

LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO SOCIAL EN LAS EVALUACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA)

Mercedes Pardo Buendía

Presidenta del Comité Español de Investigación en el Cambio Global (CEICAG).

Departamento de Sociología, Universidad Pública de Navarra / Universidad Carlos III de Madrid.

1. Introducción

La Evaluación del Impacto Social es una parte sustancial de la Evaluación de Impacto Ambiental, tanto si se trata de proyectos como de políticas y planes. Las legislaciones sobre EIA, no sólo en España sino en la mayor parte del mundo, incluyendo Estados Unidos y la Unión Europea, requieren evaluar el impacto que un proyecto de desarrollo puede producir sobre las poblaciones humanas afectadas por el mismo. Concretamente así lo recoge la legislación española "evaluación de los efectos previsibles directos e indirectos sobre la población, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico-artístico y el arqueológico" (artº 2, Ley 6/2001).

La definición de Impacto Ambiental se enfoca así hacia un concepto integral de medioambiente, entendido éste como la relación ecosistémica de todos los seres vivos y no vivos en un ámbito determinado. Efectivamente, el medioambiente claramente incluye elementos como los bosques, el aire, el agua... y los espacios físicos inmediatos donde vivimos. Pero esos fenómenos "físicos" tienen su definición social, bien como recurso (económico, recreativo, de conservación o de otro orden), bien como espacio legal (normativizando la lucha política, la lucha de poder), bien como espacio de la organización y desarrollo social, bien como espacio psicológico (ambientes de la mente en los cuales tiene lugar el trabajo, el placer, el aprendizaje), etc., definiciones que le van a conferir todas ellas su valoración histórico-social. En definitiva, en la medida en que los estados de naturaleza salvaje son ya reductos escasos, el medioambiente está **compuesto por el medio biogeofísico y el medio social**, en su interrelación, comprendiendo la completa relación y es la completa relación de condiciones externas, físicas y biológicas en las cuales un organismo vive. El impacto ambiental, por tanto, es el resultado del impacto biofísico y el impacto social, en su interrelación ecosistémica.

No obstante lo anterior, muchas de las EIA concretas realizadas en España han minimizado, si no eliminado sin más, el análisis el impacto social, a pesar de estar requerido éste en la legislación. Sin embargo, muchos de los proyectos sometidos a EIA quizá se interpretarían de diferente manera si se tuviera en cuenta su impacto social (positivo y negativo) desde el principio de su planificación, y se analizaran **los proyectos como sistemas complejos de acción** que son (recursos movilizados para conseguir unos objetivos), como intervenciones sobre los sistemas naturales y humanos, y la importancia de conectar ambos para beneficio mutuo.

2. Alcance y Contenido de la Evaluación del Impacto Social en las EIA

La Evaluación del Impacto Social abarca **dos grandes esferas**:

- El diagnóstico del medioambiente social; la identificación y valoración de las alteraciones sociales; la evaluación del impacto social de las diversas alternativas posibles; las medidas correctoras sociales.
- Los procesos de participación pública.

Cada una de estas esferas tiene su independencia desde el punto de vista analítico, aunque ambas se interrelacionan entre sí, así como con la esfera del impacto biofísico, a efectos de la valoración del impacto. Esta interrelación, particularmente la que se produce entre el impacto biofísico y el impacto social, se está lejos de abordarla en los análisis de EIA, por razones diversas, entre las que se encuentran las separaciones rígidas entre disciplinas científicas, es decir, la falta de interdisciplinariedad de facto.

Su alcance y contenido también está orientado por las características del propio enfoque de la EIA, que se podrían resumir en las siguientes:

- Es *preventivo*, ya que trata de identificar los problemas en las primeras etapas y dar respuestas para minimizar el impacto.

- Es *adaptativo y ecléctico*, pues es flexible en términos del marco analítico a utilizar y los conceptos y categorías de análisis.
- Es *interdisciplinar*, pues los temas pueden ser tan sociales en naturaleza, como biofísicos y económicos.
- Es *participativo*, pues requiere de procesos sociales de participación de las poblaciones afectadas.
- Es *costo-eficiente*, pues puede evitar conflictos posteriores y los subsecuentes retrasos en el desarrollo del proyecto.
- Es *imparcial*, pues los especialistas en EIA deben asumir un rol independiente de las diversas instituciones políticas, económicas y grupos de interés en general.

