Directrices y obras de referencia del CAD

La Evaluación Ambiental Estratégica

UNA GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS EN LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

OCDE

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

Evaluacio´n ambiental.indd 1 24/7/07 18:23:54

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

En virtud del artículo 1º de la Convención firmada el 14 de diciembre 1960, en París, y que entró en vigor el 30 de septiembre 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tiene como objetivo fomentar las políticas destinadas:

- a lograr la más sólida expansión de la economía y del empleo y a aumentar el nivel de vida de los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera, y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial;
- a contribuir a una sana expansión económica en los países miembros, y en los países no miembros en vías de desarrollo económico;
- a contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, conforme con las obligaciones internacionales.

Los firmantes de la Convención constitutiva de la OCDE son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía. Los siguientes países se han adherido posteriormente a esta Convención (las fechas corresponden a las del depósito de los instrumentos de adhesión) : Japón (28 de abril de 1964), Finlandia (28 de enero de 1969), Australia (7 de junio de 1971), Nueva Zelanda (29 de mayo de 1973), México (18 de mayo de 1994), República Checa (21 de diciembre de 1995), Hungría (7 de mayo de 1996), Polonia (22 de noviembre de 1996), Corea (12 de diciembre de 1996), la República Eslovaca (14 de diciembre de 2000). La Comisión de las Comunidades Europeas participa en los trabajos de la OCDE (artículo 13 de la Convención de la OCDE).

Esta obra se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones e interpretaciones que figuran en ella no reflejan necesariamente el parecer oficial de la OCDE o de los gobiernos de sus países miembros.

Traducido a partir de la versiones originales en inglés y en francés publicadas, respectivamente, con los títulos:

Applying Strategic Environmental Assessment : Good Practice Guidance for Development Co-operation

L'évaluation environnementale stratégique : Guide de bonnes pratiques dans le domaine de la coopération pour le développement

Ω

© OCDE 2007. Todos los derechos reservados.

Esta publicación no puede reproducirse, copiarse, transmitirse o traducirse sin permiso por escrito. Las solicitudes alrespecto deberán enviarse al OECD Publishing rights@oecd.org or by fax 33 1 45 24 99 30. Los permisos para fotocopiar una parte de este trabajo deben dirigirse al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 París, Francia, fax 33 1 46 34 67 19, contact@cfcopies.com o (solo para los USA) a Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, info@copyright.com.

Prefacio

El desarrollo sostenible representa una temática global que la OCDE y los países en desarrollo sólo podrán alcanzar mediante esfuerzos conjuntos. El Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) es un foro clave en donde los mayores donantes bilaterales y multilaterales trabajan para aumentar la efectividad de sus esfuerzos comunes en apoyo al desarrollo sostenible. En particular, el CAD focaliza su trabajo en determinar cómo las agencias internacionales de cooperación pueden ayudar a los países en desarrollo a combatir la pobreza y participar en la economía global. El objetivo es ayudar a darle forma a la respuesta de la cooperación para el desarrollo, a nivel operativo y de desarrollo de políticas.

El trabajo del CAD en el área de desarrollo y medio ambiente se realiza ante todo a través de su Red para la Cooperación en Medio Ambiente y Desarrollo (ENVIRONET). En el 2004, ENVIRONET estableció un Equipo de Trabajo sobre la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), respondiendo a la demanda de lineamientos para la aplicación más eficiente y efectiva de la EAE en el contexto de la cooperación para el desarrollo. La presente Guía de Buenas Prácticas es el fruto de esta labor. Ha sido objeto de un extenso proceso de consulta dirigido a las agencias de cooperación para el desarrollo, tanto bilaterales como multilaterales, y también a los representantes de los países socios y a expertos en la materia de un amplio abanico de países en desarrollo y desarrollados.

***Los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo son** Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y la Comisión de las Comunidades Europeas. El Fondo Monetario Internacional (FMI), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial contribuyen al trabajo del Comité en su capacidad de observadores permanentes.*

Evaluacio´n ambiental.indd 3 24/7/07 18:23:55

Agradecimientos

Esta Guía fue elaborada gracias a los esfuerzos colectivos del Equipo de Trabajo OCDE CAD ENVIRONET EAE, (OECD DAC Environet Task Team on SEA), esfuerzo al que se suma la labor de expertos de los países en desarrollo y desarrollados.

Los miembros del Equipo de Trabajo para la EAE son: *Jon Hobbs (DFID, Londres) (Presidente); Linda Ghanime (PNUD, Nueva York) (Vice-Presidente); Harald Lossack, Jan-Peter Schemmel y Stephan Paulus, (GTZ, Bonn y Berlin); Peter Croal, Bob Weir y Helene Gichenje (CIDA, Ottawa) y Tamara Levine (CIDA, Ottawa, ahora University of Sussex); Arnold Jacques de Dixmude (Ministerio de Relaciones Exteriores, Bélgica); Naïg Cozannet (AFD, París,); Jouko Eskelinen y Matti Nummelin (Ministerio de Relaciones Exteriores, Finlandia); Miriam Ciscar (AECS, España); Etienne Coyette, Simon Le-Grand y Francoise Villette (Dirección para el Medio Ambiente, Comisión Europea, Bruselas); Ellen Shipley (DFAT, Australia); Kaoru Kanoyashi y Kojma Takeharu (Japón); Elspeth Tarp, Jan Riemer y Merete Pedersen (DANIDA, Copenhaguen); Steve Bass (DFID, Londres, ahora IIED); Joseph Gamperl (KfW, Berlín); Inger-Marie Bjonness (Ministerio de Relaciones Exteriores, Oslo, ahora Delegación de Noruega ante la Unión Europea, Bruselas) y Anne Kari Hansen Ovind, Ministerio de Relaciones Exteriores, Oslo; Rob van den Boom (DGIS, Países Bajos); Tomas Andersson (Sida); Daniel Slunge, Olaf Drakenberg y Anders Ekbom (Universidad de Gotenburgo/Escritorio de Ayuda Sida); Kulsum Ahmed, David Hanrahan, Fernando Loayza y Jean Roger Mercier (Banco Mundial, Washington DC); Laura Lee (PNUD, Nueva York); James Leaton (WWF-UK); Alex Weaver (Council for Scientific & Industrial Research, Suráfrica); Elizabeth Brito (BID, Washington DC); Paul Driver (consultor, UK); Jiri Dusik y Simona Kosikova (Regional Environment Centre for Central and Eastern Europe, República Checa); Hussein Abaza y Fulai Sheng (UNEP, Ginebra); David Howlett (PNUD, Tanzania, ahora DFID East Kilbride, Escocia); Peter Poulsen (DFID, Londres), Jean-Paul Penrose (DFID África Occidental, ahora consultor en Mozambique), Richard McNally (DFID Londres, ahora consultor en Vietnam) y Andrew McCoubray (DFID, Nairobi); Elizabeth Smith (EBRD, Londres); Gregory Woodsworth (UNDP, Nairobi, Kenya); Jean-Paul Ledant y Juan Palerm (EC-Environment Integration Help Desk in Development, Bruselas); Rob Verheem (EIA Commission, Países Bajos); Roger Gebbels y Tanya Burdett (UK ODPM, Londres); Alfred Eberhardt, (consultor para GTZ, Alemania); John Horberry (consultor, UK); Peter Nelson (Land Use Consultants, UK); Steve Smith (ScottWilson Consultants, UK); Barry Sadler (consultor para UNEP, con base en Canadá); David Annandale (Murdoch University, Australia, ahora consultor para el Gobierno de Bután); Daniele Ponzi (Antes AsDB, ahora con AfDB, Tunis); Dawn Montague (WWF EEUU); Bea Coolman (WWF Internacional); Luc Hens (Free University of Brussels); Marianne Fernagut (GRID Arendal); Barry Dalal-Clayton (IIED, Londres); Peter Tarr (Southern African Institute for Environmental Assessment, Namibia).*

El señor Paris y la señorita Jenny Hedman del Secretariado de la OCDE/CAD, le brindaron asistencia sustantiva y administrativa al Equipo de Trabajo, mientras que María Consolati proveyó una asistencia secretarial inestimable. Los señores Steve Bass y Pierre Giroux, ex-presidente y presidente de ENVIRONET, ofrecieron orientación y consejos durante todo el proceso.

Evaluacio´n ambiental.indd 5 24/7/07 18:23:55

Los servicios de secretariado técnico fueron provistos por el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED).

Un número considerable de individuos, muchos de países en desarrollo, participaron en una conferencia internacional sobre la EA, organizada por el Equipo de Trabajo en la Bahía de Halong, Vietnam (2005), en talleres organizados por el Equipo de Trabajo, en las reuniones internacionales de la Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos (IAIA) en Marrakech (2003) y Praga (2005), y en las reuniones del Equipo de Trabajo celebradas en Bruselas, Londres, París y Estocolmo.

La labor del Equipo de Trabajo fue posible gracias al apoyo financiero provisto por el Real Ministerio Noruego de Relaciones Exteriores, El Ministerio de Relaciones Exteriores de Bélgica, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia, GTZ, Sida, UK DFID, PNUD, UNEP y el Banco Mundial.

La versión en español de este documento ha sido revisada por Véronique Deli-Meadows, Ministro para Asuntos Ambientales en la Delegación de México ante la OCDE y Elena Domínguez de la Fundación IPADE, Madrid, para garantizar su correcta comprensión en este idioma.

