

Este Programa (\$66 millones) apoyará, durante el periodo 2013-2015, al Programa de rehabilitación y mantenimiento de caminos del Gobierno de Uruguay, que será implementado por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) y la Corporación Vial del Uruguay (CVU), en la red nacional vial. El Programa incluye obras de mantenimiento y rehabilitación de carreteras y apoyo para servicios de consultoría, asistencia técnica y suministro de bienes. Este documento presenta los resultados de la evaluación de los sistemas de gestión utilizados por este programa para manejar los impactos y riesgos ambientales y sociales.

Arreglos institucionales y de implementación Manejo Ambiental. La Unidad Ambiental de DNV (Unidad Ambiental de Vialidad - UAV) es la principal unidad responsable en el MTO del manejo ambiental del programa, tanto para los contratos de DNV como para aquellos de la CVU. La gestión ambiental incluye la preparación de la documentación ambiental de los proyectos y el seguimiento de la supervisión ambiental.

La UAV coordina con DINAMA los permisos ambientales (cuando se necesitan) y presenta la Comunicación Ambiental cuando es requerida. La supervisión in situ del manejo ambiental de las obras, se delega a los ingenieros que supervisan la construcción de las obras (Directores de Obra), ya sean de las Divisiones de Conservación, Construcción y de las Oficinas Regionales de DNV. El Director de Obra mantiene una constante comunicación y coordinación con la Unidad Ambiental de DNV. El UAV es responsable de informar a la DINAMA de los proyectos viales propuestos y de llevar a cabo el seguimiento del reporte ambiental de los contratistas. Un técnico de la UAV experto en Higiene y Salud Ocupacional lleva a cabo visitas periódicas a las obras y mantiene informado al Ministerio de Trabajo.

Un Manual Ambiental (MA) guía la gestión ambiental del Programa Vial de Carreteras de la DNV. Este Manual Ambiental fue elaborado con el apoyo del Banco Mundial para varias operaciones anteriores que fueron financiadas por el Banco. El MA se convirtió en la guía oficial ambiental de la DNV, por medio del Decreto 176/003 del año 2003. El Manual Ambiental es obligatorio para todos los contratistas y las obras de carreteras que realiza la DNV. El Manual Ambiental incluye las regulaciones del país de materia de gestión ambiental e incluye las medidas y procedimientos para prevenir y reducir el impacto de las obras de caminos que realice la DNV. Además de este manual, existen otros instrumentos ambientales establecidos para evaluar, monitorear y supervisar la gestión ambiental del programa.

Manejo Social-Reasentamiento. La Dirección Nacional de Topografía (DNTop) y la Unidad Social de la DNTop son responsables de hacer frente a los posibles impactos sociales

adversos de la adquisición de los derechos de vía o fajas públicas que se requieran, para ejecutar las obras del Programa; por tanto, los procedimientos para el manejo de estos impactos son iguales para los contratos de DNV o CVU.

Las actividades de mantenimiento y rehabilitación de caminos por lo general ocurren dentro del derecho de vía o faja de uso público de las vías nacionales y no requieren adquisición de tierras o causan desplazamiento físico o económico. En aquellas raras ocasiones en que las obras requieren la realineación de caminos y expropiación de terrenos (por ejemplo, para rectificar curvas o mejorar la seguridad vial), el impacto social es limitado; la expropiación por lo general afecta franjas angostas de terreno, sin viviendas u otras estructuras.

Cualquier adquisición de tierras en el marco del Programa se llevará a cabo de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Expropiación (Ley N^o 3958 del 28 de marzo de 1912 y sus modificaciones posteriores). El DNTop es responsable de evaluar los daños y perjuicios causados por la expropiación y para determinar una compensación justa. Los fondos para cubrir los costos de las expropiaciones son proporcionados por el MTOP.

Rol de otros entes financieros

El programa también será financiado por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y el FONPLATA (Fondo Financiero para el desarrollo de los países de la cuenca del Plata). Los sistemas de gestión ambiental y social del Programa que se evalúan en este ESGAS serán utilizados para manejar los impactos ambientales y sociales de los contratos de obras financiadas por el BID y FONPLATA. En estos contratos se utilizarán los mismos instrumentos de gestión ambiental y social que DNV actualmente utiliza para otros contratos privados, como por ejemplo el cumplimiento del Manual Ambiental, rubro ambiental, planes de restauración, entre otros.

