

---

## [Protegiendo el incumplimiento: “compensaciones por calidad del aire” en Sudáfrica](#)

### **De cómo se instauraron las compensaciones por calidad del aire**

Las compensaciones por calidad del aire en Sudáfrica son parte de un retroceso a los avances en materia de reglamentación de la calidad del aire logrados por el arduo trabajo de activistas por la justicia ambiental que actúan desde la llegada de una democracia no racial en 1994. Los activistas han trabajado desde hace más de una década contra un organismo regulador omiso y débil (el Departamento de Asuntos Ambientales, o DEA, por su sigla en inglés), empresas fuertes (el gigante petroquímico Sasol y la siderúrgica ArcelorMittal), y Eskom, una empresa paraestatal que tiene el monopolio del sector eléctrico. Finalmente, en 2004 lograron que se reviera la reglamentación de la calidad del aire de manera de adecuarla al derecho ambiental de la constitución de Sudáfrica.

Esto incluyó una nueva legislación sobre la calidad del aire y el establecimiento de normas ambientales y de emisiones para numerosos productos contaminantes. Estos cambios comenzaron a implementarse plenamente en 2010, con el entendido de que en 2015 Sasol, Eskom y otros contaminadores estarían obligados a cumplir con estas nuevas normas, que exigían invertir en tecnología de reducción de emisiones.

Doce años después del cambio de la legislación, los dos mayores contaminadores atmosféricos de Sudáfrica - Eskom y Sasol - aún no estaban listos. Estos se embarcaron en una doble estrategia. Una era aplicar a excepciones a las nuevas normas para la mayoría de sus centrales eléctricas, y la otra era forzar el desarrollo de una política oficial de compensaciones como forma de eludir el cumplimiento de sus obligaciones.

En junio de 2015 se publicó el proyecto de directrices para la compensación por calidad del aire (1), el cual fue ampliamente criticado por los activistas de la sociedad civil. El proyecto no fue el resultado de un proceso “normal” de política y lo que trasluce es la respuesta de un regulador débil a dos poderosas empresas contaminantes que estaban ganando la discusión al cambiar los hechos en el terreno. Al mismo tiempo, el Departamento publicó una defensa integral más amplia (2) que abarcaba cinco campos de aplicación: la calidad del aire, los humedales, la biodiversidad, los recursos hídricos y las compensaciones de carbono.

Ambos documentos, las directrices para las compensaciones y la defensa de la DEA, afirmaban que las compensaciones equilibrarían la protección de la salud de la gente y el medio ambiente con la necesidad de desarrollo económico. En efecto, le devolvieron a los contaminadores el poder del apartheid para decidir sobre cómo lidiarían no sólo con su propia contaminación sino también con la de “los otros contaminadores” que hubieran usado todo su “espacio de contaminación” - sobre todo los hogares que queman carbón de baja calidad porque son demasiado pobres para pagar electricidad. Los activistas ambientales apoyan totalmente las medidas que supondrían una reducción o una eliminación de la contaminación en el hogar resultante de la pobreza energética. En un taller posterior a la publicación de la política de 2015, las comunidades y los activistas estuvieron

---

de acuerdo en que las compensaciones por la calidad del aire no funcionarían. Las compensaciones propuestas por Eskom y Sasol fueron vistas como una manera de trasladar la responsabilidad a las comunidades. No existe comparación posible entre la escala de las emisiones derivadas de fuentes industriales y la de las emisiones domésticas, y se argumentó que la reducción de las emisiones domésticas no debe depender de las compensaciones, sino que es competencia y responsabilidad del gobierno. Resulta particularmente irritante que el gobierno no haya abordado el tema de las emisiones domésticas de una manera seria y que, por el contrario, durante la última década, haya tratado de hacerlo de la manera más barata posible con el programa *Basa Njengo Magogo*. Dicho programa consiste en enseñar a la gente a iniciar el fuego por la parte superior del carbón, en lugar de por la parte inferior. El gobierno y las empresas afirman que este método reduce las emisiones de partículas, sin embargo, no reduce el azufre ni los compuestos orgánicos volátiles derivados de la combustión de carbón, y las toxinas de metal todavía están presentes en el aire, incluido el mercurio, el plomo, el cromo, el magnesio y el arsénico. Este programa es totalmente inadecuado como respuesta a la contaminación causada por la pobreza energética. (3)

### **Cómo funciona**

Las actuales compensaciones por calidad del aire de Sudáfrica se basan en el supuesto de que la contaminación del aire en el interior de las viviendas tiene efectos mucho mayores que la contaminación ambiental regional provocada por las centrales eléctricas alimentadas a carbón y la industria. Los activistas por la calidad del aire nunca han aceptado este argumento como científico porque:

- el nivel de las emisiones domésticas es mínimo en comparación con el de las emisiones industriales;
- no se toma en cuenta la recirculación y el vertido de la contaminación industrial de la región;
- el 50 por ciento de la contaminación de partículas PM10 proviene del arrastre del polvo de las minas de carbón (en su gran mayoría por el transporte);
- el persistente nivel de contaminación (con altos porcentajes de compuestos orgánicos volátiles) derivado de la combustión espontánea del carbón no ha sido cuantificado ni incluido en los cálculos;
- se han realizado escasos estudios detallados sobre la contaminación doméstica en el interior de las viviendas, y sus resultados no son concluyentes.