Evaluacio´n ambiental.indd 6 24/7/07 18:23:56

Índice

Abreviaciones 11
Prólogo 13
Resumen ejecutivo 15

Parte I

Capítulo 1. **Introducción** 21
1.1 Nuevos enfoques frente a la cooperación para el desarrollo 22
1.2 La EAE cumple con el reto de una mayor cooperación para el desarrollo estratégico 22
1.3 Requisitos legales para la EAE 23
1.4 La EAE apoya los esfuerzos de los donantes en armonización y alineamiento. 24
1.5 ¿Qué busca solucionar esta Guía? 25
1.6 ¿Cómo debe usarse esta Guía? 26
1.7 Los enfoques de desarrollo acordados que fundamentan esta Guía. 26

Capitulo 2. **Cómo comprender la EAE** 27
2.1 Cómo posicionar la EAE en la jerarquía de toma de decisiones 28
2.2 Cómo evolucionó la EAE para poder confrontar los niveles estratégicos de la toma de decisiones 29
2.3 La EAE: una familia de enfoques que usa una variedad de herramientas . . 31
2.4 La EAE: un continuum de aplicaciones 32
2.5 La relación de la EAE con otros enfoques de estimación de políticas y herramientas de soporte 33

Capítulo 3. **Los beneficios de usar la EAE en la cooperación para el desarrollo** . . . 39
3.1 Apoyo para la integración del medio ambiente y el desarrollo. 40
3.2 La identificación de los potenciales impactos inesperados de las propuestas de reforma 41
3.3 Mejorar la identificación de nuevas oportunidades 42
3.4 Prevenir errores costosos. 42
3.5 La estructuración de la participación del público en la toma de decisiones para obtener una gobernanza mejorada 42
3.6 Facilitar la cooperación transfronteriza. 44
3.7 Salvaguardar los activos ambientales para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza 44

Capítulo 4. **Cómo llegar a una buena práctica en la EAE: principios y procesos** . . . 47
4.1 Principios básicos de la EAE 48
4.2 La dimensión estratégica de la EAE 49
4.3 Etapas y pasos para realizar la EAE a niveles de plan y programa 52

Evaluacio´n ambiental.indd 7 24/7/07 18:23:56

Parte II

Capítulo 5. **Las aplicaciones de la EAE en la cooperación para el desarrollo** 63
5.1 Puntos de ingreso clave para la EAE. 64
5.2 Armonización de donantes para las EAE 67
5.3 Notas explicativas. 69

(A) Notas explicativas y listas de control para la EAE dirigidas por los gobiernos de países socios 70
Nota explicativa y lista de control 1: Estrategias, Programas y Planes Nacionales Genéricos. 70
Notasexplicativa y lista de control 2: Reformas de la Política Nacional y Programas de Apoyo al Presupuesto 75
Nota explicativa y lista de control 3: Políticas, Planes y Programas Sectoriales Nacionales 79
Nota explicativa y lista de control 4: Inversiones, Planes y Programas de Infraestructura 84
Nota explicativa y lista de control 5: Planes y Programas de Desarrollo Espacial, Nacionales y Subnacionales 88
Nota explicativa y lista de control 6: Planes y Programas Transnacionales 91

(B) Notas explicativas y listas de control para la Eae realizadas en relación con los procesos propios de las agencias donantes 96
Nota explicativa y lista de control 7: Estrategias y Planes del Donante para la Asistencia al País 96
Nota explicativa y lista de control 8: Acuerdos de asociación del donante con otras agencias 99
Nota explicativa y lista de control 9: Políticas del donante específicas a un sector. 101
Nota explicativa y lista de control 10: Dispositivos financieros y programas de apoyo público y privados para la infraestructura, respaldados por donantes 104

(C) Notas explicativas y listas de control para la EAE en otras circunstancias relacionadas. 105
Nota explicativa y lista de control 11: Comisiones de Revisión Independientes . . . 105
Nota explicativa y lista de control 12: Proyectos y Planes Mayores Liderados por el Sector Privado 114

Caso ejemplo 5.1 Colocar al medio ambiente en el centro de las Estrategias de Reducción de Pobreza: la EAE de los Documentos de la Estrategia de Reducción de Pobreza: Uganda y Ruanda 73
Caso ejemplo 5.2 Incorporar las consideraciones ambientales en los procesos de la Estrategia de Reducción de Pobreza de Ghana: la EAE del Proceso de Reducción de Pobreza 74
Caso ejemplo 5.3 La EAE del crédito para la reducción de la pobreza, Tanzania (apoyo del presupuesto). 77
Caso ejemplo 5.4 La EAE para la reforma de políticas en los sectores del agua y el saneamiento en Colombia (préstamo para el desarrollo de una política) 78
Caso ejemplo 5.5 El Programa de Apoyo para la Educación en Kenia. 81
Caso ejemplo 5.6 La EA Sectorial del Préstamo de Ajuste Sectorial para el Agua en Indonesia WATSAL) 82
Caso ejemplo 5.7 La Revisión de los Aspectos Ambientales de la Energía en Irán y Egipto 83

Evaluacio´n ambiental.indd 8 24/7/07 18:23:57

Caso ejemplo 5.8 La Evaluación regional ambiental de la protección contra inundaciones en Argentina 86
Caso ejemplo 5.9 El plan de uso de tierra del Sperregebiet, Namibia 89
Caso ejemplo 5.10 La EAE de la Gran Estrategia de Desarrollo del Oeste, China . . 90
Caso ejemplo 5.11 Las evaluaciones ambientales transfronterizas de la cuenca del Nilo 93
Caso ejemplo 5.12 El Plan de Desarrollo de la Cuenca de la Comisión del río Mekong 94
Caso ejemplo 5.13 La EAE en la estrategia de país de la Sida para Vietnam 98
Caso ejemplo 5.14 El Acuerdo de Asociación Programático DFID-WWF 101
Caso ejemplo 5.15 El Plan de Acción del CIDA para el VIH/Sida 103
Caso ejemplo 5.16 Debida diligencia ambiental para los intermediarios financieros 106
Caso ejemplo 5.17 La Gestión de Riesgo Ambiental de un Proyecto de Desarrollo Impulsado por la Comunidad-Programa Nacional de Desarrollo Participativo (PNDP) Camerún 107
Caso ejemplo 5.18 La Comisión Mundial sobre Presas 111
Caso ejemplo 5.19 La Revisión de las Industrias Extractivas 112
Caso ejemplo 5.20 Proyecto de Energía Hidroeléctrica Nam Theum 2, RDP Lao . . 116
Caso ejemplo 5.21 El potencial de la EAE con relación a las grandes inversiones en petróleo y gas. 116

Parte III

Capítulo 6. **Como evaluar una Evaluación Ambiental Estratégica** 121
6.1 El papel de la evaluación 122
6.2 La evaluación del cumplimiento de los resultados contemplados 123
6.3 La evaluación como control de control de calidad 123
Lista de control 6.1: Preguntas clave para evaluar el cumplimiento de los resultados contemplados de un PPP 123
Lista de control 6.2: Preguntas clave para la evaluación como cotejar el control de calidad 125

Capítulo 7. **Desarrollo de capacidad para la Evaluación Ambiental Estratégica** . . . 127
7.1 ¿Por qué se necesita desarrollo de capacidad en la EAE? 128
7.2 Los mecanismos para desarrollar capacidades de EAE en los países socios . 129
7.3 El desarrollo de capacidad para la EAE en las organizaciones donantes . . . 136
7.4 La EAE como fundamento para el desarrollo de capacidad y las sociedades de aprendizaje 138
Caso ejemplo 7.1 Evaluación de las necesidades de construcción de capacidad para el Protocolo de Implementación de la Comisión Económica Para Europa de la ONU (UNECE) y la EAE en cinco países en las regiones de Europa oriental, Caúcaso y Asia central (EECCA) 125
Caso ejemplo 7.2 Curso de capacitación en EAE en China 131
Caso ejemplo 7.3 Desarrollo de la EAE en Mozambique. 132
Caso ejemplo 7.4 La iniciativa de construcción de capacidad del PNUD en Irán . . 133
Caso ejemplo 7.5 Evaluación de la posibilidad de iniciar la EAE en Nepal 133
Caso ejemplo 7.6 El monitoreo basado en resultados en el sector de agua y saneamiento en Colombia 134
Caso ejemplo 7.7 La Iniciativa de Sofía sobre la Evaluación Estratégica Ambiental 135
Caso ejemplo 7.8 El modelo nodal SAEIA para el apoyo de la EA. 136

Evaluacio´n ambiental.indd 9 24/7/07 18:23:57

Caso ejemplo 7.9 Escritorio de ayuda de la SIDA para la EAE-Universidad de Gotenburgo . . . 137
Caso ejemplo 7.10 Para donantes: compartir experiencias sobre la EAE . . . 138

Referencias y bibliografía . . . 141

Apéndice A: **Glosario** . . . 145
Apéndice B: **Enfoques de evaluación complementarios a la EAE** . . . 149
Apéndice C: **Herramientas analíticas y de toma de decisiones para la EAE** . . . 153
Apéndice D: **Fuentes seleccionadas de información sobre la EAE** . . . 161

