

INTRODUCCIÓN

La evaluación de factores ambientales y sociales es un proceso integrado, y de esta forma es considerado en el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental que lleva adelante la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), en el marco del Decreto 349/005.

En el proceso de elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental (EsIA) requeridos para la Solicitud de Autorización Ambiental Previa (SAAP), el volumen de información social y el grado de involucramiento de las comunidades varían en función del alcance y nivel de los efectos sociales esperados con el proyecto objeto de análisis.

En los proyectos de alta complejidad las dimensiones de los impactos se profundizan y requieren de un enfoque que atienda adecuadamente la identificación de los principales aspectos estratégicos, tanto ambientales como sociales, que puedan operar como limitantes, potencialidades u oportunidades ante la implantación del proyecto. Este desafío debe ser atendido tanto DINAMA a través de la División de Emprendimientos de Alta Complejidad (DEAC), como por el proponente.

La propuesta presentada en este documento busca mejorar la comprensión de las comunidades y los territorios donde se prevé implementar el proyecto objeto de análisis, para potenciar su desarrollo sostenible y optimizar los beneficios para las comunidades. Para ello es necesario llevar adelante una serie de actividades que conduzcan a identificar escenarios, tendencias, aspectos críticos, implicaciones, riesgos y oportunidades generadas en los territorios de

	Elaborado	Aprobado
Nombre	Victoria Laporte	Eugenio Lorenzo
Cargo	Técnico DEAC	Director División EAC
Firma		
Fecha		2/3/16



MVOTMA
Ministerio de Vivienda
Ordenamiento Territorial
y Medio Ambiente



DINAMA
Dirección Nacional
de Medio Ambiente

**FORMULACIÓN DE CRITERIOS
TÉCNICOS PARA INCORPORAR
LA PERCEPCIÓN SOCIAL DE LOS
IMPACTOS AMBIENTALES EN EL
MARCO DE LA SAAP**

DO-EIA-014-00

Página 2 de 34

la zona de influencia de los proyectos, mediante el relevamiento de información específica y adecuada para conducir el proceso de EIA, y la instalación de espacios *ad hoc* de diálogo constructivo entre el proponente, las comunidades y las distintas instituciones del Estado que interactúan en torno al tema y en el área de influencia del proyecto.

En ocasiones, la posible implantación de un proyecto de alta complejidad, donde la información que espontáneamente se maneja relativa a sus impactos es muchas veces diversa y hasta contradictoria, puede conducir a procesos de fragmentación en las comunidades. Para minimizar este riesgo, la comunicación sobre aspectos del proyecto no puede depender exclusivamente del proponente y el proceso de relevamiento de información e involucramiento de las comunidades para la SAAP, y desde etapas tempranas, debe ser conducido desde DINAMA (a través de la DEAC).

En este informe se presenta, por una parte, criterios técnicos para el establecimiento de términos de referencia aplicables al proponente para la elaboración del EsIA, con sus aspectos metodológicos y las dimensiones e indicadores requeridos.

Por otra parte, pautas para el involucramiento de las comunidades a cargo del proponente durante la elaboración del EsIA, que buscan proporcionar orientaciones para desarrollar acciones respetuosas y adecuadas; y pautas para el seguimiento por parte de la DEAC de la gestión que el proponente realice en cuanto al involucramiento de las comunidades durante el proceso de SAAP.

Por último, se incluye un apartado complementario relativo a otra actividad vinculada con los hallazgos del EIA particularmente en la componente social, con pautas para la realización de reuniones interinstitucionales entre la DEAC y otras instituciones del Estado, como parte de instancias consultivas e informativas en el proceso de análisis de la SAAP.

1. FORMULACIÓN DE CRITERIOS TÉCNICOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE TÉRMINOS DE REFERENCIA

APLICABLES AL PROPONENTE PARA LA ELABORACIÓN DEL ESIA

En este capítulo se presenta una serie de recomendaciones de indicadores necesarios para el EsIA, sin perjuicio que durante el proceso de SAAP pueda ser solicitada otro tipo de información o aclaración sobre la información ya presentada, mediante el envío de solicitudes de información complementaria u otros mecanismos como ser reuniones con el proponente y los técnicos responsables de la elaboración del EsIA.

Asimismo se incluyen pautas para la identificación e involucramiento de las comunidades por parte del proponente en las etapas tempranas del proceso de SAAP, con el propósito de relevar su percepción sobre los aspectos centrales recogidos en el análisis de la información secundaria.

1.a. MARCO CONCEPTUAL

El proceso de evaluación de impacto social es un aporte fundamental para el conocimiento de las comunidades mediante la consideración, de forma interrelacionada, de sus distintos aspectos sociales y para una adecuada gestión de los riesgos que puedan ser inducidos, directa o indirectamente, por la implantación de un proyecto.

El análisis de la información relativa a estos aspectos no sólo debe conducir a una comprensión integral de la comunidad que se aloja en la zona de influencia del proyecto objeto de análisis, sino también a una adecuada identificación de aquellos aspectos donde estas comunidades pueden ser más vulnerables frente a los efectos de la posible implantación del proyecto.

La vulnerabilidad se puede definir como la capacidad diferencial de las personas para hacer frente a un evento determinado y para ahondar en su caracterización es necesario incorporar tanto aspectos cualitativos (e.g. institucionales, culturales) como cuantitativos (e.g. empleo, acceso a servicios). Un diagnóstico cuali-cuantitativo permitirá identificar las heterogeneidades y así adoptar medidas

diferenciadas según sea la fase del proyecto, o la implantación de sus diferentes componentes cuando corresponda.

En Uruguay el marco de referencia para la evaluación de impacto social, es el propio Decreto 349/005 (Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental), que en su Artículo 12 (Contenido del Estudio de Impacto Ambiental) Parte I (características del ambiente receptor) señala que, en referencia al Medio antrópico, se debe evaluar el impacto sobre: "población, salud, actividades, usos del suelo, sitios de interés histórico y cultural, etc."

Complementariamente, la Guía para la Solicitud de Autorización Ambiental Previa (DINAMA, 2009) establece que los Documentos del proyecto deben contener información relativa al tipo de proyecto, su alcance y características, y dentro de la descripción de las características principales del proyecto se debe entregar información relativa al personal necesario (cantidad y perfil), así como el tránsito inducido por el proyecto. En referencia a las características del ambiente receptor en cuanto al medio antrópico, indica que se debe presentar la información de línea de base y sobre aspectos sociales, demográficos, sanitarios, económicos, culturales y de usos del suelo, así como identificar áreas sensibles, afectaciones existentes, características del empleo, servicios de educación, salud, ocio y actividades económicas.