Todo ello, como decía, va a marcar profundamente el alcance y contenido de la evaluación del impacto social, así como, por cierto, la del impacto biofísico.

Diagnóstico del medioambiente social:

El alcance, ámbito y escala de análisis dependerá de la naturaleza del proyecto que se trate así como de su envergadura. Aquí se indica un marco general aplicable sobre todo a grandes proyectos, aunque es también un listado susceptible de chequear en todo tipo de proyectos sometidos a EIA, con independencia de que el resultado de dicho chequeo sea que algunos de los estudios indicados no es aplicable por la escasa envergadura del proyecto, lo cual, en sí mismo, garantiza el proceso de EIA.

En términos generales, y en mayor o menor medida, las EIA abordan las siguientes cuestiones:

- El lugar, es decir el área geográfica donde va a ubicarse el proyecto, en cuanto a sus recursos naturales básicos y base biofísica.
- La población, como base demográfica.
- La base económica.
- La estructura social y cultural (organización social y normativa, identidad o sentimientos de pertenencia).

Sobre el contenido a estudiar se exponen a continuación algunos criterios significativos.

Análisis histórico

No es posible plantearse el análisis del presente ni del impacto futuro, sin entender previamente las lecciones del pasado. La EIA debería pues presentar una visión histórica global del área afectada, que permitiera un nivel suficiente de comprensión de las características biogeofísicas, sociales, económicas y de los recursos naturales del área. Asuntos como la evolución en los usos del suelo y de los recursos naturales del área, el nivel degradación de la base biofísica, y la actividad económica, la evolución de la población y las controversias políticas y sociales habidas en la zona con relación a desarrollos de proyectos y/o aplicación de tecnologías nuevas, son fundamentales para esa comprensión del presente.

Además de los niveles de empleo y de renta, típico del análisis económico que se hace en estas evaluaciones, es importante conocer la historia de las conexiones del área con el mercado global de productos, observando el nivel de influencia de los cambios en los precios o las tecnologías, así como los desarrollos específicamente locales y sus infraestructuras, en las condiciones socioeconómicas pasadas y presentes en la zona que se trate.

Relaciones población-medioambiente biofísico

El análisis en este caso se centrará en la Naturaleza y la evolución en el tiempo de las relaciones directas de la población local con el medioambiente biofísico. Este debería incluir cuanto menos las tendencias de poblamiento y de urbanización sobre el territorio, pero también un conjunto de factores más amplios como son el significado económico, recreativo y también estético y simbólico del medio biofísico local para las poblaciones afectadas. El análisis del nivel de degradación de la base biofísica y sus causas es clave para la comprensión de la relación población-medioambiente natural y del valor que se le otorga.

Esta discusión identificaría zonas o recursos que revisten una importancia especial, bien sea para la población afectada en su conjunto, bien para los diversos subgrupos

sociales. Debería dedicarse especial atención a cualquier uso establecido del medioambiente biofísico, bien sea de consumo o no, que se previera pudiera ser alterado de alguna manera por la acción propuesta.

Estructura social

Se trata de estudiar las características de las comunidades humanas potencialmente afectadas. El análisis debería considerar las normas y valores sociales de dicha comunidad, las redes sociales, el nivel de permanencia residencial, y la distribución de las características socioeconómicas tales como edad, sexo, estratos socioeconómicos, así como las relaciones entre los diferentes grupos sociales.

El estudio debería también tener en cuenta las tensiones y divisiones en la estructura social, dedicando especial atención a las divisiones que pudieran ser incrementadas o reactivadas por la acción propuesta; ejemplos de esa situación pueden incluir conflictos raciales o étnicos, antagonismos sociales, etc.

Actitudes y condiciones psicosociales

La EIA debería además proporcionar al menos un nivel básico de información sobre otras condiciones de la población susceptibles de llegar a influir en la acción propuesta o ser afectadas por ella. En esa línea, debería aportar información sobre el nivel de confianza en las instituciones que tienen responsabilidades en la protección de la salud pública y el bienestar social, especialmente en aquellos casos en que las propuestas producen controversia en una parte significativa de la población, y entre los segmentos de la población que pudieran estar en mayor riesgo (como vecindarios afectados, grupos que tienen especiales preocupaciones, o que pudieran tener especial sensibilidad o susceptibilidad hacia los impactos del proyectos, tales como niños, ancianos, personas con alta sensibilidad a la contaminación, o aquellas con movilidad limitada, en caso que correspondiera al tipo de acción propuesta.

