de grupos de interés,

se encuentran en buena posición para actuar como “empresarios de normas,” quienes articulan genuinamente nuevas formulaciones que con el tiempo se difunden y son aceptadas en la arena internacional como nuevas reglas de conducta.³⁷ La articulación del marco de “derechos y riesgos” por parte de la CMR es un ejemplo de tal formulación.

¿Cuál es el aporte de un buen proceso?

En la presente evaluación hemos examinado el proceso de la CMR en relación con su independencia, transparencia e inclusividad. Si bien el proceso no estuvo libre de defectos, hemos concluido que en lo esencial fue sólido. Sin embargo, como sugieren las reacciones recién señaladas, ningún buen proceso puede por sí mismo trascender las divisiones políticas. Sería en efecto ingenuo sugerir lo contrario. Entonces, ¿qué aportó a la Comisión el cuidado del proceso? y ¿qué promete para procesos futuros?

La contribución más significativa del buen proceso es apoyar la legitimidad de aquellas experiencias que involucren grupos de interés múltiples. La importancia de esto estriba en que, en problemas contenciosos tales como las represas, no todas las divergencias pueden ser reconciliadas mediante nuevos avances en el campo de la información y el conocimiento. Al final habrá ciertas diferencias irreconciliables y se requerirá de un marco para decidir qué intereses van a prevalecer. Un proceso legítimo constituye una defensa importante contra las críticas a un enfoque como éste.

Un buen proceso puede incrementar la amplitud y la variedad de datos y perspectivas que informan la toma de decisiones. Los esfuerzos de inclusión de la CMR permitieron incorporar a la discusión voces que con frecuencia habían sido marginadas del debate sobre represas. La Comisión extendió una amplia red que recogió las opiniones de los desplazados junto con los informes de consultores y los bancos de datos de los gobiernos. Tal proceso enriqueció la base de conocimientos sobre la cual tuvieron lugar las deliberaciones de la CMR.

Un aporte importante de un proceso de grupos de interés múltiples es su capacidad para crear espacios más amplios para el diálogo entre los grupos de interés. En esta misión, el éxito de la CMR fue sólo parcial. Durante sus frecuentes reuniones cara a cara, los comisionados tuvieron la

oportunidad de trascender las caracterizaciones preconcebidas de otras partes afectadas. Estas oportunidades de interacción fueron mucho menos frecuentes entre grupos más amplios de actores. Más aún, las consultas regionales y en gran parte las reuniones del Foro fueron, más que oportunidades para el intercambio, eventos estructurados para informar a la Comisión. Finalmente, la ausencia de un informe provisional que pudiera estimular una discusión directa entre los miembros del Foro se convirtió en un obstáculo a la apertura del diálogo entre grupos de interés. No obstante estas fallas de diseño, la Comisión estimuló mucha más comunicación entre los grupos afectados que en cualquier otra instancia del debate sobre represas, además de que impulsó la formación de redes entre esos grupos.

El desafío de la implementación

Normalmente, los procesos de grupos de interés múltiples tienen poca autoridad oficial en la adopción de decisiones, y la CMR no fue una excepción. En cambio, dichos procesos están diseñados para obtener consentimiento de implementación mediante un proceso de inclusión, con atención especial a la sociedad civil y el sector privado. Todo proceso estructurado con base en grupos de interés representativos tiene el potencial de generar formulaciones genuinamente nuevas y transformadoras con capacidad de romper paralizaciones de política, una contribución que es más difícil de lograr cuando los procesos son netamente gubernamentales.

Aun así, tal como lo sugieren las reacciones tentativas y defensivas a la CMR por parte de los gobiernos del Sur, un enfoque de grupos de interés múltiples no puede existir armónicamente con el contexto actual de derecho internacional basado en la soberanía de los Estados. Como lo ilustra la reacción negativa del gobierno indio a la designación de un activista como comisionado, los gobiernos ponen en tela de juicio la legitimidad de individuos no electos como representantes de una opinión amplia. Más todavía —y como lo indican los reclamos gubernamentales en el sentido de que la CMR no debe introducir nuevas condiciones— los gobiernos no confían en la habilidad de los actores no gubernamentales para circunscribir el rol de los Estados mediante organismos internacionales y procesos similares a la CMR.