Tanto el Decreto 349/005 como la Guía son herramientas útiles para conducir la elaboración del EsIA. Sin perjuicio de ello, en este documento se presenta una propuesta para fortalecer el proceso de evaluación de impacto social de proyectos de alta complejidad, con énfasis en la información necesaria para el EsIA, así como lineamientos para el involucramiento de las comunidades y otras instituciones del Estado en ese proceso con el objetivo de incorporar la percepción social sobre la posible implantación del proyecto y obtener mejores insumos para la decisión y condiciones de un eventual otorgamiento de la AAP.

1.b. BUENAS PRÁCTICAS

Además de los criterios y líneas orientadoras presentadas en este documento se recomienda tomar en consideración una serie de documentos que contemplan buenas prácticas en materia de evaluación de impacto ambiental y social los que se introducen brevemente a continuación.

1.b.1 Principios Internacionales para la Evaluación de Impacto Social International Association for Impact Assessment (IAIA)

Estos principios proporcionan estándares para el desarrollo de la Evaluación de Impacto Social y establecen el alcance apropiado para la componente social presente en los EsIA.

Dentro de las actividades comprendidas en la evaluación del impacto social se destacan:

- Identificación de poblaciones interesadas y afectadas
- Facilitación y coordinación de la participación de los interesados (stakeholders)
- Recolección de información de línea de base (perfil social), para poder hacer una evaluación y una auditoría del proceso de evaluación de impacto y de la propia intervención planeada
- Descripción minuciosa del contexto cultural local y desarrollo de una comprensión acerca de los valores de la comunidad local, especialmente en la medida en que estos se relacionan con la intervención planeada
- Identificación y descripción de las actividades susceptibles de causar impactos (análisis del alcance)
- Predicción (o análisis) de los probables impactos y las probables respuestas de los distintos interesados (stakeholders).

Estas actividades deben desarrollarse respetando una serie de principios que establece la IAIA. En referencia a la propuesta presentada en este documento interesa destacar:

- El respeto por los derechos humanos debe subyacer a todas las acciones.
- La existencia de la diversidad entre culturas y al interior de ellas debe reconocerse y valorarse, al igual que la diversidad de intereses de los stakeholders (interesados).
- Las opiniones y los puntos de vista de los expertos no deben ser la única consideración en las decisiones acerca de las intervenciones planeadas.
- El término 'entorno' o 'medio ambiente' debe ser definido en términos amplios e incluir las dimensiones sociales y humanas. Dentro de dicha inclusión, debe ponerse especial empeño en asegurar que se preste atención adecuada al ámbito de lo social.

A su vez la IAIA establece cuales son los principios de la mejor práctica para la EIA. Estos han sido diseñados principalmente como referencia y para uso por parte de los profesionales involucrados en la evaluación de impacto ambiental.

Su objetivo es el de "promover la práctica efectiva de la evaluación de impacto ambiental, de manera congruente con la organización institucional y los procedimientos existentes en los diferentes países. En consecuencia, los principios son amplios, genéricos y no obligatorios, enfatizan la EIA como un proceso y se pretende que sean aplicables a todos los niveles y tipos de propuestas, tomando en cuenta los límites de tiempo, información y recursos disponibles."

Los principios de la IAIA establecen que el proceso de evaluación de impacto ambiental debe ser aplicado: "1. Lo más temprano posible en la toma de decisiones y a través del ciclo de vida de la actividad propuesta; 2. A todas las propuestas de desarrollo que puedan causar efectos significativos potenciales; 3. A los impactos biofísicos y factores socioeconómicos relevantes, incluyendo salud, cultura, género, estilo de vida, edad, y a los efectos acumulativos conforme al concepto y principios del desarrollo sustentable; 4. Para proporcionar un mecanismo de participación y aportación de las comunidades e

industrias afectadas por la propuesta, así como del público interesado; 5. De conformidad con las medidas y actividades internacionalmente acordadas.”

1.b.2 Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social. International Finance Corporation (IFC)

Las Normas de la IFC están destinadas a sus clientes “ofreciendo orientación para identificar riesgos e impactos con el objeto de ayudar a prevenir, mitigar y manejar los riesgos e impactos como forma de hacer negocios de manera sostenible, incluida la obligación del cliente de incluir a las partes interesadas y divulgar las actividades del proyecto.” (IFC, 2012) Si bien son estándares que maneja el sector financiero para aprobar el otorgamiento de créditos para la realización de proyectos, dado que fueron elaboradas luego de múltiples consultas a distintas partes interesadas, resultan una herramienta orientativa de referencia para conducir las EIA.

Estas normas tienen como propósito cubrir los vacíos jurídicos de los marcos normativos nacionales y manejar los riesgos e impactos ambientales y sociales, a fin de mejorar las oportunidades de desarrollo. En este sentido, además de cumplir con los requisitos de las Normas de Desempeño, “los clientes deben cumplir con la legislación nacional pertinente, incluidas las leyes para la aplicación de las obligaciones asumidas por el país anfitrión según el derecho internacional.” (IFC, 2012)

Un conjunto de ocho Normas de Desempeño brindan estándares de desempeño que se deben respetar durante todo el ciclo de inversión en Uruguay, para los proyectos financiados por la IFC¹:

- 1: Evaluación y gestión de los riesgos e impactos ambientales y sociales.
- 2: Trabajo y condiciones laborales

¹ La Norma de Desempeño 7 no es relevante para Uruguay dado que refiere a comunidades de pueblos originarios.

- 3: Eficiencia del uso de los recursos y prevención de la contaminación.
- 4: Salud y seguridad de la comunidad.
- 5: Adquisición de tierras y reasentamiento involuntario.
- 6: Conservación de la biodiversidad y gestión sostenible de los recursos naturales vivos.
- 8: Patrimonio cultural.

