

EIS en Relación a Marco Procesal y Derechos Humanos

(SIA en Relation to Procedural Framework and Human Rights)

Badii, M.H., A. Guillen, O. Lugo-Serrato, M. Acuña-Zepeta, S. García

UANL, San Nicolás de los Garza, N.L., México, mhbadiiz@gmail.com

Resumen. Se analiza la evaluación del impacto social (EIS) en término de su relación con el marco procesal y los derechos humanos. Se presentan las diferentes etapas del proceso de EIS y los obstáculos para su implementación

Palabras clave. Etapas de EIS, derechos humanos, marco procesal

Abstract. The social impact assessment (SIA) is analyzed in terms of its relationship to procedural framework and human rights. Different steps of the process of SIA and the obstacles to its implementation are presented.

Key words. Human rights, procedural framework, steps of SIA

Marco Procesal de los EIS

En la actualidad no existe un marco procesal de los EIS, sin embargo, diversos expertos han propuesto modelos que pueden representar antecedente que desemboquen en un marco procesal estandarizado de los EIS, facilitando su aplicación y comprensión para toda nación u organización que desee emplearlos sin dejar a un lado el empleo de una técnica metodológica. A continuación se describe uno de ellos (Esteves et al. (2012); Noble (2008); Becker & Vanclay (2006); Franks (2012).

Marco propuesto (Mahmoudi et al (2013))

Este proceso de EIS está conformado por tres etapas, las cuales a su vez integran de algunos pasos medulares consistentes en: A. Identificación del Impacto, B. Evaluación del Impacto, C. Manejo del Impacto.

Etapa I. Identificación del Impacto

Paso 1. Proyección del riesgo

En términos generales, el enfoque de esta etapa es determinar qué es lo que sucedió o lo que va a suceder. En esta etapa se deberán de identificar las amenazas y peligros en los cuales puede incurrir determinada obra.

Dentro de este paso, se considera la “ambigüedad socio-política” consistente en las disputas respecto a la justificación del proyecto, así como la severidad o amplitud de las implicaciones que conllevan las medidas propuestas.

Paso 2. Alcance

Este paso implica recabar conocimiento acerca de: las percepciones del riesgo por los individuos y asociaciones, el impacto socio-económico, político y cultural asociado con el riesgo.

El enfoque en esta parte del procedimiento de la EIS se encuentra en determinar las preocupaciones relación-riesgo y el grado al que una amenaza puede estar sujeta a una fuerte disyuntiva entre distintos intereses políticos, culturales y económicos. El resultado de la evaluación de cierta preocupación es utilizado como instrumento para estimar el alcance de determinado proyecto.

Etapa II. Evaluación del Impacto

La idea central en esta etapa está en conocer la trascendencia de ciertos impactos así como conocer las reacciones y retroalimentación de los interesados.

Paso 1. Predicción de impactos probables

Aquí se determina la escala, la importancia así como la probabilidad de que sucedan supuestos impactos. Lo fundamental en este paso es conocer la magnitud de los impactos y cuáles son los más significativos.

Paso 4. Determinar la respuesta de los interesados

Se debe estimarse de qué manera las personas o instituciones pueden ser afectadas así como pronosticar las posibles respuestas y acciones que lleguen a emprender éstos.

Etapa III. Control del Impacto

Paso 1. Control y mitigación del riesgo

Una vez que el impacto se ha materializado se pueden presentar tres escenarios: 1. Situación Intolerable, 2. Situación Tolerable y 3. Situación aceptable.

En caso de resultar una Situación Intolerables, se deberán de emplear las medidas adecuadas con el fin de reducir y desaparecer el riesgo. Además, se deben buscar implementar acciones que aminoren los daños causado por el impacto.

En tanto, ante una Situación Tolerable, solamente se deberá de ejercer control sobre el riesgo, procurando apaciguarla.

A parte del proceso anteriormente descrito, existen varios de éstos procesos, los cuales van siendo perfeccionados, simplificados y eficientes, por lo cual, en el presente trabajo no se pretende exponer cada uno de los existentes y propuestos sino más bien para fines de ejemplificación.