Los contratos para obras financiadas por el BID que son parte del Programa pueden estar sujetos a requisitos adicionales, basados en la aplicación de las políticas del BID, tales como planes de acción específicos ambientales o sociales que hayan sido acordados entre el GOU y el BID en el marco del último préstamo (diciembre de 2011). El Plan Ambiental acordado para esta operación tienen en cuenta los procedimientos y requisitos establecidos en el nivel nacional y e incluye medidas para fortalecer la supervisión ambiental y social de los contratistas de DNV, prevenir y reducir el impacto ambiental y social, y aumentar los recursos humanos en de la Unidad Ambiental de DNV.

Impacto ambiental y social del Programa

Ambiente. Durante la preparación de esta operación, se confirmó que el Programa (que incluye la rehabilitación de caminos y obras de mantenimiento) no incluye proyectos de alto riesgo, en particular los proyectos de Categoría C. Tal como se define en la Ley 16.466 y el Decreto 349/005, los proyectos de Categoría C son aquellos que pueden generar mayor impacto ambiental y social. Además, como parte de esta Evaluación del Programa se encontró que la mayoría de obras de rehabilitación y mantenimiento no requieren de ningún trámite ante la DINAMA.

Por tanto, se considera que el potencial impacto ambiental y social del Programa es bajo; las obras de rehabilitación y mantenimiento se realizarán principalmente dentro de los derechos de vía y los campamentos de los contratistas se instalan en su mayoría en zonas rurales (algunos en zonas urbanas).

Los mayores impactos pueden ocurrir durante los contratos de rehabilitación (que se extienden de meses a 1-2 años). Menores impactos tienden a ocurrir durante obras de mantenimiento y contratos CREMA que pueden extenderse varios años en una misma zona.

En general, los principales impactos sociales y ambientales adversos asociados a las obras del Programa están relacionados con obras de rehabilitación de carreteras y puentes, la operación de campamentos, plantas asfálticas y sitios de préstamos (canteras), la generación de desechos peligrosos (aceites, lubricantes, combustibles), molestias causadas a los pobladores (ruido, polvo, riesgos de accidentes y la presencia de contratistas por varios años en comunidades pequeñas rurales y de higiene y seguridad ocupacional. Entre los impactos positivos que generan las actividades del programa están el gran beneficio para la economía global, el mejoramiento de la infraestructura de transporte en el país, la aplicación de medidas de seguridad vial, el mejoramiento de la señalización vial y la iluminación de carreteras, etc.

Social. El Programa no afectará a ninguna comunidad indígena, ya que no hay comunidades identificadas como tal en el Uruguay. Las actividades a financiarse como parte del Programa no requerirán la adquisición de terrenos en la faja de derecho de vía, excepto en aquellos casos donde el alineamiento de un camino debe ser localmente modificados para corregir curvas o realizar mejoras al camino para aumentar la seguridad vial.

Es poco probable que las modificaciones en el trazado de la carretera afecten viviendas y otras estructuras, ya que tales modificaciones suelen ser menores y los dueños de propiedades adyacentes a la carretera están obligados a dejar una franja de retiro de 25 metros, lo que significa que debe existir una distancia mínima de 25 metros entre cualquier edificación (con excepción de las paredes o vallas) y el derecho de vía de la carretera.

La DNV ejerce un control efectivo de los derechos existentes de paso, que están libres de las viviendas u otras estructuras, a excepción de algunos puestos de carretera que venden productos de temporada. Estos puestos de venta (aproximadamente 80 en toda la red de carreteras) no afectan a la seguridad vial y no es probable que interfieran con las actividades de rehabilitación y mantenimiento de carreteras bajo el Programa.

Es importante anotar que durante la implementación del proyecto anterior financiado por el Banco solamente hubo un sub-proyecto en el que la adquisición de terrenos causó desplazamiento físico. En este caso, sólo se afectaron a terrenos titulados y legalmente ocupados; no fueron desplazados ocupantes ilegales o informales.

Desempeño ambiental y social del Programa

Ambiente. La documentación ambiental revisada del Programa, la información recopilada durante entrevistas y las consultas realizadas a los actores principales del programa y visitas de campo a los sitios de los proyectos, indican que los procesos de gestión ambiental del Programa son conducentes a prevenir y reducir los impactos ambientales y sociales de las obras y en general cumplen con los principios básicos y criterios de la OP 9.00. Las principales brechas identificadas en lo que respecta a esta política se refieren a: la falta de un mecanismo formal de comunicación con los interesados y de información sobre el Programa, (ii) falta de un mecanismo formal para la atención de reclamos, (iii) necesidad de mejorar la legislación de materiales peligrosos. Estas brechas encontradas se abordarán a través de un Plan de Acción propuesta para el Programa (PAP) y el Marco de Resultados (ver PAD).