Para el propósito de este documento interesa particularmente la aplicación de la Norma de Desempeño 1 que establece la importancia de: "i) una evaluación integrada para identificar los impactos, riesgos y oportunidades ambientales y sociales de los proyectos; ii) una participación comunitaria efectiva, basada en la divulgación de la información del proyecto y la consulta con las comunidades locales en los temas que las afectan directamente; y iii) el manejo por parte del cliente del desempeño ambiental y social durante todo el transcurso del proyecto." (IFC, 2012)

Sin perjuicio de lo anterior, y dado que Uruguay no cuenta con un marco normativo de referencia para los casos de reasentamiento forzoso y desplazamiento económico, la aplicación de la Norma de Desempeño 5 (Adquisición de tierras y reasentamiento involuntario) puede resultar de utilidad para manejar este tema. Según la IFC, "el reasentamiento se considera involuntario cuando las personas o Comunidades Afectadas no tienen derecho a negarse a la adquisición de tierras o existen restricciones sobre el uso de la tierra que dan como resultado el desplazamiento físico o económico. Esta situación se presenta en casos de: (i) expropiación según la ley o restricciones temporales o permanentes sobre el uso de la tierra y (ii) acuerdos negociados en los que el comprador puede recurrir a la expropiación o imponer restricciones legales sobre el uso de la tierra si fracasan las negociaciones con el vendedor." (IFC, 2012).

1.b.3 Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Naciones Unidas.

Estos principios fueron elaborados por el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los Derechos Humanos y las empresas transnacionales y otras empresas los cuales fueron incorporados al Consejo de Derechos Humanos en junio de 2011². Se aplican a todos los Estados y a todas las empresas con independencia de su tamaño, sector, ubicación propietarios y estructura y su objetivo es brindar orientación para prevenir, investigar, castigar y reparar violaciones cometidas en el territorio nacional por terceros, incluidas las empresas

Los principios son un todo coherente y buscan resultados tangibles para las personas y las comunidades afectadas. Se señala que las evaluaciones de riesgo o de impacto ambiental o social, deben incluir como punto de referencia todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

El documento aprobado consta de 31 principios que se basan en tres pilares:

- el deber del Estado de proteger los derechos humanos;
- la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos;
- la necesidad de mejorar el acceso a las vías de reparación de las víctimas de abusos relacionados con las empresas.

En referencia a los Estados³ se establece que "En cumplimiento de su obligación de protección, los Estados deben: (...) c) Asesorar de manera eficaz a las empresas sobre cómo respetar los derechos humanos en sus actividades."

² Uruguay presidía el Consejo de Derechos Humanos en ese momento (2011-2012)

³ Principio N° 3.

Por su parte las empresas⁴ tienen la “responsabilidad de respetar los derechos humanos (e.g. a través de códigos de conducta)”. Esa responsabilidad variará según la complejidad de las operaciones de la empresa; en este sentido las empresas tienen el compromiso “de comunicar públicamente este compromiso y de incorporarlo en sus políticas y procedimientos operacionales”.

Es de destacar que para evaluar el impacto de sus actividades sobre los derechos humanos de forma precisa, las empresas deben tratar de comprender las preocupaciones de las partes interesadas potencialmente afectadas, consultándolas directamente y teniendo en cuenta la cuestión del idioma y otros factores que puedan dificultar una comunicación efectiva. Si no es posible, deben considerar alternativas razonables (expertos solventes e independientes, defensores de derechos humanos, sociedad civil)

Con respecto al acceso a mecanismos de reparación⁵ “los Estados deben adoptar las medidas apropiadas para asegurar la eficacia de los mecanismos judiciales nacionales cuando aborden violaciones a los derechos humanos relacionadas con empresas (limitar obstáculos legales que puedan conducir a denegación de acceso a mecanismos de reparación)”. A su vez se contempla la posibilidad de acceder a mecanismos de reclamo extrajudicial (por ejemplo brindados por la empresa), los cuales deben ser una fuente de aprendizaje continuo, conocidos por las personas, confiables y accesibles para su utilización.

1.c. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Con respecto a la información del medio antrópico y los impactos sociales que el proyecto objeto de análisis podría generar, en este documento se presentan criterios para identificar qué información evaluar, cómo evaluar los datos para el análisis de dicha información y cuáles son las fuentes primarias y secundarias a consultar.

⁴ Principio N°16.

⁵ Principio N° 26.



MVOTMA
Ministerio de Vivienda
Ordenamiento Territorial
y Medio Ambiente

DINAMA
Dirección Nacional
de Medio Ambiente

**FORMULACIÓN DE CRITERIOS
TÉCNICOS PARA INCORPORAR
LA PERCEPCIÓN SOCIAL DE LOS
IMPACTOS AMBIENTALES EN EL
MARCO DE LA SAAP**

DO-EIA-014-00

Página 11 de 34

De acuerdo a los Principios Internacionales para la Evaluación de Impacto Social de la IAIA, una manera conveniente de conceptualizar los impactos sociales es cuando se pueden producir cambios en alguno de los siguientes aspectos:

- Modo de vida de la población: esto es cómo viven, trabajan e interaccionan en la vida cotidiana los pobladores.
- Cultura: creencias compartidas, costumbres, valores y lenguaje.
- Comunidad: cohesión, estabilidad, servicios y facilidades.
- Sistema político: nivel de democratización, nivel de participación en la toma de decisiones.
- Salud y bienestar: la salud como estado de completo bienestar físico, mental, social y espiritual.
- Miedos y aspiraciones: percepciones sobre la seguridad individual, miedos sobre el futuro de la comunidad, aspiración sobre el futuro del individuo y el futuro de las próximas generaciones.

En todos los casos se debe privilegiar aquellos datos provenientes de las últimas fuentes disponibles. Como criterio general se propone privilegiar los datos provenientes del Instituto Nacional de Estadística⁶, sin perjuicio de que existen otras fuentes, como el Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social⁷ y el Observatorio Uruguay de Políticas Públicas de la Oficina de Planificación y Presupuesto⁸, donde se centralizan indicadores y estadísticas de todos los organismos del Estado uruguayo, así como de otros organismos internacionales (e.g. Banco Interamericano de Desarrollo, Naciones Unidas).

⁶ <http://www.ine.gub.uy/>

⁷ <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portalMides/>

⁸ <http://www.agev.opp.gub.uy/observatorio/servlet/maininicio>

Cuando el proyecto tiene más de una componente⁹, se deberá brindar y comparar datos para cada una de ellas que provengan de la misma fuente y el mismo año. Asimismo, cuando corresponda, se deberá desagregar los datos por género y generaciones.

