

Evaluación de impacto social de proyectos en México

Este año 2016 seguramente se empezarán a realizar las primeras evaluaciones de impacto social (EIS) en México, la autoridad sólo invitará a las empresas y gobiernos a que realicen las EIS de proyectos de energéticos, como parte de las nuevas políticas de la Secretaría de Energía (SENER) a nivel federal, dentro de su marco de gestión ambiental y social vinculado al cambio climático, además de formar parte de la reforma energética. Esta propuesta de evaluación de proyectos responde a los compromisos internacionales que tienen firmado México como es el Convenio sobre la diversidad biológica (2004), específicamente en sus directrices voluntarias llamadas AKWÉ: KON, para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos de desarrollo que contemplen realizarse en lugares sagrados, en tierras o aguas ocupadas y/o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares.

1

Estas directrices del Convenio contienen una propuesta de evaluaciones del impacto social muy parecidas a la que el año pasado la SENER emitió como disposición administrativa de carácter general, donde exhorta a quienes vayan a desarrollar proyectos, a realizar de forma voluntaria la evaluación de impacto social, para buscar en sí, alternativas que ayuden a regular proyectos de los sectores de hidrocarburos y electricidad (Diario oficial 26/01/2015 específico sobre hidrocarburos). Seguramente será un gran reto para el personal a cargo de la Dirección general de impacto social y ocupación superficial de la SENER. Aún con ser una opción que seguramente en poco tiempo será obligatoria, tendrá un proceso de presentación, dictamen, resolución y seguimiento, como cualquier otro procedimiento administrativo.

Por supuesto este tipo de evaluación no sustituye a la Evaluación de Impacto Ambiental señalada en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente como parte de los principios rectores de la política ambiental, de los instrumentos institucionales y jurídicos basados en el artículo 25 constitucional. Es importante explicar que este tipo de evaluación de impacto ambiental se realiza en proyectos que la misma Ley señala; para ello es necesario realizar trabajos específicos como son los informes preventivos, la manifestación de impacto ambiental (MIA), estudio de riesgo ambiental y estudio técnico justificativo de cambio de uso de suelo, las cuales se realizarán según el tipo proyecto y lo que autoridad ambiental determine. Este tipo de evaluación ambiental serán revisadas y se emitirá un resolutorio que establecerá si la obra se puede o no realizar, en caso de ser positivo, se darán condiciones que deberán realizarse en las obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o que puedan rebasar los límites y condiciones establecidos en las normas oficiales para proteger, evitar y reducir efectos al ambiente natural y humano.

Este proceso de evaluación y gestión socioambiental lo complementan y afinan otras Leyes y normas oficiales, tales como la Ley general para la prevención y gestión integral de los residuos, Ley de Aguas Nacionales, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética, Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, entre otras leyes federales, aunque también será necesario considerar las estatales, junto con la ISO 26000 sobre Responsabilidad Social.

Una vez que se tenga el resolutivo de autorización en materia de impacto ambiental otorgada por la SEMARNAT o un documento que compruebe que no necesita la evaluación, hasta ahí termina este proceso. De acuerdo al artículo 121 de la Ley general de hidrocarburos la EIS debe hacer antes, con el objetivo de evaluar los impactos sociales que provocarán las intervenciones o eventos planeados en obra o proyecto, teniendo como propósito desarrollar estrategias a través de un plan de gestión social para dar seguimiento y asegurar la gestión permanente de dichos impactos positivos y negativos, o de algún proceso de cambio social provocado por la intervención de la obra o proyecto.

Los gobiernos tendrán que estar muy atentos, especialmente si se tiene que considerar que la obra o actividad está en una área de influencia indígena donde pueden ser susceptibles de afectaciones directamente, por lo que se tendrá que aplicar el Convenio internacional 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (1989), consulta previa que tendrá que realizar la autoridad antes de que acepte se hagan estudios de evaluación lo que significa un gran reto para las futuras consultas públicas, ya que deben garantizar el derecho a la participación ciudadana y el acceso a la información relacionada a los proyectos evaluados.

Actualmente los procesos metodológicos de cómo hacer consultas públicas distan de ser realmente participativos, plurales y democráticos, requerimos construir metodologías y regulaciones que apoyen estos procesos sociales de información y toma de decisión, y esto debe estar fortalecido legalmente con base el artículo 6° constitucional, con la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que es otra herramienta necesaria y vital en la EIS, al mismo tiempo todos estos procesos sociales requerirán de difusión, capacitación, recursos, vigilancia/seguimiento y, sobretodo, estrategias accesibles a la gran diversidad social y cultural de México.