Cuadros

2.1: Comparación de la EAE con la EIA . . . 30
4.1: Ejemplos de reformas de políticas y nexos ambientales potenciales. . . . 58
5.1: Puntos de ingreso clave para la EAE - Nivel de país . . . 65
5.2: Puntos de ingreso clave para la EAE - Actividades propias de las agencias de desarrollo . . . 65
5.3: La EAE dirigida por gobiernos de los países y la EAE hecha cumpliendo los procesos propios de una agencia donante: comparación de características clave . . . 66
5.4: Puntos de ingreso clave para la EAE en la Cooperación para el Desarrollo. . . . 67
7.1: Marco para el desarrollo de capacidad para la EAE. . . . 131

Figuras

2.1. La EAE: “Upstreaming”, o como hacer valer en momentos más tempranos de la jerarquía de la toma de decisiones, las consideraciones ambientales . . . 28
2.2. El valor de la EAE en la Cooperación al Desarrollo . . . 32
4.1. Pasos para confrontar las consideraciones institucionales en la EAE . . . 49
4.2 Etapas básicas en la EAE . . . 52

Recuadros

1.1: Las Metas de Desarrollo del Milenio y las tendencias internacionales que determinan nuevas maneras de entregar la ayuda . . . 22
1.2: Armonización y Alineamiento . . . 24
2.1: Las definiciones de políticas, planes y programas . . . 29
2.2: Algunos ejemplos de herramientas que podrían usarse en la EAE . . . 31
2.3: Nexos entre el estrés ambiental y el conflicto . . . 35
2.4: La EAE en los países en post conflicto . . . 36
2.5: El análisis ambiental de país . . . 37
3.1: Una mirada a los beneficios de la EAE . . . 40
3.2: La incorporación de las consideraciones ambientales en la segunda Estrategia de Reducción de Pobreza de Tanzania . . . 41
3.3: Cómo se revisaron positivamente las políticas forestales en Ghana . . . 42
3.4: La Política de Generación de Energía Térmica, Pakistán: una EAE temprana habría podido ayudar . . . 43
3.5: Las EA Sectoriales para el Turismo Mexicano . . . 44
3.6: La EAE para la Utilización del Agua, Sudáfrica . . . 45
4.1: La EAE centrada en instituciones. . . . 51
4.2: Tareas preparatorias en la EAE . . . 54
7.1: Los principios básicos del desarrollo de capacidad. . . . 128

Evaluacio´n ambiental.indd 10 24/7/07 18:23:58

Lista de acrónimos y siglas

EAP	Estrategia de Asistencia al País
ECP	Evaluación Común para los Países
AAP	Análisis Ambiental de País
EEC	Evaluación de Efectos Cumulativos
ECE	Europa Central y del Este
EEC	Evaluación de Efectos Cumulativos
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo (de la OCDE)
FIC	Factores que Impulsan el Cambio
ADP	Apoyo Directo del Presupuesto
PPD	Préstamo para Políticas de Desarrollo
EA	Evaluación Ambiental
CE	Comisión Europea
EIA	Evaluación del Impacto Ambiental
PGA	Plan de Gestión Ambiental
EIAS	Evaluación de Impacto Ambiental y Social
UE	Unión Europea
SIG	Sistema de Información Geográfica
EIS	Evaluación del Impacto en Salud
IAIA	(Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos)
ECA	Estrategias Comunes de Asistencia
PIJ	Plan de Implementación de Johannesburgo
MDM	Metas de Desarrollo del Milenio
EDNS	Estrategia de Desarrollo Nacional Sostenible
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PO	Política Operativa (Banco Mundial)
EPC	Evaluación de Paz y Conflicto
EIP	Evaluación del Impacto sobre la Pobreza
PPP	Política, Plan y Programa. En esta publicación, PPP se usa en el sentido expandido para incluir las estrategias y (en donde apropiado) los proyectos macro
ERP	Estrategia de Reducción de Pobreza
CERP	Crédito de la Estrategia para Reducir la Pobreza
DERP	Documento de la Estrategia para Reducir la Pobreza
APIS	Análisis de Pobreza e Impacto Social
EAR	Evaluación Ambiental Regional
EEC	Evaluación Estratégica de Conflicto
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica

Evaluacio´n ambiental.indd 11 24/7/07 18:23:58

EIE	Evaluación de Impacto Estratégico
EIS	Evaluación del Impacto ante la Sostenibilidad
IS	Evaluación del Impacto Social
ETS	Enfoque de Todo un Sector
EAT	Evaluación Ambiental Transfronteriza
TdR	Términos de Referencia
MADUN	Marco de Asistencia para el Desarrollo de las Naciones Unidas
ONU	Organización de las Naciones Unidas
CMDS	Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible

Evaluacio´n ambiental.indd 12 24/7/07 18:23:58

Prólogo

Con frecuencia, los pobres en los países en desarrollo dependen más directamente de los recursos naturales que cualquier otro grupo de la sociedad. Por lo general, son los primeros en sufrir cuando estos recursos se dañan o escasean. Esto implica que es vital que consideremos el medio ambiente en todo nuestro trabajo para el desarrollo. La manera en que gestionemos el medio ambiente afectará el éxito de largo plazo del desarrollo, y jugará un rol significativo en nuestro avance hacia las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM).

Es por esto que la MDM 7 nos compromete a asegurar la sostenibilidad ambiental. Reclama que volvamos parte integral de nuestras políticas y programas, a los principios del desarrollo sostenible. Debemos considerar el medio ambiente cuando tomemos decisiones, en la misma manera en que consideramos los temas económicos y sociales. La Evaluación Estratégica Ambiental (EAE) es la manera más prometedora de hacer que esto ocurra.

La EAE ayuda a quienes toman decisiones a llegar a un mejor entendimiento de cómo encajan entre sí las consideraciones ambientales, sociales y económicas. Sin esa comprensión, corremos el riesgo de convertir los éxitos de desarrollo del día de hoy, en los retos ambientales del día de mañana. En resumidas cuentas, la EAE ayuda a quienes toman decisiones, a pensar a fondo las consecuencias de sus acciones.

En marzo de 2005, los ministros y los directores de las agencias de desarrollo de más de 100 países desarrollados y en desarrollo, se reunieron en París para considerar las maneras de poner a funcionar mejor a la ayuda. Como resultado, adoptamos la Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda.

La Declaración presenta nuestro plan para mejorar la manera de entregar y gestionar la cooperación sobre el desarrollo. Alega que la ayuda tiene que ser más efectiva, y su entrega mejor coordinada. Convoca a que haya más y mejor apoyo para las prioridades de los países en desarrollo. Subraya la importancia de que, en la medida de lo posible, trabajemos por medio de las instituciones que existen en los países en desarrollo para construir su propia capacidad de desarrollo, en vez de crear caminos paralelos.

La Declaración de París también compromete a los donantes y a los países socios a "desarrollar y aplicar enfoques comunes para la Evaluación Ambiental Estratégica". El presente documento, "La Aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica, Una Guía de Buenas Prácticas para la Cooperación para el Desarrollo", es el primer paso en esta dirección. Nos complace que nuestras agencias hayan podido responder tan oportunamente a este reto, uniendo fuerzas con un amplio registro de socios, para así convertir en acción a este compromiso.

La Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos (IAIA) le ha concedido al OECD/DAC Environet SEA Task Team, autor de esta *Guía*, el prestigioso *Institutional Award* para el 2006. La mención de la IAIA reconoce el avance que este trabajo representa en la gestión ambiental, y celebra el sobresaliente trabajo en equipo que lo hiciera posible.

Evaluacio´n ambiental.indd 13 24/7/07 18:23:59

Sentimos especial orgullo en liderar este proceso. Sin embargo, también sabemos que este documento es el resultado de los esfuerzos sostenidos de muchas agencias e individuos participantes, a quienes manifestamos nuestro sincero agradecimiento.

Instamos a quienes trabajan en la cooperación para el desarrollo y deben tomar decisiones, que usen esta guía. Es una manera práctica de ayudar a mejorar la efectividad del desarrollo y obtener resultados duraderos para los pobres.

Rt. Hon. Hilary Benn MP
Secretary of State for
International Development,
Londres, UK

Kemal Davis
Administrator,
PNUD, Nueva York

Richard Manning
Chair of the DAC
Development, OCDE,
París

Evaluacio´n ambiental.indd 14 24/7/07 18:24:00

Resumen ejecutivo

1. Introducción

Cada vez más, la ayuda para el desarrollo se está gestionando a través de intervenciones a nivel estratégico, dirigidas a hacer que la ayuda resulte más efectiva. Para asegurar que las consideraciones ambientales se tengan en cuenta en este nuevo contexto de ayuda, las herramientas de evaluación ambiental ya establecidas deben completarse con enfoques cabalmente adaptados a la dimensión de políticas, planes y programas. La Evaluación Estratégica Ambiental (EAE) responde a esta necesidad.

La EAE ofrece una manera práctica y directa de avanzar hacia la consecución de la MDM 7 sobre Sostenibilidad Ambiental (acordada en la Asamblea General de la ONU en el 2000). Esta meta reconoce la necesidad de la "integración de los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas de los países". Adicionalmente, la EAE también ayuda a cumplir el Plan Johannesburgo de Implementación, acordado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en 2002, que hizo énfasis en la importancia de "marcos estratégicos y una toma de decisiones equilibrada…para hacer avanzar la agenda de desarrollo sostenible".