Los resultados y datos utilizados y recopilados durante la realización del estudio deberán estar acompañados, en la medida de lo posible, por cartografía georreferenciada en formato shp para un Sistema de Información Geográfica (SIG), según las especificaciones técnicas del Sistema Nacional de Información Ambiental y a su vez se deberá proveer los metadatos según las especificaciones de la norma ISO 19.139. Los SIG permiten establecer relaciones entre distintos elementos y visualizarlos en el territorio, en forma individual o combinada, así como establecer distintos grados de vulnerabilidad, entre otras potencialidades.

Para un adecuado estudio y evaluación del impacto sobre el medio antrópico será necesario el desarrollo de estudios de percepción social, relativos a las oportunidades y limitaciones derivadas del desarrollo del proyecto y sus actividades conexas, así como a la afectación a otras actividades y recursos. Para obtener dicha información se podrá escoger entre distintas técnicas de investigación social cualitativas y cuantitativas. Se solicitará al proponente entregar a DINAMA los resultados de los estudios de percepción acompañados de los microdatos (datos básicos obtenidos en el relevamiento previo a su análisis) y las pautas utilizadas para llevar adelante el estudio. Una sugerencia más detallada de los mecanismos de consulta a afectados a aplicar por parte del proponente se presenta más adelante en este documento, bajo el título "Pautas para el involucramiento de las comunidades por parte del proponente".

Con respecto a la consulta a realizar para los estudios de percepción social, se debe identificar cuál es el tipo de diseño elegido para la selección de las unidades de análisis a ser encuestadas. Si bien en

⁹ Entiendo "componente" como actividad, construcción u obra de las contempladas en el Artículo 2 del Decreto 349/005.

ocasiones no será posible entrevistar al universo total de potencialmente afectados y será necesario definir el tamaño de la muestra a ser consultada, cuando sea posible se debe contemplar que, aunque el tipo de diseño sea a partir de una muestra estratificada, en algunas zonas del área de influencia se deba abarcar el universo total cuando éste sea pequeño.

1.d. DIMENSIONES E INDICADORES REQUERIDOS

A continuación se presenta un detalle de la información típicamente necesaria para la descripción y la evaluación de impactos sobre el medio antrópico en el EsIA, para las fases de construcción y operación de proyectos de alta complejidad. El listado será entregado al proponente como parte de los términos de referencia para la elaboración tanto de la línea de base como de la evaluación de impactos del proyecto objeto de análisis y será utilizado asimismo por la DEAC como lista de chequeo de la información presentada por el proponente en el EsIA.

La información debe ser relevada contemplando todas las componentes e instalaciones conexas requeridas por el proyecto (carreteras, líneas de transmisión, centrales eléctricas entre otras), y para todas y cada una de las etapas básicas del ciclo de los proyectos: construcción, operación y desmantelamiento o cierre.

Cabe aclarar que el siguiente listado es sobre información básica requerida del medio antrópico, y que dependiendo del proyecto la misma se deberá complementar y ajustar al sector específico (por ejemplo si se trata de la construcción y operación de una terminal portuaria será necesario relevar información referente a la pesca artesanal y navegación comercial y deportiva, entre otras).

1.d.1 Información para la descripción del medio antrópico

Demografía

- Cantidad y distribución de la población por sexo, grupo etario y nivel educativo.

- Patrones migratorios dentro de la zona de influencia.

Aspectos sanitarios

- Perfil sanitario de la población (prevalencia de enfermedades).
- Abastecimiento de agua potable (red abastecimiento OSE, pozo u otro).
- Acceso y calidad del servicio higiénico (red general, fosa séptica o pozo negro).

Acceso a TIC's

- Acceso, tenencia y uso de pc, internet y telefonía celular.

Servicios

Para todos ellos debe contemplar niveles de accesibilidad, calidad, grado de satisfacción y capacidad de amortiguación.

- Disponibilidad de servicios de salud en el área de influencia, (cobertura parcial o total de salud por niveles de atención).
- Disponibilidad de servicios de educación, (oferta educativa: primaria, secundaria, técnica y universitaria. Asistencia a enseñanza formal por ciclo de vida).
- Disponibilidad de servicios sociales y culturales en el área de influencia.
- Disponibilidad nivel de cobertura de sistema de recolección de residuos.
- Disponibilidad y nivel de cobertura de servicios de transporte.
- Disponibilidad de servicios de alumbrado público.



- Disponibilidad y nivel de cobertura de servicio de saneamiento.
- Suministro de energía eléctrica.

Mercado de trabajo

- Tasas de desempleo y empleo.
- Características del empleo formal e informal.
- Fuentes de empleo.

Actividades productivas y usos del suelo

- Mapeo de los distintos usos del suelo existentes en el área, distinguiéndolos en al menos las siguientes categorías: agrícola ganadero, logístico, residencial, forestación, industrial.
- Breve descripción de las actividades que allí se realizan.
- Descripción ampliada en el caso de aquellos sectores que se prevea puedan verse más afectados por el proyecto planteado (incluyendo mano de obra ocupada y otros datos que permitan cuantificar el valor económico de la actividad).

Vivienda

- Condiciones de tenencia de la vivienda.
- Oferta y demanda habitacional.
- Instalación de asentamientos irregulares.

Patrimonio arqueológico



- Identificación, registro y valoración de sitios arqueológicos y paleontológicos terrestre y subacuáticos.

Paisaje

- Identificación de cuencas visuales.
- Identificación/ubicación y cartografía de zonas más afectadas.
- Valores paisajísticos especiales.

Tránsito y seguridad vial

- Flujo de tránsito: escenario actual.
- Siniestralidad vial de la zona (jurisdicción nacional y departamental).

Seguridad ciudadana

- Línea de base sobre violencia y criminalidad.
- Percepción social de riesgos para la seguridad ciudadana.

Estilo de vida

- Ocio y tiempo libre: instalaciones comunitarias, culturales y deportivas.
- Cohesión y conflictos sociales.

Organización de la comunidad e instituciones locales

- Estructura de la administración departamental y local. Presencia



de instituciones nacionales.

- Capacidad organizacional de la sociedad civil.
- Instituciones referentes para las comunidades (culturales, políticas, entre otras).
- Espacios y mecanismos de participación comunitaria en la zona de influencia.