No obstante es importante mencionar que existen elementos constantes que se presentan en los diferentes procesos y a continuación se les mencionan:

1. Proponer alternativas al proyecto a realizar.
2. Realizar predicción de los posibles impactos sociales.
3. Determinar estrategias para mitigar los posibles impactos,
4. Monitorear el impacto así como las estrategias implementadas.

Obstáculos para la práctica de la EIS

En función de que la EIS no es tema con mucho trasfondo suficiente como para fijarse en bases plenamente identificadas y que es un proceso que mezcla factores mensurables con otros que pueden llegar a ser simplemente intangibles, existen cuestiones que frustran la implementación de la EIS las cuales fueron establecidas por Burdge y Vanclay (1996); Greighton (2005); Vanclay & Esteves (2011, 2012); Vanclay(2002, 2003, 2006); Vanclay et al. (2013); Becker & Vanclay (2006).

1. Dificultad en aplicar las ciencias sociales a la EIS

A veces las unidades de análisis, los modelos teóricos y el lenguaje de varias ciencias sociales resultan contradictorias o inconsistentes, finalizando en una comunicación interdisciplinaria complicada.

Además, la sociología suele expresarse en términos predictivos y con fines explicativos sin necesariamente proveer una medida para la comprobación entre la interrelación de variables.

2. Dificultades con el proceso de la EIS

La información que se tiene que recolectar, es pobremente recabada y comúnmente se hace sin seguir una metodología adecuada, resultando en información con carencia de valor y veracidad.

Por otra parte, existe una diversidad de procesos para realizar una EIS, dentro de los cuales, algunos pueden llegar a ser mucho más complejos que otros, de aquí, la necesidad de que existe un modelo estandarizado para la aplicación de la EIS, para que así se integre una costumbre entre la comunidad que los practica.

3. Problemas con el proceso para aplicar la EIS

Muchas veces las EIS son realizadas por personas que no tienen un conocimiento teórico social o económico y que probablemente no han recibido entrenamiento para la realización de EIS.

Es importante señalar que las agencias reguladoras no han establecido medidas para revisar las credenciales de aquellos consultores que manifiestan ser profesional en el tema. A su vez, hay muy poca auditoría en relación a los reportes resultantes de la aplicación de la EIS, por lo que la información debe de ser revisada por las agencias reguladoras.

Es importante mencionar que existe muy poca información entorno a la EIS, y muchos de los reportes que se han realizado, en la mayoría de los casos no son publicados, haciendo difícil que exista aprendizaje a través de estas situaciones prácticas.

La EIS muchas veces es demeritada como un suceso singular, sin caer en cuenta de que consiste en un proceso complejo, que requiere el conocimiento de técnicas y de metodologías particulares para su práctica

Cuando se está en la etapa de mitigación del impacto, muchas veces se le resta efectividad a esta parte del proceso en virtud de que se pierde de vista que la EIS es un proceso y que por lo tanto la mitigación del impacto forma parte integral del mismo.

Las manifestaciones de impacto señalan si se debe de continuar con un proyecto o no, determinando, que de ser aprobado, se señalan las condiciones bajo las cuales se ejecutará una obra, contemplando cubrir compensaciones o si se necesita buscar una alternativa para evitar un impacto. Para el caso de la EIS, esto no sucede, pues se busca la mejor alternativa que por un lado protegerá los intereses de la sociedad y por otro lado que pudiese garantizar que una obra llegue a su fin sin causar molestia alguna para las partes.

4. No se le da importancia a la voz de la comunidad en sí.

Esta creencia se denota tanto en el sector público como privado. Es probable que la falta de un reconocimiento expreso que estipule derecho fundamental a tener una vida que posibilite el desarrollo adecuado de las sociedad, pues es a través de instituciones jurídicas que se sientan las bases de legitimidad para la exigencia por el respecto del patrimonio cultural, económico y social de las comunidades.

Las implicaciones que determinan una negación de la EIS son los siguientes.