¿Cuál es, entonces, el mejor camino para la implementación? ¿Un camino que capte el potencial de creatividad de los procesos de grupos de interés múltiples, sin olvidar el papel legítimo de los gobiernos? La respuesta completa a esta pregunta deberá aguardar la sucesión de reacciones que provocará el informe de la CMR a lo largo del tiempo. Sin embargo, los pasos iniciales tomados por varios actores ofrecen indicaciones sobre un camino a seguir.

El Foro de la CMR creó la Unidad de Represas y Desarrollo (URD) para sacar adelante su trabajo. Varios miembros del Foro — el Banco Mundial, la UICN y las ONG, una autoridad de cuencas hídricas, un movimiento social y un actor del sector privado—convinieron en servir como comité directivo de esta unidad. Que un grupo de partes interesadas acuerde asumir dicha función es una indicación de la importancia del informe de la Comisión.

*En la mesa de negociaciones
deben estar presentes
delegados que representen
todo un rango de
perspectivas.*

La CMR redactó sus recomendaciones en el contexto de los convenios y declaraciones de las Naciones Unidas sobre derechos humanos, desarrollo y medio ambiente. Al hacerlo así, se colocó a sí misma dentro de los contextos de las deliberaciones intergubernamentales. De este modo sugirió una de las maneras en que los gobiernos se pueden comprometer con los hallazgos de la Comisión de tal forma que reconozcan la legitimidad de las deliberaciones intergubernamentales. Más aún, la decisión por parte del comité directivo de escoger un órgano intergubernamental establecido —el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente— como sede de la URD ofrece un puente adicional con los gobiernos.

Al mismo tiempo la CMR, en lugar de ser respaldada por mecanismos oficiales de sanción, depende de la aceptación de normas de prácticas respaldadas por el escrutinio de la sociedad civil con respecto al sector privado, los gobiernos

nacionales y organismos internacionales. Si tiene éxito, una función crítica de la Comisión será proporcionar ímpetu a las normas de prácticas para proyectos de infraestructura. En un plazo más largo, el regreso a los procesos oficiales gubernamentales e intergubernamentales posiblemente se irá desarrollando de manera creciente mediante la transformación de las prácticas en leyes, parcialmente mediante la presión sostenida por parte de actores no estatales.

Esta discusión refuerza el mensaje de que, si bien la democratización de la toma de decisiones a nivel mundial puede traer consigo beneficios significativos, al final los progresos en materia de

principios y prácticas deben transferirse e implementarse en el nivel nacional y subnacional. No obstante, como sugiere la experiencia de la CMR, los esfuerzos de democratización globales y nacionales se refuerzan mutuamente. En el proceso de la CMR, la sociedad civil en el nivel nacional tuvo un papel catalítico en la creación de la Comisión y sirvió como semillero para una alianza transnacional sobre represas. Al mismo tiempo, el proceso de la CMR proporcionó un medio para facilitar la expresión pública en el nivel nacional, estimulando un mayor diálogo nacional entre sectores. Justamente es en esta promesa de democratización, tanto nacional como global, donde reside todo el potencial de la CMR.