Instrumentos de Ordenamiento Territorial

- Instrumentos de ordenamiento territorial en el área de implantación e influencia del proyecto.
- Condiciones, restricciones, promoción que los mismos imponen a la actividad que plantea el proyecto.

1.d.2 Información para la evaluación de impactos en el medio antrópico

Cambios en la demografía derivados de la implantación del proyecto

- Cambio en la composición de la población.
- Aumento población transitoria y permanente.
- Proyección y análisis de la migración directa e indirecta por empleo en el proyecto (interna y externa).
- Impacto en la estructura demográfica por llegada de personal y sus familias.

Demanda de servicios públicos en el nuevo escenario esperado, con proyecto



Demanda de servicios públicos en el nuevo escenario esperado, con proyecto

- Salud.
- Educación.
- Transporte.
- Alumbrado.
- Saneamiento.
- Recolección de residuos.
- Comunicaciones.
- Suministro de energía eléctrica.

Para todos ellos debe contemplar niveles de accesibilidad ante el nuevo escenario, y la necesidad de mejoras en la infraestructura para dar adecuada cobertura.

Mercado de trabajo inducido por el proyecto

- Creación de empleo: directo, indirecto, temporal.
- Niveles salariales y de ingreso.
- Oportunidades de capacitación laboral.
- Desempleo (generado al finalizar etapa de construcción o realizado el cierre del proyecto).
- Migración hacia el emprendimiento de mano de obra de otros sectores.

Efectos esperados sobre otras actividades productivas y sobre los usos del suelo



- Impactos sobre agricultura y ganadería.
- Impactos sobre comercios.
- Pérdida o reducción en el nivel actual de utilización de recursos naturales (agua, tierra, bosques de abrigo para el ganado, entre otros).
- Desplazamientos económicos y físicos (personas y propiedades afectadas por expropiaciones, reasentamiento involuntario).

Necesidades de vivienda derivadas del proyecto

- Formas y características de satisfacción de la demanda de alojamiento para el personal empleado en el proyecto.
- Ubicación de campamentos temporales (cuando corresponda) con su respectiva ubicación, cantidad de viviendas y características del complejo.

Patrimonio arqueológico y paisaje

- Afectación de sitios arqueológicos y paleontológicos terrestre y subacuáticos.
- Valoración por la población local de las unidades de paisaje en las zonas de implantación (con y sin proyecto).

Tránsito y seguridad vial asociados al proyecto

- Flujo de tránsito: impacto en tránsito actual por el tránsito asociado al proyecto (cantidad de vehículos asociados al proyecto por día, recorrido, cronograma).
- Desvíos y alteraciones del tránsito habitual.



- Identificación de zonas que verán incrementado su tránsito. Comunidades afectadas por este aumento.
- Identificación de zonas críticas para la seguridad vial por la implantación del proyecto.

Seguridad ciudadana, estilo de vida y organización de la comunidad, en un escenario con proyecto

- Percepción social de riesgos para la seguridad ciudadana asociados a la implantación del proyecto.
- Impactos derivados de la modificación del patrón de ingresos.
- Alteración de la cohesión social e incidencia en los niveles actuales de conflictividad social.
- Cambios en las estructuras y relaciones de poder.
- Capacidad de las autoridades locales de atender impactos derivados de la eventual implantación del proyecto.

1.e. PAUTAS PARA EL INVOLUCRAMIENTO DE LAS COMUNIDADES POR PARTE DEL PROPONENTE

Corresponde inicialmente aclarar que esta propuesta sólo hace referencia a las relaciones que debe entablar el proponente con las comunidades durante el proceso elaboración del EsIA, a los fines de la presentación de la SAAP de un proyecto de alta complejidad. Se trata en tal sentido de una propuesta de requisitos mínimos para las instancias de relacionamiento con la comunidad a llevar a cabo en esa etapa, las cuales podrán eventualmente complementarse o ampliarse en función de lo que sean las políticas empresariales del proponente en la materia.

El objetivo de estas pautas es proporcionar orientación desde la DEAC al proponente sobre cómo desarrollar acciones respetuosas y

adecuadas en las instancias donde toma contacto con las comunidades, especialmente en las etapas tempranas del proceso durante la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental. La naturaleza y la frecuencia de las instancias de relacionamiento se deberán adecuar caso a caso, dentro de estos lineamientos, según las características del proyecto y del entorno en el que se plantea, pero en todos los casos la confianza, el respeto mutuo y la comprensión deberán promoverse en cada una de las acciones que se lleven a cabo.

Cada etapa del proceso de autorización ambiental previa plantea diferentes riesgos y oportunidades en la interacción con los actores sociales. Esto es particularmente relevante en circunstancias en las cuales existan aún algunos aspectos del proyecto no completamente definidos y sea necesario manejar cierto nivel de incertidumbre. Sin perjuicio de ello, se debe velar siempre para que la propuesta de relacionamiento pueda satisfacer las necesidades del proponente a los fines de su EsIA, armonizando también con las necesidades de información de parte de las comunidades y también de la DINAMA, derivadas de la complejidad que presentan este tipo de proyectos.

1.e.1 Identificación de actores para el involucramiento

Para comenzar el proceso de involucramiento de actores, el proponente debe delimitar la zona de influencia del proyecto objeto de análisis, identificar a los actores sociales y clasificarlos según sea su afectación directa o indirecta, información con la cual posteriormente elaborar un mapa de actores para definir la estrategia de involucramiento¹⁰.

Es necesario identificar a todos los grupos cuyos "intereses" o "grado de afectación" los definen como actores sociales, tanto públicos como privados, relevantes para el proceso de consulta. En tal sentido es

¹⁰ Para realizar la identificación y clasificación de actores sociales se pueden encontrar orientaciones en el DO-EIA-015 Propuesta de mejora de la participación ciudadana en los procesos de EIA de emprendimientos de alta complejidad.



MVOTMA
Ministerio de Vivienda
Ordenamiento Territorial
y Medio Ambiente

DINAMA
Dirección Nacional
de Medio Ambiente

**FORMULACIÓN DE CRITERIOS
TÉCNICOS PARA INCORPORAR
LA PERCEPCIÓN SOCIAL DE LOS
IMPACTOS AMBIENTALES EN EL
MARCO DE LA SAAP**

DO-EIA-014-00

Página 22 de 34

importante tener presente que las situaciones que atraviesan las comunidades son dinámicas y que los actores sociales y sus intereses pueden cambiar con el tiempo. Por esta razón es necesario revisar permanentemente la identificación realizada, para chequear que los actores sociales contactados son los adecuados durante el proceso de involucramiento y consulta.