El Programa se rige por la legislación vigente e incluye instrumentos ambientales efectivos para categorizar los subproyectos, evaluar y supervisar la operación, excediendo los requerimientos actuales de la Ley de EIA 16.466 y su Decreto 349/005 (véase la sección II). Hay más de 50 leyes, decretos y otras normas aplicables al manejo ambiental del Programa; este marco

normativo ofrece garantías razonables para asegurar que el ambiente estará protegido de los impactos ambientales adversos que puedan generarse de la implementación del Programa. El marco de legislación del país requiere realizar una evaluación de impacto ambiental para los proyectos categoría B y C, protege los bosques nativos y las especies en peligro de extinción, establece controles para prevenir la contaminación del agua, y promueve la salud y la seguridad ocupacional en los lugares de trabajo, entre otros temas. No obstante, la evaluación identificó dos áreas en las que las regulaciones se necesitan mejorar: i) emisiones a la atmósfera, y (ii) la gestión de los desechos peligrosos.

En cuanto al desempeño ambiental, la UAV cuenta con personal calificado y motivado pero se ve afectada por recursos humanos insuficientes para llevar a cabo la gestión y supervisión ambiental de las obras del Programa. Los mismos ingenieros a cargo de la supervisión técnica y administrativa de las obras, son los responsables de supervisión de la gestión ambiental.

En relación con los instrumentos ambientales, el Manual Ambiental (MA) de la DNV es una referencia respetada tanto a nivel interno (en el MTOP) y externa (DINAMA, Ministerio de Agricultura y los contratistas). El MA fue también un instrumento ambiental aceptado por el Banco Mundial para las operaciones anteriores a la presente y desempeño ambiental de las mismas fue calificado como satisfactorio. Dentro de la ESGAS, el MA fue revisado y se considera que constituyen un marco de gestión ambiental relevante y satisfactorio basados en los principios y criterios de OP 9.00. Sin embargo, algunas secciones es necesario actualizar, lo que se llevará a cabo a través de propuesto Plan de Acción del Programa.

Si bien los contratistas son pocos (menos de 50 empresas), hay una variabilidad significativa en el cumplimiento ambiental entre los contratistas. Con el Plan de Acción del Programa se espera fortalecer la supervisión ambiental. LA CVU exige a sus contratistas contar con las certificaciones ISO 9000 e ISO 14000 y muchos de los contratistas han logrado esta certificación, con el fin de mejorar sus procesos de gestión ambiental, lo cual es una tendencia muy positiva para el manejo ambiental del programa.

Social. En el caso de que alguna obra requiera un terreno, la Ley de Expropiación ofrece protección adecuada a las personas afectadas por el proceso de expropiación: propietarios con título, arrendatarios con contrato, ocupantes con permisos y ocupantes con derechos posesorios derivados de la ocupación de la tierra por más de 10 años. La mayoría de casos de expropiación se arreglan amigablemente. Pocos casos pasan a la vía judicial y muchos de estos no son el resultado de desacuerdos sobre la indemnización, sino son casos de herencia o casos en que no se ha podido identificar al propietario. El bajo número de disputas judiciales sugiere que los procedimientos utilizados por la DNTop generan ofertas de indemnización

aceptables.

En el caso improbable de que un futuro subproyecto del Programa, afecte un asentamiento informal o ilegal, la Unidad Social DNTop sería responsable de desarrollar los planes de reubicación para ayudar a las personas desplazadas, sin importar su estatus legal, como lo hizo en el caso de la carretera de circunvalación de Montevideo (Anillo Colector Vial Perimetral de Montevideo), un proyecto que no fue financiado por el Banco. Este caso fue revisado como parte de la ESSA para evaluar el desempeño de la DNTop, a pesar de que la situación que surgió en este subproyecto, implementado en una zona suburbana, es mucho más compleja que los casos que pudieran tener que ser manejados dentro de las actividades futuras del Programa. En el caso de la carretera de circunvalación de Montevideo, la Unidad Social DNTop llevó a cabo el programa de reasentamiento con eficacia y los resultados de reasentamiento fueron satisfactorios desde el punto de vista de todas las personas desplazadas, incluidos los que no tenían derechos sobre los terrenos requeridos por la obra.

El DNTop ha demostrado capacidad para implementar adecuadamente las disposiciones de la Ley de Expropiación en proyectos anteriores de transporte del Banco Mundial en Uruguay y en [] obras nuevas [] no financiadas por el Banco, tal como el Anillo Colector Vial Perimetral de Montevideo. En términos de la expropiación y el reasentamiento, no se encontraron brechas significativas entre el marco regulatorio y los principios de la OP 9.0. Sin embargo, se considera que dos elementos del sistema de manejo social podrían ser fortalecidos. Primero, la revisión más oportuna por parte de la DNTop del diseño de proyectos que requieren expropiación podría resultar en modificaciones al diseño que evitarían o minimizarían los efectos adversos de la adquisición de tierras. Segundo, la metodología para el cálculo de la compensación para la expropiación parcial de tierras es compleja y la DNTop podría beneficiarse de una asistencia técnica puntual a este respecto.