La *Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda*, adoptada en el 2005, compromete a los donantes a reformar la manera en que se entrega la ayuda, a fin de mejorar la efectividad, mediante la armonización de sus esfuerzos y su alineación con las prioridades de los países socios. También les pide a los donantes y a los socios que trabajen juntos para "*desarrollar y aplicar enfoques comunes para la evaluación ambiental estratégica en los niveles sectoriales y nacionales*".

La presente *Guía* tiene por fin responder a estos retos. Aprovechando la experiencia práctica y las "buenas prácticas" establecidas, señala las maneras de apoyar la aplicación de la EAE en la formulación y evaluación de las políticas, los planes y los programas de desarrollo. En vista de la gran diversidad de circunstancias existentes en los diferentes países, busca ofrecer un modelo, acordado comúnmente y compartido, que permita ajustarse en el momento de desarrollar las aplicaciones apropiadas de la EAE a la gran variabilidad de necesidades. La Guía se presenta en el contexto de un marco de legislación nacional e internacional sobre la EAE, que se está desarrollando velozmente, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

2. Entender la EAE

La EAE se refiere a una gama de "enfoques analíticos y participativos que buscan integrar las consideraciones ambientales en los planes, políticas y programas, y evaluar las interconexiones con las consideraciones económicas y sociales". La EAE puede describirse como una familia de enfoques que utiliza una variedad de herramientas, en lugar de un único enfoque, fijo y que prescribe. Una buena EAE se adapta y configura de acuerdo al

Evaluacio´n ambiental.indd 15 24/7/07 18:24:00

contexto en que se apliqua. Puede pensarse como un continuum de creciente integración: en un extremo del continuum, el fin principal es integrar el medioambiente junto con las preocupaciones económicas y sociales—en la toma estratégica de decisiones; en el otro extremo, el énfasis recae sobre la plena integración de los factores ambientales, sociales y económicos en una evaluación "holística" de la sostenibilidad.

La EAE se aplica en las más tempranas etapas del proceso de toma de decisiones, tanto para ayudar a formular las políticas, planes y programas, como para evaluar la potencial efectividad y sostenibilidad de los mismos. Esto diferencia a la EAE de las herramientas de evaluación más tradicionales, tales como la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), con un historial comprobado en la identificación de las amenazas y oportunidades ambientales de proyectos específicos, pero que se aplican menos fácilmente a políticas, planes y programas. La EAE no sustituye, sino que complementa, a la EIA y a los demás enfoques y herramientas de evaluación.

3. Los beneficios de usar la EAE

La aplicación de la EAE a la cooperación para el desarrollo tiene beneficios tanto para los procesos de toma de decisiones, como para los resultados en el marco del desarrollo. Aporta aspectos clave ambientales para apoyar una toma de decisiones más consistente e identificar nuevas oportunidades, ya que insta a un examen sistemático y completo de las opciones de desarrollo. La EAE ayuda a asegurar que la gestión racional de los recursos naturales y el medioambiente, sea un fundamento para el crecimiento económico sostenible, que a su vez apuntala la estabilidad política. La EAE puede también ayudar a estimular la participación de los actores de la sociedad civil de manera que se mejore la gobernanza, se facilite la gestión transfronteriza de los recursos ambientales compartidos, y se contribuya a prevenir conflictos.

4. Hacia las buenas prácticas en la EAE

La EAE es un proceso continuo, iterativo y de adaptación, que se concentra en fortalecer las instituciones y la gobernanza. No es un sistema aislado, ni un enfoque simple, lineal y técnico. Por el contrario, fortalece el sistema institucional de los países, y refuerza su efectividad, al evaluar y construir capacidades para las instituciones y los sistemas de gestión ambiental.

Cuando la EAE se aplica a planes y programas, puede usarse un enfoque estructurado para integrar las consideraciones ambientales. Las etapas clave para hacer una EAE en el nivel de planes o programas incluyen: analizar el contexto, hacer el análisis necesario con los interesados implicados; informar sobre la toma de decisiones, e influenciar en su proceso y hacer monitoreo y evaluación. La EAE, aplicada a nivel de las políticas, requiere particular concentración en el contexto político, institucional y de gobernanza que subyace bajo los procesos de toma de decisiones.

5. La aplicación de la EAE en la cooperación para el desarrollo

El desplazamiento del énfasis *en* proyectos de desarrollo *hacia* el apoyo a programas y políticas, ha creado un número de puntos de ingreso particulares para la aplicación de la EAE. Esta guía esboza los beneficios de usar la EAE en un abanico de circunstancias diferentes, y fija 12 "puntos de ingreso" clave para la aplicación efectiva de la EAE a la cooperación

Evaluacio´n ambiental.indd 16 24/7/07 18:24:00

para el desarrollo. Además, señala las preguntas clave a considerar para cada uno de estos puntos, y unas listas de control específicas para cada pregunta, junto con ejemplos de caso ilustrativos.

Los puntos de ingreso para la EAE pueden agruparse así:

1. *Procesos estratégicos de planificación liderados por un país en desarrollo:* Estos incluyen las estrategias, programas y planes más generales; las reformas de las políticas nacionales y los programas de apoyo para el presupuesto; las políticas, los planes y programas sectoriales; los planes y programas de inversión en infraestructura; los planes y programas nacionales y subnacionales de ordenamiento territorial, y los planes y programas transnacionales.
2. *Los procesos propios de las agencias de desarrollo:* Estos incluyen las estrategias y planes de asistencia de los países donantes; los acuerdos de asociación con otras agencias donantes, las políticas sectoriales específicas de los donantes, y los recursos financieros (*facilities*) y programas de apoyo para la infraestructura, públicos-privados y apoyados por donantes.
3. *Otras circunstancias relacionadas:* Éstas incluyen las Comisiones de Revisión independientes y los grandes proyectos y planes privados.

6. Cómo evaluar una EAE

El resultado clave de una EAE es un proceso con resultados en el desarrollo; no se trata de un producto. El control de calidad considera la buena ejecución de los procedimientos. Sin embargo, a largo plazo, obtener los resultados de desarrollo y a la vez asegurar el mantenimiento de la sostenibilidad ambiental, será el indicador clave del éxito.

Al revisar los procesos de la EAE, las preguntas clave conciernen: la calidad de la información, el nivel de participación de los interesados, los objetivos definidos para la EAE, la evaluación de impactos ambientales, las actividades de seguimiento previstas y las limitaciones.

Las preguntas clave para ayudar a los evaluadores a concentrar su atención en los resultados de desarrollo de una EAE se relacionan con: la exactitud de las hipótesis formuladas en el curso de la EAE; su influencia sobre el proceso PPP, el proceso de implementación, las metas de desarrollo y la rendición de cuentas (*accountability*); y el resultado de las actividades de construcción de capacidad.

7. Cómo desarrollar la capacidad de usar la EAE de manera efectiva

Las experiencias de aplicar la EAE han llevado una y otra vez a subrayar dos importantes carencias: la falta de conciencia sobre el valor y la importancia de la EAE; y cuando su valor sí se aprecia, la falta de conocimientos sobre cómo implementar la EAE. Es posible confrontar estos retos significativamente desarrollando capacidad para la EAE, tanto en las agencias para el desarrollo como en los países socios.

Para el desarrollo de capacidad en los países socios, el primer paso es hacer una evaluación de necesidades de capacidad. El apoyo incluye actividades como capacitación técnica, talleres para elevar la concienciación, apoyo para la institucionalización del proceso de la EAE y sus sistemas de evaluación, y creación de redes (*networking*) para compartir las experiencias.

El desarrollo de capacidad en las organizaciones donantes puede incluir actividades de capacitación sobre pautas y apoyo para la EAE, así como revisiones y evaluaciones sistemáticas.

Evaluacio´n ambiental.indd 17 24/7/07 18:24:00

Referencia rápida sobre esta Guía

¿Qué es la EAE y por qué es relevante la EAE para la agenda de desarrollo internacional?	Capítulos 1 y 2
¿Cuáles son los beneficios potenciales de usar la EAE?	Capítulo 3
¿Cuáles son los principios y procesos básicos involucrados en la EAE?	Capítulo 4
¿En dónde puede aplicarse de manera efectiva la EAE?	Capítulo 5
¿Qué constituye un buen proceso de EAE?	Capítulo 6
¿Cómo podemos desarrollar la capacidad para aplicar la EAE?	Capítulo 7
¿Dónde obtener más información?	Apéndices y en *www.seataskteam.net*

Evaluacio´n ambiental.indd 18 24/7/07 18:24:01

Parte I

Capítulo 1. **Introducción** 21

Capitulo 2. **Cómo comprender la EAE** 27

Capítulo 3. **Los beneficios de usar la EAE en la cooperación para el desarrollo** 39

Capítulo 4. **Cómo llegar a una buena práctica en la EAE: principios y procesos** 47

Evaluacio´n ambiental.indd 19 24/7/07 18:24:01

Parte I

Capítulo 1

Introducción

Evaluacio´n ambiental.indd 21 24/7/07 18:24:01

1.1 Nuevos enfoques frente a la cooperación para el desarrollo

La manera de dar asistencia internacional para el desarrollo está cambiando. La finalidad es hacer que la ayuda se vuelva más efectiva en apoyar el avance hacia las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM) y acabar con las necesidades de los pobres. Esto supone un cambio hacia las intervenciones estratégicas, en línea con el Plan Johannesburgo de Implementación (véase Cuadro 1.1). Cada vez más, las agencias de cooperación para el desarrollo orientan su apoyo hacia políticas, planes y programas (PPP). Esto incluye, en particular, apoyar marcos más generales y completos de desarrollo, tales como las "estrategias de reducción de pobreza", que el país en desarrollo asociado mismo formula y dirige, y que se implementan por medio de los sistemas y las instituciones nacionales.