Para llevar adelante este proceso de forma eficiente será necesario proceder en forma estratégica y establecer prioridades para la identificación y convocatoria de actores sociales. Para este cometido resulta un aporte interesante utilizar el listado que a continuación se presenta, planteado por la IFC (2007) para este proceso:

- ¿Qué tipo de relación con los actores sociales establece la ley u otra normativa?
- ¿Quiénes se verán afectados negativamente por los posibles impactos ambientales y sociales en la zona de influencia del proyecto?
- ¿Quiénes son los grupos o personas más vulnerables entre los posibles afectados, y qué iniciativas especiales son necesarias para establecer una relación con ellos?
- ¿En qué etapa del desarrollo del proyecto se verán más afectados los actores sociales (por ejemplo, durante las adquisiciones, las obras de construcción, las operaciones, el desmantelamiento)?
- ¿Cuáles son los diversos intereses de los actores sociales en el proyecto y qué influencia podrían tener en este último?
- ¿Qué actores sociales podrían ayudar a mejorar el diseño del proyecto o a reducir sus costos?
- ¿Qué actores sociales pueden ayudar de mejor manera a determinar en forma temprana los problemas e impactos del proyecto?

- ¿Quiénes apoyan o se oponen enérgicamente a los cambios que producirá el proyecto y por qué razones?
- ¿La oposición de qué grupos o personas sería perjudicial para el éxito del proyecto?
- ¿Con qué grupos o personas es esencial establecer relaciones primero, y por qué razones?
- ¿Cuál es el orden de secuencia óptimo para establecer una relación con los actores sociales?

El IFC también recomienda elaborar hojas de datos socioeconómicos básicos centrando la atención en los grupos vulnerables, como un insumo valioso no sólo para la clasificación de los actores sino también para la evaluación de impactos especialmente en esos grupos. Estas hojas de datos básicos tendrían que ser preparadas por un técnico experimentado que conozca la zona, y posteriormente se utilizarían y ampliarían durante las siguientes etapas del proyecto¹¹.

Para validar la información recogida en el proceso de identificación, puede cotejarse ésta con otra información o resultados de consultas que se hayan realizado a los actores sociales en la zona en el pasado, en el marco de otros proyectos o intervenciones en el territorio.

En este proceso de identificación debe prestarse especial atención a la identificación de líderes y referentes locales, con el objetivo de incluir a representantes legítimos que participen en nombre de las comunidades. Se debe tener presente por parte del proponente que el gobierno es una parte interesada fundamental, en especial los gobiernos locales y municipales, así como otras instituciones locales de referencia en la zona de influencia del proyecto objeto de análisis.

1.e.2 Involucramiento de actores sociales

¹¹ Para obtener más orientaciones, el proponente puede remitirse a prácticas recomendadas presentadas en el documento "Las dimensiones sociales de los proyectos del sector privado", preparada por la IFC, que se puede descargar desde el sitio www.ifc.org/enviro.

El objetivo del involucramiento de actores durante la etapa de elaboración del EsIA, es evaluar la percepción de las comunidades en referencia a la posible implantación del proyecto y a los cuestionamientos ambientales, culturales, políticos y sociales a los que, en ciertas ocasiones, se podría enfrentar ese proyecto.

El adecuado desarrollo de la etapa anterior, de identificación y clasificación de actores sociales, es fundamental, dado que la percepción social sobre un determinado asunto está condicionada por los orígenes sociales y las condiciones socio culturales de las personas consultadas. Por tal razón, también las técnicas utilizadas para relevar la percepción deben ser culturalmente adecuadas, contemplando diferencias, entre otros factores, dadas por la situación socioeconómica y educativa de los consultados.

Para el diseño de estas instancias de involucramiento, es importante tener presente que para evaluar adecuadamente la percepción social sobre un determinado asunto se requiere previamente haber brindado toda la información clave y toda aquella que pueda haber sido requerida por los actores. De lo contrario, el proceso puede conducir a obtener información confusa y poco útil para el proceso de evaluación y elaboración del EsIA. En tal sentido resulta especialmente relevante que la información sea de fácil comprensión para aquellos a quienes se consultará, que se informe de los trabajos de campo a desarrollar durante el EsIA que pudieran implicar afectaciones para la comunidad y que se establezca un sistema de gestión de reclamos para ello.

El involucramiento debe privilegiar la interacción con los actores sociales en sus propias comunidades, para lo cual se debe facilitar el acceso y realizarlas en un lugar y horario conveniente. Asimismo, se debe tener en cuenta que el proyecto podrá afectar de manera distinta a hombres y mujeres, así como a jóvenes y adultos. Por esta razón se debe contemplar que la diversidad de género y generacional esté presente en las instancias de participación y consulta. Ello implica que en algunas ocasiones será conveniente realizar reuniones por separado para hombres y mujeres, o para jóvenes y adultos,

dado que algunas personas se pueden sentir cohibidas a participar y opinar en presencia de otros que no son su grupo de pares.

Como resultado de esta etapa se busca la validación, complementación y consolidación de la información que surja de los distintos escenarios sociales planteados en el análisis de impacto; la identificación de tendencias preexistentes y de oportunidades, riesgos y expectativas en torno a la implantación del proyecto; la identificación de temas de sensibilidad para los actores estratégicos, que deban ser especialmente atendidos en el EsIA, y la identificación de posibles acciones para potenciar las oportunidades y abordar los posibles riesgos derivados de la implementación del proyecto.

Se espera asimismo que como resultado de utilidad para etapas subsiguientes del proceso de SAAP, en especial para DINAMA, se disponga de información sobre los participantes consultados, entre otros en los siguientes aspectos: datos básicos de (nombre, grupo al que pertenece o representa, datos de ubicación y contacto); intereses relativos al territorio o temas específicos; potenciales conflictos que se vislumbran; relación con la gestión ambiental nacional, regional y local; y papel que podrían asumir en la evaluación y posterior seguimiento del proyecto.