1. Una falla en aceptar la necesidad de implementar la EIS. Esto parte de la

idea errónea de considerar que el desarrollo es bueno y que no existen consecuencias sociales a tomar en cuenta.

2. No hay un reconocimiento de la necesidad de habilidades especiales o experiencia en la evaluación de impactos sociales. Existe la errónea asunción de que cualquier individuo puede practicar una evaluación del impacto. Lo anterior se acentúa al no existir instituciones que formalicen y que acrediten la experiencia de los profesionales.
3. No hay un entendimiento natural de los impactos potenciales y de las preocupaciones de las comunidades. Sabiendo esto, se podría abandonar toda expectativa de interés en implementar una EIS.
4. Personas no familiarizadas con la EIS, les cuesta trabajo el entender cómo se debe de realizar la integración del público en el proceso de evaluación. Algunas veces se cree equivocadamente, que tan solo por haberse dado un involucramiento con el público, se ha realizado la aplicación de la EIS, sin embargo, el involucramiento público es tan solo parte de un proceso complejo que se ve alimentado por los diferentes puntos de vista de la comunidad y otras partes interesadas.
5. Existe una falta de la comprensión de la complejidad y heterogeneidad de la sociedad y cómo los impactos de desarrollo benefician o perjudican diferentes componentes de la sociedad.

La EIS y los derechos humanos

El tratamiento y la consideración del bienestar de una comunidad antes del emprendimiento de una obra que pudiese afectar las condiciones de vida de dicha comunidad, en el plano de la EIS, establecen las bases para que internacionalmente se reconozca de manera plena y concreta, el derecho a que una comunidad sea

considerada y consultada en cualquier proyecto que implique injerir en su calidad de vida.

Entra las Convenciones Internacionales que han previsto un reconocimiento de la EIS como un derecho humano a ser respetado y considerado, se encuentra la Convención 169 por la Organización Internacional del Trabajo, ratificada en la actualidad por 20 países (México no se encuentra incluido). Esta Convención prevé que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de los pueblos indígenas y a garantizar el respeto de su integridad.

Otro antecedente importante se puede encontrar en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, específicamente, en el artículo 10 al disponer que: “Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso.”

Por parte en México, se ha hecho un avance al reconocer nuestra Carta Magna (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) en su artículo 4, al establecer en su párrafo quinto que: *“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.”*

No obstante lo anterior, solo se ha avanzado en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, dejando todos los aspectos sociales que involucran a las partes afectadas, por lo que es común que suceda que las entidades gubernamentales o privadas, solo velan por los intereses ecológicos sin prestar atención a la voz de las

comunidades afectadas, creando un resquebrajamiento de las relaciones comunidad-entidades públicas y privadas.

Se dice lo anterior, pues a la actualidad no existe una Ley que obligue a los ejecutores de una obra a considerar e incluir en el proceso de desarrollo a las comunidades, al no existir infracciones o sanciones que puedan llegar a coaccionar a los responsables de un impacto social a resarcir los perjuicio causados.

Hoy en día en México, la aplicación de la EIS, es como una idea difuminada entre el cúmulo de nuevos derechos fundamentales que poco a poco van siendo integrados en el derecho mexicano desde la reforma del artículo 1 de la Constitución, por lo que solo a través de la influencia internacional así como de la presión social, se podría pensar la inclusión de la EIS en la normatividad mexicana.

Uno de los pasos que podría marcar una nueva etapa en el desarrollo del país, pudiera ser la implementación de la EIS lo cual eficientizaría el desarrollo de las obras permitiendo a los órganos ejecutores del proyecto, tener un panorama más amplio y justo de distintas variables que se ponen en juego a realizar la toma de decisiones.

A manera de ejemplo de la necesidad de la implementación de la EIS, fue el reciente proyecto de construir un estacionamiento por parte del Congreso del Estado de Nuevo León. Para ello, se contempló usar un terreno consistente en un área verde ubicada en el Centro de la Ciudad de Monterrey, en la cual se encontraban además varios árboles, para lo cual se obtuvo un permiso para su tala. Por otro lado, los vecinos tanto como asociaciones civiles, comenzaron a expresar el descontento al grado de exigir la suspensión de la obra. Eventualmente, las autoridades encargadas de la obra continuaron con el proyecto siendo detenido por un plantón conformado por activistas de las distintas asociaciones civiles. Finalmente, el proyecto a la actualidad se suspendió y hoy en día conserva el mismo estado.