Condiciones culturales y preocupaciones o conflictos sociales

Además de tener en cuenta la presencia y fuentes potenciales de conflicto de los distintos grupos sociales, la EIA debería reflejar un esfuerzo razonable por profundizar en la identificación de las normas locales claves (por ejemplo, sobre los comportamientos de los agentes institucionales, en relación a los usos apropiados de ciertas áreas o recursos, o a los debates sociales y políticos que se estén llevando a cabo) y los valores (por ejemplo, conservación del medioambiente y el patrimonio histórico-cultural, protección de plazas o áreas que tienen especial significado social, o mantenimiento de las tradiciones culturales que pudieran estar afectadas por la acción propuesta.

Al igual que para otros impactos socioeconómicos, sería recomendable prestar una atención particular no solamente a la condición total o media, sino también al hecho diferencial de los diversos subgrupos sociales. Más que tratar los valores como unos correctos o preferibles a otros (explícita o implícitamente), la EIA debería aportar una consideración equilibrada y respetuosa de todas las posiciones.

3. Conclusiones y Propuestas

Como punto de partida de las propuestas de mejora de la EIA y concretamente de la Evaluación del Impacto Social que se realicen, quisiera dejar clara **la importancia de la EIA como instrumento** de análisis y prevención del daño al medioambiente (tanto biofísico como social), de manera que sus carencias deberían remitir a su ampliación y profundización, no a su descalificación como instrumento de gestión medioambiental. En esa línea de mejora, se plantean a continuación tres propuestas en lo relativo a la Evaluación del Impacto Social.

La primera conclusión es la relativa a la **actitud de los promotores de proyectos** hacia la EIA. La actitud reactiva/defensiva ha sido la dominante, no sólo entre los promotores privados sino también en algunos de los desarrollos de los proyectos públicos. La EIA se ha interpretado como una injerencia, como una limitación y una traba que se pone al desarrollo de los proyectos correspondientes. Esa actitud se hizo evidente en las resistencias que se plantearon a la Directiva europea y a las legislaciones correspondientes, en la falta de colaboración y ocultamiento de información que a veces se produce, y, en definitiva, en una actitud a la defensiva ante la EIA. Existen también ejemplos de actitudes proactivas empresariales hacia el cuidado del medioambiente y hacia considerar los beneficios de la

Evaluación del Impacto Ambiental, que pretenden ir más allá del mero marketing, considerando la calidad medioambiental como un activo empresarial.

Por parte de las Administraciones, esa actitud también se manifiesta en el comparativamente escaso papel y falta de poder de la Administración ambiental comparativamente a otras áreas sectoriales, no sólo en cuanto a organización y niveles de dependencia en la estructura administrativa en algunos casos, sino, sobre todo en cuanto a la capacidad de decisión, que en el caso de las EIA recae finalmente sobre el órgano sustantivo del proyecto que se trate (industria, carreteras...) y no sobre el órgano medioambiental.

Un cambio hacia una actitud proactiva, de apertura cierta hacia las políticas medioambientales y la EIA en particular resultaría muy beneficioso para ambos, el proyecto y el medioambiente. El proyecto se podría beneficiar de los conocimientos que la Evaluación del Impacto Social aporta.

Una segunda propuesta de mejora de la EIA viene referida a **la calidad técnica de los estudios** para la evaluación del impacto social.

Finalmente, una tercera propuesta remite a **la necesaria ampliación de la participación pública** en el ámbito de la EIA. Esta representa un marco que permite recoger las preocupaciones y reivindicaciones de los grupos sociales afectados y canalizarlas de forma concreta. De hecho, la legislación EIA requiere el análisis de la aceptación social del proyecto, aunque pocas veces se realiza.