Recuadro 1.1: **Las Metas de Desarrollo del Milenio y las tendencias internacionales que determinan nuevas maneras de entregar la ayuda**

Los esfuerzos internacionales actuales para reducir la pobreza global se concentran en las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM), respaldadas por la Asamblea General de la ONU en el 2000. Algunas de las MDM refuerzan un enfoque estratégico ante la sostenibilidad ambiental.* En particular, la MDM 7 sobre la sostenibilidad ambiental reconoce la necesidad de:

"…integrar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas de los países y revertir la pérdida de recursos ambientales"

El Plan Johannesburgo de Implementación, acordado en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible del 2002, pone el énfasis en "la importancia de los marcos estratégicos y la toma de decisiones equilibrada, como requisitos fundamentales para hacer avanzar la agenda de desarrollo sostenible."

* Para obtener información más exhaustiva de los lazos entre las MDA y la Evaluación Ambiental Estratégica, referirse ala IIED (2004), capítulo 1 en particular.

1.2 La EAE cumple con el reto de una mayor cooperación para el desarrollo estratégico

Las agencias de desarrollo tienen años de experiencia en usar la evaluación del impacto ambiental (EIA) para integrar las preocupaciones ambientales en los proyectos que apoyan. Sin embargo, comparado con los proyectos, las intervenciones de nivel estratégico, notablemente a escala de políticas, acaban influenciadas mucho más por factores políticos que por criterios técnicos. Es más, con frecuencia los efectos ambientales asociados a las reformas de políticas son indirectos, ocurren gradualmente a largo plazo y son difíciles de evaluar con precisión. Aunque sigan siendo muy valiosos y relevantes a nivel proyecto, los procedimientos, métodos y técnicas establecidas en la EIA tienen sólo aplicación limitada en el nivel de políticas, planes y programas.

Por estos y otros motivos, el desplazamiento hacia nuevos instrumentos en la cooperación para el desarrollo —tales como el apoyo directo al presupuesto, la reforma de políticas y los programas que abarcan a todo un sector— ha creado la necesidad de contar con diferentes enfoques de evaluación ambiental. La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) responde a estas necesidades, pues ofrece un abanico de "*enfoques analíticos y participativos que*

Evaluacio´n ambiental.indd 22 24/7/07 18:24:01

apuntan a integrar las consideraciones ambientales en las políticas, planes y programas, y evaluar el complejo de nexos con las consideraciones económicas y sociales". Además, permite integrar las consideraciones ambientales —conjuntamente con los aspectos sociales y económicos— en la toma de decisiones estratégicas, en todas las etapas y niveles de la cooperación para el desarrollo. La EAE no sustituye las herramientas tradicionales de evaluación de impactos en proyectos, sino que las complementa.

El Capítulo 2 explica cómo la EAE puede apoyar la integración de los factores ambientales, sociales y económicos en los procesos decisorios estratégicos. El Capítulo 3 presenta ejemplos de cómo la EAE mejora los procesos de toma de decisiones, a la vez que hace contribuciones importantes a la efectividad del desarrollo.

1.3 Requisitos legales para la EAE

La presente Guía obra en el contexto de un marco emergente de legislación nacional e internacional sobre la EAE, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo. De momento, dos importantes instrumentos internacionales prescriben la aplicación de la EAE. Primero, la Directiva Europea (2001/42/EC) sobre *La Evaluación de los Efectos de Determinados Planes y Programas sobre el Medioambiente*, conocida como Directiva sobre la EAE, que entró en vigencia en el 2004 y que se aplica a los 25 estados miembros de la Unión Europea. Esta directiva requiere una evaluación ambiental para determinados planes y programas en diversos niveles (nacional, regional y local), susceptibles de tener efectos significativos sobre el medioambiente. Segundo, existe una provisión similar en el Protocolo EAE de la Convención ESPOO (Convención UNECE –la Comisión Económica Para Europa de la ONU- sobre la EAE en un Contexto Transfronterizo), acordado en Kiev en mayo del 2003. El Protocolo incluye un artículo separado instando a la utilización de la EAE en el contexto de las políticas y la legislación. Este protocolo entrará en vigor en cuanto lo ratifiquen al menos 16 países.

Muchos países desarrollados y en desarrollo tienen, o bien provisiones legislativas nacionales, o bien otras provisiones para la EAE—es decir, códigos, decisiones de gabinetes o ministros, circulares y otros documentos. Un número de países de la UE contó con provisiones semejantes aún antes de que la susodicha Directiva sobre la EAE entrara en vigor. Varios países que no pertenecen a la UE también tienen requisitos legales que ordenan aplicar la EAE. El proceso de acceso de la UE para países candidatos, junto con la ratificación del Protocolo EAE de la Convención ESPOO, probablemente lleve a que unos requisitos legales comparables se generalicen aún más. En Canadá, existe el requerimiento administrativo de hacer una EAE en todos los PPP, conforme a una Directiva del Gabinete Ministerial. En los EE UU, se requiere una evaluación ambiental programática para proyectos y programas grandes.

Cada vez más, los países en desarrollo están estableciendo leyes o reglamentos que ordenan hacer una EAE —a veces mediante leyes sobre la EIA y a veces mediante códigos sobre recursos naturales o leyes sectoriales. En Sudáfrica, algunos reglamentos sectoriales y de planificación identifican a la EAE como enfoque para la gestión integrada del medioambiente. En la República Dominicana, la legislación se refiere a la EAE o a la evaluación estratégica ambiental. En otras partes, la legislación existente sobre la EIA requiere un enfoque de tipo EAE, a practicarse ya sea en los planes (caso de China), los programas (caso de Belice), o en planes y también programas (caso de Etiopía). La Convención sobre la Diversidad Biológica (Artículos 6B y 14) insta a la utilización de la EAE en su implementación, sin volverla un requisito específico.[1]

Las agencias de cooperación para el desarrollo tienen que tomar en cuenta estas tendencias.

[1] Véase también la Decisión sobre la EAE en COP 8 de la CBD, en *www.biodiv.org/decisions/*.

Evaluacio´n ambiental.indd 23 24/7/07 18:24:02

1.4 La EAE apoya los esfuerzos de los donantes en armonización y alineamiento

A medida que las agencias donantes y los países en desarrollo asociados adopten de manera más generalizada la EAE, la comunidad donante estará comprometida con armonizar sus procedimientos y requisitos en esta área. La *Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda*, adoptada el 2 de marzo del 2005, compromete a la comunidad donante a reformar la manera en que se entrega la ayuda y a trabajar más armónicamente para mejorar la eficiencia y efectividad de la ayuda.

La *Declaración de París* apela a las agencias de desarrollo y los países socios a desarrollar enfoques comunes para la evaluación ambiental en general, y para la EAE específicamente (*www.oecd.org/dac*):

"Los donantes han logrado un avance considerable en armonización, en la evaluación de impactos ambientales (EIA), incluyendo los problemas relevantes de salud y los sociales, a nivel de los proyectos. Este avance debe profundizarse, para incluir la consideración de las implicaciones de los temas globales ambientales como el cambio climático, la desertificación y la pérdida de biodiversidad.

Las agencias de desarrollo y los países socios se comprometen conjuntamente a:

- *Fortalecer la aplicación de las EIA y profundizar los procedimientos comunes para los proyectos, incluyendo consultas con los grupos de interesados; y desarrollar y aplicar enfoques comunes para la "evaluación ambiental estratégica" en los niveles sectoriales y nacionales.*
- *Seguir desarrollando la capacidad especializada técnica y de formulación de políticas necesarias para el análisis ambiental y para hacer cumplir la legislación."*

La presente *Guía* responde a este reto, pues ofrece un marco para lograr mayor consenso en el desarrollo y la aplicación de la EAE y coherencia con las herramientas relacionadas y complementarias de evaluación de políticas, y los procedimientos relevantes.

La *Declaración de París* también pone el énfasis en la necesidad que tienen las agencias de desarrollo de alinearse mejor, para respaldar las prioridades de los países en desarrollo y sus estrategias de manera que se puedan abordar dichas prioridades. Esta *Guía* apoya este objetivo, pues señala los enfoques de la EAE creados específicamente para los tipos de PPP de desarrollo aplicados por los países en desarrollo asociados. Ofrece consejos sobre cómo analizar los riesgos y beneficios potenciales de este tipo de PPP, y asegura la participación activa de los interesados relevantes.

Recuadro 1.2 **Armonización y Alineamiento**

El **Alineamiento** y la **Armonización** son procesos complementarios que se apoyan mutuamente, buscados en aras de los compromisos definidos en la *Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda*. Sin embargo, son diferentes. En el *alineamiento*, lo principal es hacer uso de los procedimientos propios del socio. En la *armonización*, lo principal es que las agencias de desarrollo se junten para desarrollar procedimientos similares o comunes.