Riesgos ambientales y sociales

Ambiente. Los principales riesgos identificados en relación al Programa incluyen: (i) riesgos de que las obras del programa generen impactos ambientales, en particular en áreas protegidas, (ii), riesgo de una inadecuada supervisión ambiental como resultado de recursos humanos y financieros insuficientes para la Unidad Ambiental, (iii) riesgo de un pobre manejo ambiental por parte de los contratistas, (iv) riesgos asociados a reclamos de los beneficiarios por la falta de un buen manejo ambiental y medios de comunicación. El propuesto Plan de Acción del Programa y el Marco de Resultados incluye acciones que buscan reducir estos riesgos y asegurar un adecuado manejo ambiental de las actividades del Programa y mejorar la transparencia y comunicación con los beneficiarios.

Social. Los riesgos sociales asociados al Programa son bajos, y provienen de tres áreas de debilidades identificadas: (i) el riesgo, en el mediano plazo, de debilidad institucional en la DNTop, (ii) el riesgo en el mal manejo de los procesos de reasentamiento involuntario; y (iii) el riesgo de falta de equidad en la compensación para la adquisición de derecho de vía. Estos tres riesgos se abordan a través de la propuesta de un Plan de Acción del Programa y el Marco de Resultados.

Procesos de consulta

Una consulta focal preliminar sobre el borrador del ESGAS se realizó el 16 de febrero de 2012, donde participo personal de la DNV responsables en el diseño, construcción, supervisión, mantenimiento y carreteras, así como personal a cargo de la Unidad Ambiental de la DNV. En la reunión se consultó e informó a los participantes sobre los resultados preliminares de la evaluación, las fortalezas y riesgos encontrados y el plan de acción propuesto para mejorar el desempeño ambiental del Programa. Los aportes de esta consulta se han incluido en diferentes medidas propuestas en este ESGAS y en el PAP.

Además, el 22 de junio de 2012, el borrador del ESGAS fue objeto de una reunión de consulta pública, celebrada en Montevideo. Representantes de varias agencias gubernamentales, gobiernos locales y la sociedad civil participó en la reunión. Como parte de la consulta, el personal del Banco proporcionó información detallada sobre el Programa por Resultados (PfR), el proyecto en negociación para apoyar el Programa de Infraestructura Vial del MTOP, los principales resultados y recomendaciones de la ESGAS. En general, los participantes mostraron su apoyo al Programa. Los aportes generados de esta consulta se han incluido en esta versión de la ESGAS.

El 13 de septiembre de 2012, se realizó una consulta local en la ciudad de Trinidad (Departamento de Flores), con el objetivo de compartir y conocer la opinión de los beneficiarios de carreteras. Un total de ocho representantes del gobierno local (Intendencia de Flores), asociación de productores ganaderos y agrícola (Unión Rural de Flores), policía local (Jefatura de policía de Trinidad), MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca), ONG local (Grupo Porongos) y tres representantes de DNV participaron en este taller.

En general, los participantes mostraron su apoyo al programa y en la mejora de las carreteras

nacionales y abogaron por (i) el fortalecimiento de la comunicación de DNV con las comunidades locales, los sectores productivos y las intendencias, (ii) la necesidad de mejorar la gestión de los desechos por parte de los contratistas, (iii) la necesidad de capacitación del personal de DNV en la gestión ambiental, salud ocupacional y comunicación con los vecinos, (iv) apoyar la formación ambiental del personal de mantenimiento de carreteras municipales, (v) mejorar la seguridad vial durante la construcción (señalización), (vi) reducir los impactos de las carreteras nacionales que cruzan los centros urbanos, entre otros temas.

Los aportes de todas las consultas se han tenido en cuenta en la preparación de este ESSA y han servido para definir acciones del Plan de Acción del Programa y varias medidas para actualizar el Manual Ambiental de la DNV. Un resumen de las consultas realizadas se presenta en la Sección 6 y el Anexo 13.

Un borrador de la ESSA se publicó el 27 de agosto de 2012 en el sitio web del Banco Mundial (InfoShop) y días después, en el sitio web MTOP. Los informes finales del ESSA tanto en inglés y español serán publicados de nuevo antes de que comiencen las negociaciones.

Documento completo en: <http://goo.gl/2oJLL>

Fuente: BM