Aún así, en marzo de 2015, el Departamento de Asuntos Ambientales permitió a Sasol “posponer” el cumplimiento de las normas sobre emisión mínima a cambio de un programa de compensación. El programa de compensación consiste en una bolsa mixta: medidas para hacer frente a los incendios en la sabana sudafricana, pruebas de emisiones de vehículos pesados ??que entran a los locales de Sasol, reducción del polvo de caminos sin asfaltar (lo que los activistas sospechan estaba destinado a crear un nuevo mercado para un producto químico de Sasol que sería más barato - y peor - que el alquitrán para los caminos); intervención en el reciclaje municipal y la recolección de residuos domésticos, así como reacondicionamientos baratos de casas que incluyen un sistema de aislamiento con poliestireno potencialmente inflamable.

La organización activista sudafricana *GroundWork* respondió al plan de compensación de Sasol que (4) “ésta es la opción barata frente al cumplimiento. Funciona de la misma manera que una indulgencia medieval: Sasol puede seguir pecando, con considerables ganancias, siempre que pague el costo - mucho menor - de una penitencia”.

Argumentó que: “Las normas de emisión mínima permiten a las comunidades exigir a las empresas

---

que se hagan responsables de la contaminación. La compensación absuelve a la empresa de esa responsabilidad. Al mismo tiempo, se externaliza la responsabilidad del gobierno de brindar energía limpia a los asentamientos humanos. Por lo tanto, los intereses de la comunidad están en juego en las dos caras de este acuerdo, no obstante quienes participan del acuerdo son el gobierno y Sasol. Hasta el día de hoy, cada vez que han sido consultadas, las comunidades han denunciado las compensaciones en principio y este acuerdo en particular. No obstante, parecería que el asunto ya estaba decidido y las opiniones de la comunidad fueron de antemano excluidas”.

Al discutir estas propuestas, incluso en las reuniones convocadas por Sasol, integrantes de las organizaciones comunitarias reiteraron varios puntos:

- Estos proyectos no pueden sustituir el cumplimiento de las normas de emisión mínima. Sasol debe ofrecer una hoja de ruta de su cumplimiento mostrando qué pasos adoptará y cuándo.

- La aplicación de los planes de gestión de la calidad del aire debe ser un área prioritaria, que debe demostrar el compromiso del gobierno y las empresas para con la reducción de las emisiones industriales dentro de los plazos establecidos.

- Dentro del proceso de los planes de gestión de la calidad del aire se encomendó la realización de estudios para identificar y evaluar las diferentes fuentes de contaminación, estudios que deben ser financiados por Sasol y otras empresas en función del principio de que quien contamina paga.

- Una línea de referencia para la distribución de la contaminación es necesaria pero no suficiente. También debe haber una línea de referencia para la salud de las personas de manera que se entienda el impacto de la contaminación existente sobre la salud. Dicho estudio debería crear las bases para el control de la salud de las personas a través de la recopilación sistemática de estadísticas de hospitales, clínicas y médicos. Los estudios de referencia y la vigilancia de la salud deben estar bajo los auspicios de los planes de gestión de la calidad del aire, ya que cualquier proceso gestionado por Sasol u otras empresas contaminadoras carecerá de credibilidad.

- Independientemente de lo que Sasol haga con sus proyectos de compensación, esperamos que el gobierno asuma la responsabilidad en lo que se refiere a energía y emisiones domésticas. Hasta la fecha el gobierno no ha hecho nada más que el programa *Basa Magogo*, que ha sido una forma barata de evitar una respuesta real y ha demostrado ser totalmente ineficaz.

- Del mismo modo, el gobierno debe proporcionar el personal sanitario y las instalaciones adecuadas para hacer frente a la crisis de salud creada por la contaminación en las zonas del Vaal y el Alto Veld. Esto debe incluir clínicas abiertas las 24 horas que sean capaces de responder a los casos de contaminación de emergencia por la noche así como personal especializado para hacer frente a los trastornos respiratorios. El sistema debe permitir un mejor acceso a la salud pública. Con relación a esto, la población local no confía en que los profesionales vinculados a sistemas de salud de una empresa brinden un diagnóstico adecuado cuando las actividades de esa empresa sean la posible causa de la enfermedad.