De haberse tomado en cuenta la voz de la comunidad así como las preocupaciones de éstas, es probable que se hubiese conseguido la ejecución de la obra y al mismo tiempo respetar los intereses de los afectados. La anterior anécdota no es la primera fricción entre ciudadanos y gobierno, dichas problemáticas dan señales que el ser humano lucha por el derecho natural de vivir en un entorno que le permita desarrollarse plenamente

El ser humano desde toda su vida, su primera casa ha sido el planeta Tierra desde forma más virgen. No se puede considerar una vida sin un desarrollo sustentable y sin velar por la protección del medio ambiente y uno de los medios más efectivos para producir un desarrollo que beneficie a toda la sociedad es a través de la EIS.

La implementación de la EIS aun tiene un camino largo por recorrer que permita permear todos los sistemas legales y gubernamentales en la mayor medida posible. Se debe facilitar instituciones que permitan la capacitación de expertos para su práctica así como ampliar la base de su estudio, debido al carente interés académico que se le ha sado.

Conclusión

La previsión de los impactos sociales, el alineamiento de las actividades con los objetivos de la planificación regional y comunitaria y la participación significativa de la comunidad en la toma de decisiones son factores clave de un régimen socio-político e institucional que mostrará una buena práctica y apoyará el desarrollo sostenible de las comunidades.

Referencias

- Becker, Henk A. and Frank Vanclay, eds. *The International Handbook of Social Impact Assessment: Concept and Methodological Advances*. Edward Elgar (Cheltenham, UK, 2006). Pp. 74 - 91.
- Franks, Daniel M. *Social Impact Assessment of Resource Projects* (University of Queensland, Australia, 2012). 1 - 15.
- Esteves, Ana M., Daniel M. Franks and Frank Vanclay, "Social Impact Assessment: The State of the Art," *Impact Assessment and Project Appraisal* 30 (1) (2012): 35 – 44.
- Greighton, James L. *The Public participation Handbook: Making better Decisions Through Citizen Involvement* (Jossey Bass, 2005).
- Mahmoudi, Hossein, Ortwin Renn, Frank Vanclay, Volker Hoffmann and Ezatollah Karami, "A Framework for Combining Social Impact Assessment and Risk Assessment," *Environmental Impact Assessment Review* 43 (2013): 1 - 8.
- Noble, Bram. "Strategic Approaches to regional cumulative Effects Assessment: A case Study of the great sand Hills, Canada," ,” *Impact Assessment and Project Appraisal* 26 (2) (2008): 78-90.
- Vanclay, Frank and Ana M. Esteves, (Eds.), *New Directions in Social Impact Assessment and Methodological Advances*. Edward Elgar (Cheltenham, UK, 2011). 382 pp.
- Vancla, Frank and Ana M. Estevs, "Current Issues and trends in Social Impact Assessment" in *New Directions in Social Impact Assessment: Conceptual and Methodological Advances*, ed. Frank Vanclay and Ana M. Esteves Edward Elgar (Cheltenham, UK, 2011).
- Vanclay, Frank, James Baines and C. Nicholas Taylor, "Social Impact Assessment and Ethical Social research Principles: Ethical professional Practice in Impact Assessment Part I," *Impact Assessment and Project Appraisal* 31 (4) (2013): 243-253.
- Vanclay, Frank. "Conceptualizing Social Impacts," *Environmental Impact Assessment Review* 22 (3) (2002): 183 - 211.
- Vanclay, Frank. "International Principles for Social Impact Assessment," *Impact Assessment and Project Appraisal*, 21 (1) (2003): 5 – 11.
- Vanclay, Frank. "Principles for Social Impact Assessment: a Critical Comparison Between the International and US documents," *Environmental Impact Assessment Review* 36 (2006). 3 – 14.