En el área de la EAE, estas diferencias no tienen mucho impacto práctico: la EAE es una especialidad emergente y no existen procedimientos firmes, ni para las agencias de desarrollo, ni para los países socios. Además, como lo enfatiza la presente *Guía*, no debe existir ningún proceso "tipificado" para la EAE, como puede haberlos en campos como la gestión financiera o la contabilidad. Se trata de una oportunidad para que las agencias de desarrollo y los socios definan conjuntamente los principios clave que subyacen a la EAE, que llevarán a enfoques aplicables en todos los países. Esta *Guía* busca traducir esta oportunidad en realidad.

Evaluacio´n ambiental.indd 24 24/7/07 18:24:02

1.5 ¿Qué busca solucionar esta Guía?

Las diferentes necesidades de los usuarios de la EAE, los diferentes requisitos legales que enfrentan, la diversidad de aplicaciones de la EAE en la cooperación para el desarrollo, y finalmente —punto también importante— la evolución rápida de la práctica de la EAE, son todos hechos que implican que no es ni factible ni deseable sugerir una metodología "de corte único", ni pautas que determinaran cómo hacer una EAE.

Así las cosas, la presente *Guía* ofrece un marco flexible alrededor de unos principios acordados comúnmente, para ayudar a impartirle coherencia a la práctica de la EAE. El Capítulo 4 esboza los principios conductores y los pasos genéricos clave para la EAE. Éstos reflejan el consenso emergente sobre la naturaleza, el rol y la aplicación de la EAE en el contexto de la cooperación para el desarrollo. Aprovechando la experiencia internacional actual, se busca promover y apoyar la utilización práctica de la EAE en la formulación y la evaluación de los PPP para el desarrollo – tanto de parte de las agencias donantes, como de los gobiernos de sus países asociados. El Capítulo 5 establece 12 potenciales "puntos de ingreso" clave para la aplicación de la EAE.

La presente Guía tiene por objeto:

- Describir la importancia de considerar el medioambiente para alcanzar el desarrollo económico sostenido y la reducción de pobreza.
- Explicar la contribución del medioambiente a la sostenibilidad de una serie de intervenciones en el desarrollo.
- Describir el consenso emergente sobre el valor de la EAE en la cooperación para el desarrollo —aprovechando la experiencia internacional, que está en evolución— incluyendo los principios y procedimientos sobre cuya importancia existe un acuerdo general.
- Identificar los "puntos de ingreso" clave para la aplicación de la EAE en la cooperación para el desarrollo, y las preguntas clave a enfrentar, para cada punto.
- Ilustrar las buenas prácticas por medio de casos ilustrativos.
- Identificar las necesidades y oportunidades en capacidad institucional, para promover el desarrollo de capacidad.
- Proporcionar fuentes de información adicionales.

Los objetivos finales son asegurar que:

- Las consideraciones ambientales, y sus nexos con los factores sociales y económicos, se comprendan adecuadamente, reconociendo la contribución de la gestión ambiental al crecimiento económico y a la reducción de pobreza.
- Las consideraciones ambientales y sociales se analicen de manera apropiada, y se tomen en cuenta en las políticas para el desarrollo, así como en la planificación y toma de decisiones estratégica en la etapa de formación; asimismo, que unas adecuadas medidas de respuesta se integren de manera efectiva en el desarrollo de los PPP y de los proyectos.
- Como resultado de lo anterior, asegurar que los resultados de los PPP tengan más probabilidad de contribuir al desarrollo sostenible y el logro de las MDM. (El **Capítulo 6** estudia cómo evaluar la efectividad de la EAE en este tema.)

Se han enfatizado especialmente las necesidades de desarrollo de capacidad de los países socios (véase **Capítulo 7**).

Evaluacio´n ambiental.indd 25 24/7/07 18:24:03

1.6 ¿Cómo debe usarse esta Guía?

Dados el estatus actual de la EAE y la dinámica del desarrollo internacional, se debe considerar que esta *Guía* es un "documento vivo", que deberá actualizarse a medida que surjan nuevas experiencias significativas. La intención es que sirva de punto de referencia, y no como mapa que define un camino único para todas las agencias de desarrollo, en todos los países, en todo momento. Para cada caso, se debe considerar cual sería el enfoque recomendado, adaptado para reflejar las circunstancias del país socio, el mandato de las agencias de desarrollo, y las especificidades de las PPP bajo consideración. Los desarrollos en curso pueden consultarse en el sitio Web del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE: *www.seataskteam.net*.

Esta *Guía* va dirigida principalmente a los profesionales que trabajan en las agencias de desarrollo y en los departamentos gubernamentales de los países en desarrollo directamente involucrados en el desarrollo y la evaluación de PPP, pero tendrá valor más generalmente para quienes formulan políticas, y para los planificadores.

1.7 Los enfoques de desarrollo acordados que fundamentan esta Guía

Tres principios generales fundamentan esta *Guía*, y de hecho, todos los esfuerzos de cooperación para el desarrollo:

- ***La apropiación por parte de los países socios:*** cada país es responsable de su propio desarrollo, y el papel de los donantes es *apoyar, pero no sustituir*, los esfuerzos nacionales.
- ***Las agencias de desarrollo necesitan actuar dentro de un marco y un programa estratégicos, explícitos y apropiados por el gobierno:*** es poco probable que las iniciativas fragmentarias y parciales de las agencias de desarrollo resulten efectivas. Esto requiere que las agencias de desarrollo trabajen conjuntamente con los gobiernos y entre sí.
- ***Las agencias de desarrollo tienen que ser sensibles frente al contexto de país:*** tomando en cuenta las instituciones, prioridades y requisitos legales nacionales específicos del país, así como los compromisos internacionales sobre la EAE. Las agencias deben reconocer que el comportamiento de los donantes puede afectar las relaciones internas de rendición de cuentas (*accountability*) de los gobiernos, las relaciones entre niveles de gobierno, así como las relaciones entre diversas agencias gubernamentales. El desarrollo institucional efectivo, en particular, debe partir de la premisa de construir sobre lo que ya está, más que transplantar sistemas completamente nuevos. Las buenas prácticas siguen evolucionando y deben adaptarse a las circunstancias de las agencias y los países específicos.

Las agencias de desarrollo deben orientar sus políticas y procedimientos internos para que sean consistentes con estos requisitos.

Evaluacio´n ambiental.indd 26 24/7/07 18:24:03

Parte I

Capítulo 2

Cómo comprender la EAE

Evaluacio´n ambiental.indd 27 24/7/07 18:24:03

La presente *Guía* utiliza el término EAE para describir los enfoques analíticos y participativos que buscan integrar las consideraciones ambientales en políticas, planes y programas, y evaluar los nexos con las consideraciones económicas y sociales.

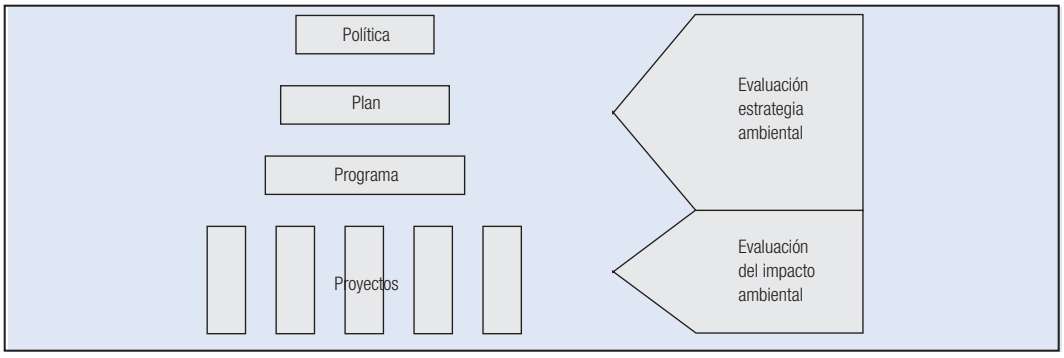
Este capítulo ofrece un modelo para describir estos enfoques, y diferenciarlos de los enfoques relacionados complementarios de evaluación ambiental y social. También explica cómo puede aplicarse la EAE en un *continuum* de integración creciente (véase Figura 2.2), bien sea que la finalidad principal sea integrar el medioambiente en la toma de decisiones estratégica, o integrar plenamente los factores ambientales, sociales y económicos en una consideración más holística sobre la sostenibilidad.

A la práctica de la EAE, le dan forma en gran parte las circunstancias en que se aplica y las exigencias que busca satisfacer. Sin que importe cómo se utilice la EAE, contiene algunos principios universales (véase sección 4.1).

2.1 Cómo posicionar la EAE en la jerarquía de toma de decisiones

Existe una jerarquía de niveles en la toma de decisiones, que comprende proyectos, programas, planes y políticas (véase Figura 2.1). Lógicamente, las políticas les dan forma a los planes, programas y proyectos subsiguientes que ponen en práctica estas políticas. Las políticas están en la cima de la jerarquía de toma de decisiones. A medida que uno desciende por la jerarquía, de políticas a proyectos, cambia la naturaleza de las decisiones a tomarse, como también cambia la naturaleza de la evaluación ambiental requerida. La evaluación en el nivel de políticas tiende a tratar con propuestas más flexibles y un abanico más amplio de escenarios. La evaluación en el nivel de proyectos habitualmente tiene especificaciones bien definidas y prescritas.