Todo lo anterior es una realidad para proyectos de hidrocarburos y electricidad, pero ¿Qué pasaría si esto se ampliara a otro tipo de proyectos?, por ejemplo los relacionados a la minería, confinamientos de residuos, parques industriales, entre otros. Incluir este tipo de EIS a la MIA convertiría el proceso de evaluación más integral, siempre y cuando la EIS aparezca un como parte del contenido de la MIA de manera explícita, más allá de lo solicitado que son las estrategias para la prevención y mitigación de impactos ambientales y de los pronósticos ambientales con evaluaciones alternativas, donde se proponen medidas necesarias para prevenir, mitigar o compensar alteraciones. Para que esto se dé, se necesita una excelente coordinación entre secretarías de estado y definir claramente las obras y/o actividades que requieran este tipo de evaluación socioambiental integral, así como garantizar la participación ciudadana tanto en los procesos de evaluación como en las consultas públicas.

Por supuesto esto implica un equipo multidisciplinario, ya que el trabajo en sí será un resultado transdisciplinario que tendrá que integrar plena e inteligentemente los conocimientos, saberes y sentires de la población. Otro asunto coyuntural es la comunicación, misma que tendrá que ser clara y transparente entre los sectores productivos y gobiernos, siendo indispensable para que los procesos de EIS sean virtuosos y eficaces, y así no se conviertan en cargas burocráticas sin utilidad para todas las partes. Imaginen que haya dos o tres proyectos en una misma región que requieren una EIS, las cuales no estén debidamente planeadas y diseñadas; la población seguramente quedará fastidiada de tantas preguntas, reuniones y revisiones de documentos, y el trabajo será en vano, aunque lo peor sería que se hicieran y validaran EIS sin considerar la participación social y sólo se hicieran trabajos de gabinete a

partir de estadística oficial con visitas sin haber tenido contacto real con las poblaciones aledañas al proyecto.

Será de gran importancia conocer los posibles impactos sociales en los proyectos, ya que pueden detectarse cambios en el modo de vivir de las personas, su cultura, su ambiente natural relacionado a los recursos naturales con la comunidad, cómo se está dando la cohesión social, es decir el grado de interacción social para conocer el nivel de desigualdad económica y social, características de identidad de la población, sus derechos personales y de propiedad, los niveles de educación, salud y bienestar, así como su percepción en relación a miedos y aspiraciones.

La importante información que se obtenga en la EIS requerirá de ser aplicada y pueda ser capaz de obtener resultados que ayuden a realizar ajustes administrativos necesarios, e igualmente se mejoren y consoliden metodologías diseñadas por tipos de proyecto y territorio, para así lograr que se realice este tipo de evaluación, y que además, se incremente la experiencia de los servidores públicos y prestadores de servicios que evalúan y realizan estas evaluaciones. De esta forma, la EIS será una herramienta en la toma de decisiones que expandirá su aplicación como un documento útil y de beneficio para todos los involucrados, y con ella conoceremos si los efectos del proyecto son de gravedad o benéficos, si su grado de afección va de ligero a grave y si hay un impacto social bajo, moderado, alto o muy alto. Por supuesto esto requerirá de criterios y experiencia para valorarlos, no será suficiente con entregar resultados y la metodología utilizada, la interpretación exigirá de un grupo de trabajo para su análisis y evaluar si es procedente el trabajo realizado de evaluación y los caminos de puesta en marcha para aplicar medidas preventivas, correctivas e interrelación social entre los actores implicados.

Las EIS, además de integrar a los distintos actores sociales en la toma de decisiones, tendrá que asegurar que se rompa esa tendencia actual de preponderar los intereses particulares por los públicos, o de aprovechar estos espacios para buscar resolver asuntos que los gobiernos tienen obligación de realizar, como son los servicios de comunicación a través de caminos, construcción de escuelas o centros culturales. Habrá que dimensionar los diversos tipos de usos que se darán a este tipo de evaluación, por supuesto es parte de un cumplimiento legal, pero sobretodo, es una forma de incluir a la sociedad en temas que regularmente sólo quien lo solicita y la autoridad intervienen formalmente, ahora se abre otra perspectiva que tiene aristas filosas, por ejemplo podría ser usado como arma de poder en decisiones políticas, uso poco ético por grupos de choque social o grupos partidistas, igualmente puede utilizarse para que de la EIS surjan compromisos para cubrir necesidades sociales que son obligación del gobierno.

Como documento técnico la EIS es más allá de reunir y analizar datos provenientes de INEGI, CONAPO o CONEVAL y presentar una tendencia de comportamiento socioeconómico, mucho menos se reduce a encuestas para saber la opinión de la gente y así determinar intereses y necesidades. La EIS deberá ofrecer una serie de información relevante para planear y desarrollar acciones efectivas que ayuden a tomar decisiones y ayude en los ajustes durante el ciclo de vida del desarrollo del proyecto, así se deja de considerar como una actividad aislada y sin responsabilidad social y ambiental corporativa. Por otra parte, dará elementos para que la autoridad ambiental evalúe y asegure que está cumpliendo la normatividad, además de proporcionar información para que la población de las comunidades

locales y alledaños conozcan el proyecto, expresen lo que piensan y sienten, y cuenten con los elementos necesarios para hacer propuestas a los tres órdenes de gobierno e inversionistas de los proyectos, apoyando de esta forma a la planeación y promoción de proyectos sociales y productivos sustentables.