NOTAS

1. Véase por ejemplo WCD Newsletter No. 3, June 1999. En Internet www.dams.org/newsletters/newsletter3.htm (23 de agosto 2001). La audiencia externa ha hecho eco de esta descripción de la CMR (véase Jörg Baur y Jochen Rudolph, "A Breakthrough in the Evolution of Large Dams? Back to the Negotiating Table", D+C Development Cooperation, No. 2, Mazo/Abril de 2001, p. 9-12. En Internet www.dse.de/zeitschr/de201-3.htm (23 de agosto de 2001); David Seckler y Achim Steiner, "More Crop per Drop and Dams on Demands? Implications for the 21st Century". Informe presentado en la ODI-SOAS Meeting Series, 9 de febrero 2000. En Internet www.oneworld.org/odi/speeches/water3.html (23 de agosto de 2001).
2. World Commission on Dams, *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making* (London: Earthscan, 2000).
3. Ver Jonathan Fox y L. David Brown, eds. *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements* (Boston: MIT Press, 1998); Robert Wade, "Greening the Bank: The Struggle over the Environment, 1970-1995," en *The World Bank: Its First Half-Century*. Devesh Kapur, John P. Lewis, and Richard Webb, eds. (Washington: Brookings Institution, 1997).
4. Minu Hemmati et al. "Multi-stakeholder Processes: A Methodological Framework," 2do borrador de informe de proyecto, Foro de UNED, abril 2001. En Internet www.earthsummit2002.org/msp/report/draft_framework.htm (23 de agosto 2001).
5. Por ejemplo, en las reuniones de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, los resultados de los diálogos de grupos de interés múltiples al principio de las sesiones son resumidos por el presidente de la Comisión. Estos resúmenes son presentados a los negociadores durante la semana siguiente y asume la condición de documento oficial. Los delegados escogen párrafos de los resúmenes para formular la decisión final. Comunicación personal con personal del Foro UNED, 30 de julio 2001.
6. Ver A. Florini, ed. *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2000); Dinah Shelton, ed. *Commitment and Compliance: The Role of Non-binding Norms in the International Legal System* (Oxford: Oxford University Press, 2000).
7. World Bank Operations Evaluation Department, *World Bank Lending for Large Dams: A Preliminary Review of Impacts*, OED Précis, septiembre de 1996. En Internet <http://wbln0018.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/3ff836dc39b23cef85256885007b956b/bb68e3aeed5d12a4852567f5005d8d95?> Documento abierto (23 de agosto de 2001).
8. El 14 de marzo de 1997, una coalición de grupos de la sociedad civil emitió la "Declaración de Curitiba" "reafirmando el derecho a la vida y a los medios de vida de la gente afectada por represas" (www.irn.org/programs/curitiba.html), la cual exhorta a una evaluación independiente de las grandes represas. Este llamado hacía eco a una declaración anterior emitida en India por grupos de la sociedad civil opuestos a las represas, la "Declaración de Manibeli", que hizo un llamado a una moratoria en el financiamiento del Banco Mundial para grandes represas en septiembre de 1994 (www.irn.org/programs/finance/manibeli.shtml)
9. Los anales de la reunión y el proceso de seguimiento inmediato fueron recogidos en una publicación de IUCN-Banco Mundial, titulada *Large Dams: Learning from the Past, Looking to the Future* (Gland: IUCN, 1997). En Internet www.dams.org/publications/publication1.htm (23 de agosto de 2001).
10. La Comisión elaboró este conjunto específico de objetivos basada en su interpretación de los seis puntos de los Términos de Referencia desarrollados por los grupos de interés en Gland.
11. Reducido luego a 125 debido a los formularios de encuesta incompletos.
12. World Commission on Dams, "Strategy and Objectives: June 1998 – June 2000," Ciudad del Cabo.
13. Planificado para una capacidad estimada de 18,2 millones de kilovatios, una altura de 173 metros y un desplazamiento hasta de 1,9 millones de personas. J. Pomfret, "China's Giant Dam Faces Huge Problems," *The Washington Post* (7 de enero de 2001): Página A01. En Internet www.deepnet.net/pipermail/chinatour/2001-January/000050.html (23 de agosto de 2001); ver también la página de IRN en Internet, la sección sobre los Three Gorges Dam, <http://irn.org/programs/threeg/> (23 de agosto de 2001).
14. Electricité de France e ISAGEN-Colombia.
15. Autoridad del Río Volta y Lesotho Highlands Development Project.
16. Entrevistas con miembros del Foro, septiembre de 2000 y noviembre de 2000. Correspondencia vía email con un miembro del Foro, enero de 2001.
17. En entrevistas y durante reuniones del Foro, representantes de gobierno expresaron sus reservas acerca del grado de participación de ONG y movimientos sociales en el proceso de la CMR. También, entrevista con un representante de gobierno en abril de 2000.
18. Patrick McCully, "How to Use a Trilateral Network: An Activist's Perspective on the World Commission on Dams." Documento presentado en el Agrarian Studies Program Colloquium, Yale University, 19 de enero de 2001. En Internet www.rivernet.org/general/wcd/other_ngo.htm#how (23 de agosto de 2001).
19. World Bank, documento interno, "Talking points from Government of China discussion with World Bank," 15 de enero de 2001.
20. Basado en entrevistas con funcionarios de gobierno y organismos durante la consulta de la CMR en Egipto en diciembre 1999, y grupos representativos y entrevistas en Tanzania, Kenia y Uganda en noviembre de 2000.
21. Por ejemplo, los Principios de Dublín acordados por representantes de gobierno en 1992 previamente a la

- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, reconocían que “el papel crucial de las mujeres como proveedoras y usuarias de agua y guardianas del medio ambiente, rara vez se ha reflejado en convenios institucionales para el desarrollo y el manejo del agua” como uno de los cuatro principios fundamentales. Principle Three of The Dublin Statement, International Conference on Water and the Environment: Development issues for the 21st century, 26-31 de enero de 1992, Dublín, Irlanda. El informe final de la CMR documenta algunos de los efectos del desarrollo y desplazamientos relacionados con represas en las mujeres, pero sus directrices y recomendaciones apenas incluyen una mención a asuntos de género.
22. Tomado de Corporación Participa, Environmental Management and Law Association, Thailand Environment Institute, and World Resources Institute, “Framework for Assessing Public Access to Environmental Decision-Making,” 2001.
 23. Esta recomendación está incluida en un documento de un asesor que participó en los inicios de la Comisión, Anthony Dorsey, “Institutional Design and Operational Modalities for the Proposed Large Dams Commission,” Stockholm Draft 6, agosto de 1997 (mimeo).
 24. Incluidos francés, ruso, hindi, polaco, alemán, chino, japonés y portugués.
 25. *Brasil*—Represa Tucuruí y ríos Amazonas/Tocantins; *Noruega*—Cuenca de ríos Glomma y Lågen; *Pakistan*—Represa Tarbela y cuenca del río Indus; *Tailandia*—Represa Pak Mun y cuencas de ríos Mekong/Mun; *Turquía*—Represa Aslantas y cuenca del río Ceyhan; *Estados Unidos*—Cuenca Grand Coulee y cuenca de Columbia; *Zambia y Zimbabwe*—Represa Kariba y cuenca del río Zambezi. Evaluaciones de países: China, India, Rusia. Estudio piloto: *Sudáfrica* Represas Gariep y Van der Kloof y cuencan del río Orange.
 26. World Commission on Dams, “World Commission on Dams Project & Financial Report,” mayo de 1998 – abril de 2001.
 27. Para reacciones detalladas al informe final, ver <http://www.dams.org/report/followups.htm> (6 de septiembre de 2001). Este sitio es actualizado de manera continua, e incluye nuevos materiales que ha sido colocados desde que los autores completaron la evaluación de la CMR en mayo de 2001.
 28. Ver Philip Williams, “Lies, Dam Lies,” *The Guardian* (22 November 2000). En Internet <http://society.guardian.co.uk/societyguardian/story/0,7843,400894,00.html> (23 de agosto de 2001). Philip Williams es fundador y ex presidente de IRN.
 29. Ramaswamy R. Iyer, carta pública al profesor Asmal sobre los anales de la consulta de ADB con gobiernos clientes en Manila, 22 de febrero de 2001.
 30. Respuesta de la Organización Mundial de la Salud al informe final de la CMR, “Risks, Rights and Negotiated Agreements,” World Health Organisation, 30 de noviembre de 2000. En Internet www.dams.org/report/reaction_who.htm (23 de agosto de 2001).
 31. Estas opiniones han sido recogidas en cartas oficiales provenientes del organismo nacional de asuntos hídricos de Brasil y el gobierno de Nepal al Banco Mundial, febrero de 2001.
 32. Como en la respuesta final del ministerio de finanzas, gobierno de China al Banco Mundial, febrero de 2001.
 33. Respuesta del gobierno de la India al informe de la CMR y respuesta inicial del gobierno de Nepal, distribuida al Foro de la CMR, 25-27 de febrero de 2001. Respuesta del gobierno de Etiopía, www.dams.org/report/reaction_asfaw.htm, (24 de agosto de 2001). Memo sobre el informe de la CMR enviado por el ministerio de finanzas chino al Banco Mundial, febrero de 2001.
 34. Comunicado de prensa de la CMR, “South African Symposium endorses WCD recommendations,” 24 de julio de 2001. En Internet www.dams.org/press/default.php?article=1324 (agosto de 2001).
 35. “Norway’s Comments on the Report of the World Commission on Dams,” Norwegian Ministry of Foreign Affairs, junio de 2001.
 36. World Commission on Dams, 2000, p. 319.
 37. Martha Finnemore y Kathryn Sikkink. 1998. “International Norm Dynamics and Political Change.” *International Organization* 52(4): 887-917.