Figura 2.1 **La EAE: "*Upstreaming*", o como *hacer valer en momentos más tempranos* de la jerarquía de la toma de decisiones, las consideraciones ambientales**



Las políticas, planes y programas (PPP) (véase Recuadro 2.1) son más 'estratégicos', pues definen la dirección o enfoque general que debe seguirse para lograr los objetivos amplios. La EAE se aplica en estos niveles más estratégicos. La Evaluación del Impacto Ambiental (EIA) se usa en los proyectos que realizan tangiblemente los PPP.

Evaluacio´n ambiental.indd 28 24/7/07 18:24:04

Recuadro 2.1: **Las definiciones de políticas, planes y programas**

Política. Un curso de acción general, o una dirección genérica propuesta, que un gobierno adopta o adoptará, y que orienta la toma de decisiones permanente.

Plan. Una estrategia o diseño que busca un resultado y está orientado al futuro, frecuentemente con prioridades, opciones y medidas coordinadas que detallan e implementan la política.

Programa. Una agenda o programa coherente y organizado, referente a compromisos, propuestas, instrumentos y/o actividades que detallan e implementan la política.

Fuente: Sadler y Verme (1996).

2.2 Cómo evolucionó la EAE para poder confrontar los niveles estratégicos de la toma de decisiones

La EIA ha sido una herramienta de éxito comprobado en el curso de los últimos 35 años, y tiene una buena trayectoria en la evaluación de los riesgos y oportunidades ambientales de las propuestas de proyectos, y en mejorar la calidad de los resultados. Sin embargo, se ha reconocido la necesidad de un proceso de evaluación similar en el nivel estratégico de la toma de decisiones. Dejar la evaluación ambiental hasta la etapa de proyecto limita severamente las oportunidades de identificar las opciones estratégicas que podrían llevar a resultados más sostenibles y reducir los riesgos para la base de recursos ambientales, que constituye el fundamento del crecimiento y el desarrollo. Mientras que la EIA tuvo éxito en integrar las consideraciones ambientales en los proyectos de desarrollo, la práctica de la EIA sigue presentándoles dificultades a muchos países en desarrollo.

La evaluación de proyectos invariablemente ocurre en un entorno predeterminado de políticas. Por ejemplo, la EIA para una nueva planta de generación de energía basada en combustibles fósiles, es poco probable que considere otras posibilidades de generación de energía. Las EIA para proyectos, las prepara usualmente el proponente del proyecto, que tiene un interés preestablecido en la aprobación del proyecto. Así, las alternativas de generación de energía se limitarían a ubicación y tecnología, en el marco de generación fósil. La decisión estratégica ya se tomó: desarrollar recursos energéticos a base de combustibles fósiles, como opción prioritaria — y es probable que la decisión se tomara sin atención rigurosa a las consideraciones ambientales.

En el mejor de los casos, una EIA describirá una opción "sin proyecto". Esto con frecuencia servirá sólo para motivar la propuesta, más que brindarle consideración adecuada al abanico completo de opciones. Los elementos principales del proyecto se dan por sentados. La EAE en cambio, mira las opciones en las etapas anteriores a la dimensión de los PPP, con lo que puede contemplar un abanico mucho más rico de opciones de desarrollo. De esta manera, la EAE influencia directamente la dimensión de las políticas, de preferencia en sus etapas formativas, y acrecienta la probabilidad de crear resultados de desarrollo sostenibles y riesgos ambientales reducidos.

La aplicación práctica de la EIA ha llevado a la aparición de dos enfoques de evaluación derivados: la Evaluación del Impacto Social y la Evaluación del Impacto Acumulativo:

- **La Evaluación del Impacto Social (EIS).** El énfasis de las primeras EIS fue en los aspectos biofísicos (en años más recientes, la práctica de la EIS ha interpretado al medioambiente de manera más holística). Como resultado, la EIS surgió como

Evaluacio´n ambiental.indd 29 24/7/07 18:24:04

técnica para atender explícitamente las dimensiones sociales en la evaluación de proyectos. Se ha usado como enfoque independiente, o en una aplicación más integrada como la Evaluación de Impacto Ambiental y Social. Esto reviste particular importancia en la cooperación para el desarrollo, en donde se han articulado bien las interrelaciones entre pobreza/desarrollo y medioambiente.

- **La Evaluación del Impacto Acumulativo (EIAc).** La EIA de una propuesta de proyecto específica puede fallar en considerar sus potenciales impactos agregados, incrementales y sinérgicos con otros proyectos, en un programa de desarrollo que cubra un área completa. La EIAc es un subconjunto de la EAE, en desarrollo, que evolucionó para captar estas implicaciones más amplias en la evaluación de proyectos. Implicaciones capaces de cambiar las conclusiones de una evaluación de proyecto individual. Un proyecto al que se le atribuyen pocos o insignificantes impactos —considerado aisladamente— puede resultar con impactos potenciales de gran relevancia considerado como parte de un conjunto de desarrollo más complejo. La EIAc representa entonces un desplazamiento hacia arriba en la jerarquía de toma de decisiones, aunque en el nivel de programa/plan, y no de políticas.

Es importante anotar que la EAE no sustituye a la EIA, la EIS o la EIAc, sino que las complementa. Son todas partes integrales de una "caja de herramientas" completa para evaluar el medioambiente. Esto tiene implicaciones importantes en los países en desarrollo, en donde los sistemas de EIA y EIS pueden estar aún en proceso de establecerse. La aplicación de la EAE no debe distraer ni complicar este proceso. Con frecuencia, los países en desarrollo se ven limitados por la falta de recursos, para hacer las EIA para proyectos. La EAE puede, de hecho, ayudar a acelerar los procedimientos de la EIA y simplificar su alcance (y controlar su costo), al asegurar que las propuestas para proyectos se ubiquen dentro de un marco de políticas, previamente analizadas en el aspecto ambiental. Este proceso de evaluación de "nivel más alto", puede considerar y acordar la estrategia más consecuente para mejorar los resultados de desarrollo y reducir los impactos negativos.

El cuadro 2.1 compara y contrasta a la EAE con la EIA y resume sus roles en la toma de decisiones.

Cuadro 2.1 **Comparación de la EAE con la EIA**

EIA	*EAE*
Se aplica a proyectos de relativo corto plazo (en su ciclo de vida), y a sus especificaciones.	Se aplica a políticas, planes y programas con una perspectiva estratégica, amplia y de largo plazo
Ocurre en una etapa inicial de la planificación del proyecto, una vez fijados los parámetros	Idealmente, ocurre en una etapa inicial de la planificación estratégica
Considera una gama limitada de alternativas de proyecto	Considera una gama amplia de escenarios alternativos
Usualmente preparada y/o financiada por los proponentes del proyecto	Realizada de manera independiente respecto de cualquier proponente de proyecto específico
Concentrada en obtener el permiso para el proyecto, y raramente con retroalimentación en dirección de las políticas, el plan o el programa	Concentrada en decisiones sobre las implicaciones de las políticas, planes o programas para las decisiones futuras de menor nivel
Proceso definido, linear, con comienzo y fin claros (es decir, de la factibilidad hasta la aprobación del proyecto)	Proceso multi-etapas iteractivo con circuitos de retroalimentación (feedback)
La preparación de un documento de EIA, con formato y contenido prescritos, es usualmente obligatoria. Este documento proporciona una referencia de línea de base para el monitoreo.	Puede no documentarse formalmente.
Énfasis en los impactos ambientales y sociales mitigantes de un proyecto específico, pero con la identificación de algunas oportunidades, intercambios compensados (off-sets), etc. del proyecto.	Énfasis en cumplir objetivos ambientales, sociales y económicos equilibrados en políticas, planes y programas. Incluye la identificación de resultados de desarrollo en el nivel macro.
Revisión limitada de los impactos acumulativos, con frecuencia limitada a fases de un proyecto específico. No cubre desarrollos de nivel regional ni proyectos múltiples.	Inherentemente, incorpora la consideración de los impactos acumulativos.

Evaluacio´n ambiental.indd 30 24/7/07 18:24:04

2.3 La EAE: una familia de enfoques que usa una variedad de herramientas

Los factores legales, de procedimiento, institucionales y políticos en las diferentes circunstancias y países, generalmente definirán la manera en que se defina y aplique la EAE. La disponibilidad de los datos, el nivel de definición de los PPP, el conocimiento de los impactos directos e indirectos, y el marco temporal disponible para la EAE, también ayudarán a definir el enfoque adoptado y las herramientas por usarse (véase Recuadro 2.2).

Recuadro 2.2: **Algunos ejemplos de herramientas que podrían usarse en la EAE**

- Herramientas para asegurar la participación plena de los interesados :
  - Análisis de los interesados para identificar aquellos afectados e involucrados en la decisión sobre los PPP
  - Encuestas de consulta
  - Procesos de construcción de consenso
- Herramientas para predecir efectos ambientales y socioeconómicos
  - Modelización o pronósticos sobre los efectos ambientales directos
  - Matrices y análisis por redes
  - Técnicas de participación o de consulta
  - Sistemas de información geográfica como herramienta para analizar, organizar y presentar la información
- Herramientas para analizar y comparar opciones
  - Análisis de escenarios y análisis multi-criterios
  - Análisis o evaluación de riesgos
  - Análisis de costo-beneficio
  - Encuestas de opinión para identificar prioridades

Estas herramientas, y una selección de otras herramientas para la toma de decisiones, se describen en el Apéndice C.