Los resultados de la EIS deben ser concretos, donde imperen el respeto, objetividad y el respaldo científico, y desde luego, además de demostrar que se aseguró en este proceso el respeto de los derechos humanos y la gobernabilidad. Estos serán evaluados y dictaminados por la autoridad correspondiente, emitiendo una resolución que podrá contener estrategias de corresponsabilidad social para dar seguimiento, especialmente al plan de gestión social, que es el eje dinámico que permitirá evitar conflictos, resolver algunos y tener una convivencia pacífica y con acciones virtuosas entre los actores involucrados, ya sea en plazos cortos, medianos y largos. Este plan será el gran reto de construcción colectiva y de negociación desde el comienzo hasta finalizar el periodo de vida del proyecto.

Esperaremos que la realización de este tipo de evaluación se expanda a otro tipo de proyectos, es evidente que aumentarán los costos para los inversionistas y los gobiernos, pero hay que ver este tipo de evaluación como una inversión social, económica y política que podrá ser una herramienta de planeación y negociación para buena toma de decisiones y a la vez responder ante la necesidades sociales de participar activamente y construir su propia visión de futuro, es decir, se considerará como un Valor Compartido, donde las empresas lo asuman como un proceso que dará una ventaja competitiva, por lo tanto es importante ponderar su valor económico y al mismo tiempo el valor social en las comunidades (a largo plazo) donde quieren operar.

Sería igualmente recomendable formar grupos evaluadores sobre los primeros resultados de EIS, de esta manera se haga un alto y se redimensione su magnitud, beneficios y posibilidades de expansión a otro tipo de proyectos, además servirá para proporcionar más información que ayude a retroalimentar a grupos de trabajo que estén realizando estas EIS, con el cuidado que merece de hacer trabajos de calidad y no lleguen a abaratare simplificando informaciones o se conviertan en documentos *copy paste*.

Las fases de que se compone y tendrán que desarrollarse en la EIS son las siguientes: Exploración del sitio donde se quiere poner el proyecto. Análisis documental. Elaboración de metodología Ad Hoc. Construcción de instrumentos de trabajo (Mapas, indicadores, cuestionarios, material informativo y didáctico, etc.). Preparación de material para salir a trabajo de campo. Trabajo de campo (toma de información institucional, individual y de manera colectiva). Compilación y selección de información. Análisis de información. Integración para la identificación, caracterización, predicción y valoración de Impactos Sociales. Elaboración del Plan de Gestión Social desde el enfoque del marco lógico. Construcción del documento final de EIS con indicadores, matrices de evaluación de impacto, entre otros. Ajustes del documento de EIS si hubiera observaciones por parte de la autoridad. Espera de la entrega de la resolución por parte de la autoridad.

Para finalizar será interesante reconocer algunos beneficios que en sí puede dar la EIS, por ejemplo.- maximizarán los impactos positivos, reducirán riesgos y errores, así como se evitarán impactos adversos, logrando crear un empoderamiento social que pueda dar una atmósfera de confianza y respeto. El costo-beneficio social y económico es evidenciado,

permitiendo tener claridad para poder planear y negociar con los diferentes actores sociales, así como dar seguimiento a través de indicadores. Ayudará a tomar decisiones para apoyar y/o complementar la inversión social que tenga planeada el gobierno en el área o municipio. Posiblemente disminuirán conflictos sociales en las diferentes etapas del ciclo del proyecto.

Con la EIS se tendrá un Plan de Gestión Social (con seis planes que lo integran) que dará elementos para facilitar el desarrollo social y económico de manera adaptativa, con el propósito de disminuir demandas sociales de las comunidades y contextualizarlas en tipos y grados de responsabilidad. En el proceso de la EIS podrá darse un espacio de diálogo y de participación ciudadana prevista en las leyes mexicanas y tratados internacionales. Tendrán que ser atendidos los posibles riesgos sociales por impactos sociales negativos para evitar encarecer los proyectos o para atender otros tipos de impactos sociales derivados de otros eventos sociales, climáticos o biológicos.

Otros beneficios son que la EIS mostrará diferentes aspectos críticos y estratégicos para facilitar la convivencia entre el proyecto y las comunidades, así mismo mostrarán diversas formas de negociación que permitan disminuir los conflictos o gastos innecesarios, contribuyendo a que se puedan tener gestiones que se adapten a las políticas, programas y otros proyectos gubernamentales, de grupos civiles o de la iniciativa privada. Igualmente ofrece diferentes escenarios sociales que ayudan a tomar decisiones encaminados a un beneficio ganar-ganar y no sólo se quede en el nivel descriptivo de los resultados, impactos, debilidades oportunidades o amenazas.

J. Adrián Figueroa
Ecoparadigma
Correo: ecoparadigma@yahoo.com.mx

Enero del 2016

Publicado en la revista STRATEGA business magazine. Abril. Pp.36-39. Año 2016. México.