2. PAUTAS DE SEGUIMIENTO POR PARTE DE LA DEAC DEL PROCESO DE INVOLUCRAMIENTO DE LAS COMUNIDADES DURANTE EL ESIA

En este capítulo se presentan lineamientos para llevar adelante el seguimiento desde la DEAC, de la gestión que realiza el proponente del proceso de involucramiento de las comunidades de la zona de influencia de un proyecto cuyos potenciales impactos están siendo objeto de evaluación. En tal sentido se busca que mediante este seguimiento se pueda:

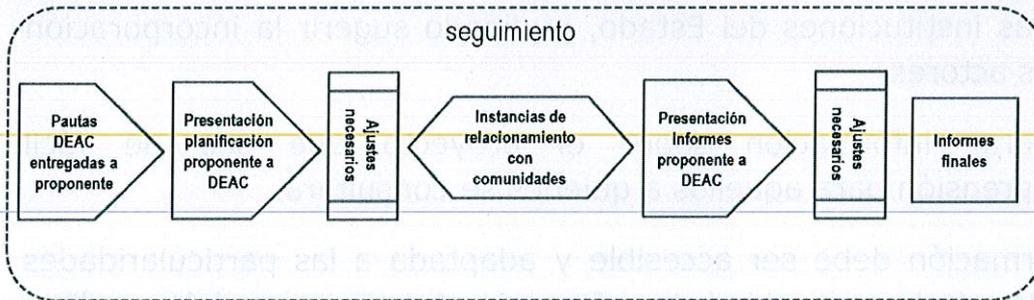
- Generar un plan de interacción con los actores sociales que guarde proporción con los impactos del proyecto.
- Asegurar que las consultas con las comunidades durante la etapa de elaboración del EsIA sean selectivas y específicas.
- Mantener un esquema de comunicación transparente y ordenado con la comunidad, sobre los aspectos y avances del proyecto.
- Monitorear el establecimiento de un mecanismo de quejas y reclamos por parte del proponente durante la elaboración del EsIA.

Asimismo, se presentan lineamientos para llevar adelante desde la DEAC reuniones con otras instituciones del Estado, con el objetivo de obtener elementos que permitan considerar si tanto el análisis de impactos como las medidas de mitigación y compensación presentadas por el proponente son adecuadas, y están en consonancia con las políticas y estrategias del gobierno nacional y local para la zona.

2.a. ACTIVIDADES A DESARROLLAR PARA LLEVAR ADELANTE EL SEGUIMIENTO DEL INVOLUCRAMIENTO DE LAS COMUNIDADES POR PARTE DEL PROPONENTE

A continuación se presenta las fases principales para llevar adelante la referida tarea de seguimiento por parte de DEAC.

Figura 1. Fases de las instancias de seguimiento del relacionamiento del proponente con las comunidades.



Fuente: Elaboración propia.

Previo a cualquier contacto que busque iniciar el proponente, se le solicitará la presentación de un plan de acción de los contactos que realizará con las comunidades. Esta planificación deberá contener el listado de actores a involucrar, las actividades a realizar y un cronograma de ejecución, así como un esbozo de la metodología a utilizar para tomar contacto con las comunidades.

En todo momento se exigirá el respeto y confidencialidad de los datos obtenidos durante los encuentros, así como de la información brindada por los actores contactados. En caso que la DEAC tuviera alguna observación o discrepancia en relación a esta planificación, la trasladará al proponente a los fines de que realice los ajustes que correspondan.

La DEAC deberá velar porque el proponente lleve adelante las siguientes actividades:

- Desarrollar reuniones informativas y de intercambio en las comunidades en el área de influencia del proyecto, donde las comunidades puedan volcar sus aportes y sugerencias.

El proponente realizará un mapeo y clasificación de actores y los convocará para participar de reuniones donde se brindará la información disponible a ese momento sobre el proyecto y donde se relevará también la percepción social sobre la posible implantación del mismo.

La DEAC realizará un chequeo de este listado de actores en base a la información conocida por DINAMA y a la relevada en las reuniones con otras instituciones del Estado, pudiendo sugerir la incorporación de otros actores.

- Elaborar información sobre el proyecto que sea de fácil comprensión para aquellos a quienes se consultará.

La información debe ser accesible y adaptada a las particularidades culturales de la comunidad de referencia. Asimismo se debe realizar un manejo de expectativas y una definición de los alcances de la consulta adecuados.

La DEAC revisará la propuesta y -en base a la información de línea de base sobre las comunidades de referencia- sugerirá modificaciones si fuera necesario para facilitar su comprensión.

- Informar de forma proactiva movimientos que puedan implicar cambios en la cotidianeidad de las comunidades en los procesos de trabajo de campo durante el proceso de elaboración del EsIA.

La DEAC atenderá a que el proponente informe con antelación sobre los movimientos que realizará para llevar adelante su trabajo en el marco de la elaboración del EsIA. Para ello se tendrá en cuenta las consultas a las comunidades sobre las dinámicas que caracterizan la vida cotidiana (por ejemplo ciclos productivos) y sitios de particular interés (histórico, cultural, patrimonial).

- Establecer un sistema de gestión de reclamos durante los trabajos de campo para realizar el EsIA, de fácil acceso y culturalmente apropiado.

La DEAC controlará que el proponente difunda, con la debida antelación y por las vías que resulten más adecuadas, cuáles serán los medios que se ponen a disposición de las comunidades para presentar quejas o sugerencias sobre la posible implantación del proyecto (incluyendo la colocación de buzones para la recepción de

formularios así como líneas telefónicas gratuitas, sin perjuicio de establecer otros medios).

Asimismo la DEAC monitoreará cuál es la gestión que realizan los técnicos del proponente (incluso aquellos tercerizados) de las quejas o sugerencias recibidas, y como las mismas son integradas como parte del EsIA. Como parte de esa gestión se espera que pueda existir de parte del proponente vías para dar respuesta y seguimiento a cada uno de los planteos, siempre garantizando la confidencialidad y el manejo adecuado de los datos personales.

- Documentar el proceso y los resultados de las consultas para incorporarlas en el EsIA y en los informes a entregar a DEAC.

Se espera que como subproducto final de este proceso, el proponente pueda realizar y entregar a la DEAC un informe –de utilidad para los subsiguientes análisis a realizar- que recoja la información contenida en cada una de las etapas y que contenga:

- Lugares y fechas de las reuniones efectuadas hasta la fecha.
- Personas, grupos y organizaciones consultadas.
- Principales cuestiones tratadas e inquietudes planteadas.
- Respuesta de la empresa a las cuestiones planteadas, con indicación de los compromisos establecidos o medidas de seguimiento acordadas.
- Procedimiento seguido para documentar estas actividades e informar a los actores sociales.