El proceso de participación pública es fundamental para entender la naturaleza y la extensión de los impactos biofísicos y sociales, y el grado de aceptación o rechazo de las medidas correctoras propuestas. Las consultas a la opinión pública no reducen la autoridad de la decisión, sino que mejoran el desarrollo de la toma de decisión al permitir una retroalimentación en el proceso de EIA, y favorecer la cooperación de la comunidad en el desarrollo del proyecto o programa de acción. Es por ello que la ampliación de la participación pública en las EIA se reclama desde todas las experiencias y diagnósticos que se llevan a cabo desde el campo de investigación de la evaluación del impacto social. No es un tema sencillo, como no lo es la evaluación del impacto ambiental, pero el desafío principal de la EIA está precisamente en *cómo* se desarrolla todo el proceso de evaluación, y el nivel de consenso final y de legitimación que se consigue, y ahí la participación pública tiene un papel central. Se hace hincapié, por tanto, en la creación de los mecanismos apropiados que permitan a los ciudadanos, a los grupos de interés y a otros grupos sociales, participar con su opinión de forma democrática y llegar a acuerdos sobre temas específicos.

Sería recomendable que estas consultas se hicieran cuando menos al principio¹, en el proceso de consultas previas al estudio de impacto ambiental (scoping), y una vez se tiene el borrador del estudio, aunque también se recomienda durante su preparación, después de la finalización del estudio de impacto ambiental, y a lo largo del desarrollo del proyecto. En concreto se plantean tres niveles de participación social:

- Nivel de **Viabilidad**
 - o Consultas previas: selección de instituciones, colectivos y expertos que elaboren los criterios socioambientales previos.
 - o Estudio de Aceptación Social: sondeo de problemas y colectivos afectados y/o sujetos de opinión.
 - o Proceso de Participación Pública como tal: diseño del procedimiento y consulta a los afectados y/o sujetos de opinión, y aportación de alternativas.
- Nivel de **Estudio de Alternativas** de localización o a la totalidad del proyecto
 - o Consultas previas: incorporación de otros sectores a consultar con mayor experiencia / competencia en el territorio específico. Valoración medioambiental con indicación de problemas específicos.
 - o Estudio de Aceptación Social: detección de los criterios para la negociación social en las distintas alternativas.
 - o Proceso de Participación Pública: negociación de contrapartidas en las distintas alternativas.

¹ El Banco Mundial así lo recomienda para sus proyectos (The World Bank, 1991:5)

- Nivel de **Desarrollo del Proyecto**
 - o Consultas previas: incorporación de otros sectores que hayan aparecido en el proceso. Valoración medioambiental localizada.
 - o Estudio de Aceptación Social: valoración de las pérdidas y daños por la implantación del proyecto.
 - o Proceso de Participación Pública: negociación de cambios y compensaciones. Alegaciones.

Algunos de los aspectos que deberían controlarse y articularse por el órgano ambiental correspondiente para garantizar una mejora en el proceso, muchos de ellos de práctica común en las EIA en diversas partes del mundo, son:

- La participación pública debe diseñarse y llevarse a cabo por científicos sociales competentes en la materia, pues es un campo de alta complejidad.
- Plazo suficiente para la revisión pública. En ese sentido sería conveniente una ampliación de los treinta días actualmente recogidos en nuestra legislación².
- Documentos muy claros y susceptibles de ser entendidos por el público en general, con garantía por parte de la Administración de su calidad técnica y de que han examinado todos los temas obligados por ley y por los procesos de consulta previa.
- Garantizar el acceso a copias gratuitas para los directamente afectados, con un coste máximo controlado³.
- Publicación de los documentos en el periódico de más tiradas de la comunidad afectada, en donde se indique también dónde enviar los comentarios que puedan hacerse al respecto.
- Publicación por parte de la Administración de las alegaciones públicas sobre el proyecto.
- Cualquier otra medida que se necesite para asegurar una adecuada participación pública.

Bibliografía:

- Pardo, M. (2002) *La Evaluación del Impacto Ambiental y Social para el siglo XXI: Teorías, Procesos, Metodología*. Editorial Fundamentos. Madrid.
- The World Bank (2001). *Environmental Assessment Sourcebook*. Technical paper, 139.

² Para grandes proyectos, en Australia por ejemplo se establece un plazo de diez semanas.

³ En Australia, por ejemplo, son 10 dólares para el documento principal y 10 dólares para los anexos técnicos.