### **¿A quién beneficia las compensaciones?**

Las compensaciones, en general, benefician a la industria de muchas maneras. Son una amenaza para la creación de un régimen de reglamentación razonable. Socavan la democracia.

Algunas de las principales preocupaciones de los activistas sudafricanos con respecto a las

---

compensaciones son:

- Las compensaciones siempre culpan de la contaminación o la destrucción de la biodiversidad a las comunidades locales. Las actividades de las industrias generalmente no son identificadas como las causas fundamentales del problema.
- El uso de compensaciones invierte la jerarquía de la mitigación. La jerarquía de la mitigación, que forma parte de la política sudafricana, dice que todas las demás opciones de mitigación, tales como el evitar impactos o minimizar en lo posible los daños, deben ser adoptados antes de considerar las compensaciones. Sin embargo, la industria siempre preferirá las compensaciones a las medidas de mitigación, porque son más baratas. Por lo tanto, habrá presión para reducir los costes de las compensaciones.
- Las compensaciones se usan para justificar lo injustificable: se permiten proyectos que deberían ser rechazados sobre la base de las propuestas de compensación; se permiten prácticas ilegales (por ejemplo, superación de los niveles mínimos de emisiones) sobre la base de las compensaciones.
- La capacidad regulatoria es inadecuada para la tarea y no proporciona supervisión alguna. El supuesto de que la compensación compensa la débil capacidad regulatoria y de planificación es falso. Por el contrario, la agrava.
- Las compensaciones presionarán al gobierno para que abandone sus responsabilidades en lugar de construir capacidad para cumplirlas - al tiempo que debilita la regulación, entrando así en el juego de los grupos de presión empresarial.
- La destrucción provocada por el proyecto original es indudable pero no así los beneficios de las compensaciones - de hecho, la mayoría de las compensaciones pueden, en sí mismas, ser destructivas.
- Las compensaciones marcan el comienzo de la mercantilización y financiarización de la naturaleza.
- Si hay dinero real en juego (como esperan los impulsores), el gran capital intervendrá. Los prestadores de las compensaciones no quedarán restringidos a profesionales individuales y éticos. La compensación estará dirigida por el lucro.
- El uso de compensaciones depende de una serie de falsos cálculos y equivalencias que simplifican sistemas ecológicos complejos y únicos - equivalencias entre lo que se destruye y lo que se conserva y entre "valores" ecológicos y monetarios. (Por ejemplo, ¿cuántos camaleones equivalen el valor de un halcón y cuál es el precio?)
- La compensación enmascarará el hecho de que la pérdida de hábitats y especies es irreemplazable.
- Las compensaciones representan un doble acaparamiento de tierras: las personas pueden ser desplazadas por el proyecto original (por ejemplo, para dar paso a una mina) y luego otra vez por el propio proyecto de compensación. Esto puede deberse a que las personas pierdan sus trabajos con el cambio del uso de la tierra (lo que ya se ha observado con el cambio de establecimientos agrícolas a establecimientos utilizados para la cría de animales de caza - en su mayoría antílopes - para la reventa y la caza, y el desalojo de trabajadores agrícolas) o porque las personas que

---

utilizaron el territorio y los recursos naturales de la zona de compensación quedan luego excluidas de hacerlo (como probablemente ocurra en las antiguas zonas de Bantustán).

- En ciertas cuencas de agua y atmosféricas, las compensaciones pueden quedar anuladas por la acumulación de actividades destructivas - por ejemplo, el drenaje de aguas ácidas de las minas en humedales conservados como compensación de proyectos mineros; las compensaciones de calidad del aire están muy por debajo de la escala y la extensión geográfica de la contaminación industrial (por ejemplo, las compensaciones propuestas por Eskom y Sasol).

*Victor Munnik, victor [at] victormunnik.co.za*

*David Hallowes, hallowes [at] telkomsa.net*

*Groundwork, Sudáfrica, <http://www.groundwork.org.za/>*

(1) Government Gazette, June 2015

(2) Department of Environment, Discussion Document on Environmental Offsets, junio de 2015

(3) Rico Euripidou, 2014. *Slow Poison: Air pollution, public health and failing governance. A story of air pollution and political failure to protect South Africans from pollution.* Hallowes, D (editor), groundWork, junio de 2014,

[http://www.groundwork.org.za/specialreports/Slow%20Poison%20\(2014\)%20groundWork.pdf](http://www.groundwork.org.za/specialreports/Slow%20Poison%20(2014)%20groundWork.pdf)

(4) Respuesta de *GroundWork* al plan de aplicación de compensaciones de Sasol, 29 de enero de 2016.