3. PAUTAS PARA EL DESARROLLO DE REUNIONES INTERINSTITUCIONALES ENTRE LA DEAC Y OTRAS INSTITUCIONES DEL ESTADO



Atento a lo previsto en el Artículo 13 del Capítulo IV del Decreto 349/05, es pertinente solicitar asesoramiento a otras instituciones del Estado en materias específicas de sus competencias, mediante el desarrollo de instancias consultivas y orientativas para el proceso de EIA. Asimismo, la propia definición de Emprendimientos de Alta Complejidad establece -como criterio general- que son aquellos proyectos para los que, por su porte, naturaleza y otras características, resulta imprescindible incorporar la actuación de otras Direcciones del MVOTMA o de otras Unidades del Estado, de forma de alcanzar una visión integradora que permita el adecuado análisis de sus impactos tanto a nivel ambiental como social y cultural.

En marco del procedimiento general planteado para el análisis de SAAP de emprendimientos de alta complejidad, se plantea desarrollar este tipo de contactos interinstitucionales, cuyo propósito es obtener elementos que permitan considerar si tanto el análisis de impactos como las medidas de mitigación y compensación son adecuadas y están en un todo de acuerdo con las políticas y estrategias del gobierno nacional y local. Además estos contactos permiten obtener conocimiento específico de distintas dependencias del Estado con una impronta temática o local, para lo cual deberá primar la selectividad en la consulta que se formule en cada caso.

En principio, y sin perjuicio de otras particularidades que surjan según el proyecto específico, las consultas estarán principalmente referidas a:

- Servicios/prestaciones en el área de influencia. Tipo, cobertura y capacidad de amortiguación.
- Políticas específicas de promoción de desarrollo para la zona de implantación del proyecto.
- Buenas prácticas desarrolladas con emprendimientos de características similares o asimilables.
- Otros requerimientos formales (e.g. autorizaciones, permisos).

3.a. PASOS PARA LLEVAR ADELANTE EL PROCESO DE CONSULTAS

3.a.1 Planificación

DEAC debe identificar aquellos temas sobre los que necesita conocer la visión y políticas de la institución consultada. Del análisis del EsIA se identificarán temas que requieren de información que la DEAC no posee y que son necesarios para fortalecer el proceso de EIA.

3.a.2 Designación de referentes

Se realizará un pedido de designación de referentes mediante oficios a las instituciones previamente definidas. El referente designado funciona otorgando información y facilitando el contacto con otros referentes dentro de la institución.

3.a.3 Preparación de insumos

Se elaborará por parte de DEAC la propuesta para conducir la reunión contemplando los insumos necesarios y cuáles serán las preguntas a formular. La información de referencia debe contemplar cómo se desarrolla el proceso de SAAP y un resumen del proyecto objeto de análisis.

En relación al listado de preguntas, éste también puede ser previamente enviado a los referentes para que consideren incluir en la reunión a otros técnicos de la institución.

3.a.4 Coordinación de las reuniones

Para la coordinación de las reuniones, de ser posible privilegiar realizarlas en las instalaciones de las instituciones consultadas.

3.a.5 Realización de las reuniones

La reunión comenzará poniendo en contexto la DEAC dentro de la DINAMA, resumiendo los datos principales del proyecto analizado, y cuáles son los ejes principales de la consulta.

Se debe establecer cómo se hará el seguimiento de la información que no sea brindada en la reunión, el cual puede ser mediante envío por correo electrónico u otra vía que el organismo considere más adecuada, o mediante la realización de más reuniones.

3.a.6 Sistematización de las reuniones

A continuación se presenta un formato propuesto para realizar la sistematización de la información y los resultados obtenidos en cada reunión.

Institución		Fecha	
Participantes			
Lugar			
Objeto de la consulta			
Información brindada en la reunión			
Acuerdos			

Se prestará especial atención a la información que responda al objeto de la consulta así como a los acuerdos para obtener la información buscada, cuando no sea posible obtener la misma en la propia reunión.

3.a.7 Seguimiento para obtener información

De acuerdo a los compromisos asumidos por las instituciones en las reuniones y los tiempos acordados para entregar la información, la DEAC debe hacer un seguimiento con los referentes designados para obtener la información solicitada.

En algunas circunstancias las instituciones pueden optar por enviar la información solicitada mediante un oficio, sin mediar una reunión previa de intercambio entre ellas. En este caso se debe revisar que la



información relevante se encuentra comprendida en la respuesta enviada.

3.a.8 Incorporación de la información en el informe final

En el informe final que realice la DEAC respecto de la SAAP del proyecto objeto de análisis, se presentará en un anexo una síntesis de las reuniones mantenidas detallando las instituciones involucradas y los temas tratados.

3.a.9 Devolución a las instituciones

Se sugiere la consideración de difundir en la web del MVOTMA la Resolución Ministerial que da lugar o no al otorgamiento de la AAP, así como de los informes técnicos en los que la misma se apoya. Esta acción se comunicará a las instituciones consultadas para que conozcan cómo fueron incorporados, si corresponde, sus aportes.

BIBLIOGRAFÍA

ARBTER, K. et al (2007). The Public Participation Manual: Shaping the Future Together. OGUT, Viena. En: http://www.oegut.at/downloads/pdf/part_publ-part-manual.pdf

DINAMA (2009) Guía para la Solicitud de Autorización Ambiental Previa.

IAIA (2003) Principios Internacionales para la Evaluación de Impacto Social. Disponible en: <http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/SP2.pdf>

IFC (2012) Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social. Disponible en: http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/55d37e804a5b586a908b9f8969adcc27/PS_Spanish_2012_Full-Documents.pdf?MOD=AJPERES

NACIONES UNIDAS (2011) Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Consejo de Derechos Humanos. Disponible

en:
http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf

VANCLAY, F. (2003) International Principles for Social Impact Assessment. Impact Assessment and Project Appraisal, volume 21, number 1, March 2003, pages 5-11. Beech Tree Publishing. United Kingdom.

Legislación

Decreto 349/005 Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental y Autorizaciones Ambientales.

Fecha	Versión	Numerales modificados y modificaciones
213/16	inicial	No corresponde