Como consecuencia, la EAE puede aplicarse de diversas maneras, conforme a las necesidades particulares. Es decir, algunas EAE:

- Son procesos "independientes" que corren *paralelamente* a los procesos de planificación central, mientras otras evaluaciones se *integran* en los procesos de planificación, de políticas/toma de decisiones.
- Pueden concentrarse en los impactos ambientales, mientras que otras integran todas las tres dimensiones de la sostenibilidad: el medio ambiente, lo social y lo económico.
- Pueden aplicarse para *evaluar un PPP existente*, o uno que esté por revisarse para comprobar sus consecuencias ambientales. Puede *suministrar información que sirva para desarrollar un PPP* — apoyando, facilitando y mejorando su desarrollo (o revisión) para que integre efectivamente las dimensiones ambientales.
- Puede hacer participar a una gama amplia de interesados, o limitarse a los analistas expertos de políticas.
- Puede hacerse en un marco temporal corto, o en un periodo largo.
- Puede consistir de un análisis rápido, mientras que otras pueden requerir un análisis detallado.

Evaluacio´n ambiental.indd 31 24/7/07 18:24:05

- Puede ser una actividad finita, basada en resultados (por ejemplo, un informe), o ser un proceso más continuo que se integra en la toma de decisiones, concentrado en resultados, y que fortalece la capacidad institucional.

Además, las diferentes instituciones utilizan su propia terminología para interpretar la EAE. Con frecuencia, a los enfoques de la EAE se les dan designaciones diferentes, específicas a las instituciones, como por ejemplo, estimación de sostenibilidad, evaluación integrada, evaluación estratégica de impactos, etc.

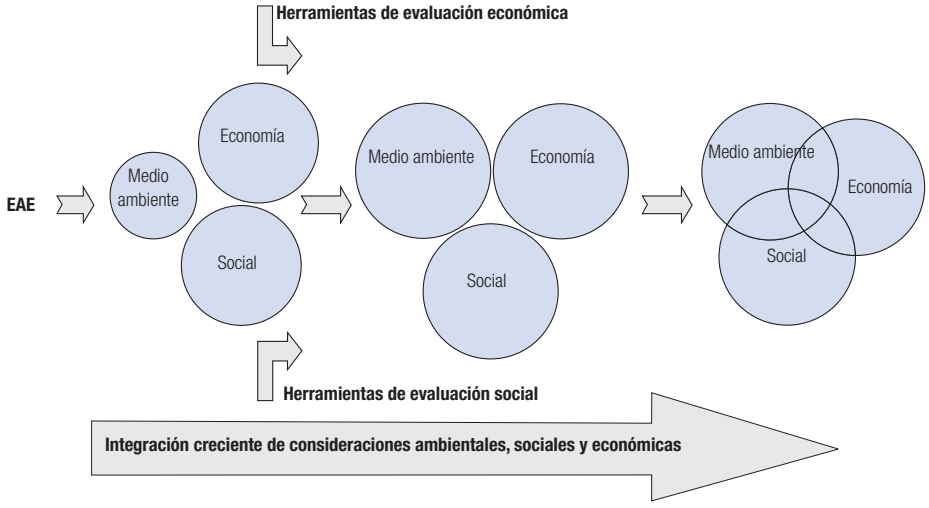
Con una variedad tan amplia de definiciones e interpretaciones de la EAE, y aceptada la necesidad de seleccionar un enfoque de la EAE y unas herramientas asociadas que se adapten al contexto particular de las decisiones por tomarse, sería inapropiado sugerir una definición rigurosa y aplicable de manera universal de la EAE. La definición flexible de la EAE, referida en el comienzo de este capítulo, es consistente con el abanico de enfoques para la EAE aplicado actualmente en la práctica, y nos ofrece un término genérico para una familia de enfoques. Puede dársele a la EAE una definición más precisa, dependiendo de los principios y criterios de procedimiento que emplee (véase Capítulo 4), y de la naturaleza de su aplicación (véase Capítulo 5).

De manera similar, no hay una manera única de abordar a la EAE, una receta en mano. La diversidad de aplicaciones refleja la necesidad de adaptar el concepto a la necesidad que se intenta solventar, y a las circunstancias en las que se aplica la SEA. Por todos estos motivos, este documento proporciona una *guía de orientación*, más que unas *pautas* detalladas sobre cómo se realiza una EAE.

2.4 La EAE: un continuum de aplicaciones

Para acomodarla a diferentes enfoques, la EAE se aplica en diversos puntos de un continuum (véase Figura 2.2).

Figura 2.2 **El valor de la EAE en la Cooperación al Desarrollo**



1. El tamaño creciente de los círculos refleja el "peso" acordado a las consideraciones medioambientales. Su grado de superposición indica hasta que punto se integran.
2. La extremidad derecha del continuum implica una viabilidad real, cuyos tres pilares tienen un "peso" idéntico y son completamente integrados.
3. El objetivo de la integración medioambiental primero consistió en asegurar que las consideraciones del medio ambiente se tomaran en cuenta en la elaboración de las políticas, la planificación y la toma de decisiones; después en promover una integración creciente en el tratamiento de las consideraciones medioambientales, sociales y económicas.
4. Se ha logrado cierto progreso en la aplicación de las principales herramientas de evaluación estratégica medioambiental, social y económica, en vista de una integración creciente.

Evaluacio´n ambiental.indd 32 24/7/07 18:24:06

En un extremo del continuum, el foco principal reside en la ***integración ambiental***. Se caracteriza por el objetivo prioritario de colocar las consideraciones ambientales en el centro de la atención (*mainstreaming*) y ver cómo se comportaron en momentos anteriores (*upstreaming*), para integrar todo esto en la toma de decisiones estratégica, en las etapas más tempranas de los procesos de planificación. Ésta sería la prioridad al desarrollar o evaluar los PPP de carácter ante todo social y/o económico, pero cuyo éxito se vería considerablemente perjudicado si faltara la consideración de las limitantes y oportunidades ambientales. La primera generación de Estrategias de Reducción de Pobreza nos proporciona un ejemplo de esto. El enfoque usual que se adopta es el de una EAE independiente.

En el otro extremo del continuum, la concentración cae sobre una ***evaluación integrada*** de los factores ambientales, sociales y económicos, y a veces incluye factores más amplios como las dimensiones de las instituciones y la gobernanza. Esto es particularmente relevante en los países en desarrollo, en donde el medioambiente cobra un significado que supera los aspectos biofísicos, y se relaciona más estrechamente con la calidad de vida y el crecimiento. Este enfoque se llama a veces ***estimación/evaluación de sostenibilidad***. En esta situación, es más usual que los principios de la EAE (véase sección 4.1) se incorporen en el análisis de políticas (al examinar los procesos de un gobierno en gestión, toma de decisiones y planificación), más que aplicarla por medio de un proceso separado.

Los dos enfoques difieren sólo en el énfasis, pero implican una progresión por fases hacia una mayor complejidad, equilibrio e integración. La experiencia actual viene dominada por el enfoque de la integración ambiental. La aplicación de un enfoque más holístico, integrado, con frecuencia resulta limitado por barreras institucionales.

El uso del modelo del continuum no implica que un enfoque específico sea superior o inferior, ni que los enfoques sean completamente excluyentes. El enfoque más apropiado a la EAE dependerá de las circunstancias particulares a afrontar. Por esto, el punto del continuum en donde se posicione el enfoque de EAE variará. El peor resultado sería fallar en integrar el medio ambiente en la toma de decisiones estratégicas, o fallar en considerar los nexos entre los «pilares» de la sostenibilidad, y así correr el riesgo de una falla en las políticas, o de perder oportunidades, desperdiciar recursos e inclusive, no anticipar resultados negativos.

Además de utilizar el modelo del continuum para describir la progresión hacia la evaluación integrada, cada vez más se enfatiza la necesidad de que la EAE esté más «centrada en las instituciones» u «orientada hacia la decisión» y concentrada en las etapas más tempranas de la formulación de PPP. Esto reviste particular importancia en el caso de una EAE de nivel de Políticas (véase Recuadro 4.1).

Habida cuenta del énfasis creciente en los resultados del desarrollo, resulta cada vez más importante desarrollar (con el tiempo) la capacidad institucional de implementar los procesos de participación y análisis encapsulados en la EAE, para influenciar una mejor toma decisiones. Hay un creciente número de ejemplos de la institucionalización de los procesos de la EAE. En Ghana, por ejemplo, una EAE de la Estrategia de Reducción de Pobreza evolucionó de ser una EAE «basada en resultados» hacia una EAE de proceso continuo (véase *Nota explicativa* 1 en el Capítulo 5).

2.5 La relación de la EAE con otros enfoques de estimación de políticas y herramientas de soporte

La EAE necesita reconocer, vincularse con, y si es posible reforzar otros enfoques de estimación de políticas, utilizados para darles forma a las políticas y los programas de de-

Evaluacio´n ambiental.indd 33 24/7/07 18:24:06

sarrollo. Esto ayudará a asegurar que no se desestimen las consideraciones ambientales, y que la EAE ayude a garantizar la sostenibilidad de sus resultados.

Tres ejemplos de otros enfoques se consideran aquí: el análisis de pobreza e impacto social (APIS); la evaluación conflicto/post-conflicto de desastres, y la herramienta diagnóstica de análisis del medio ambiente de un país (AAP). Mayor información sobre el APIS y una serie de otros enfoques con los que la EAE debe relacionarse, se encuentran en el Apéndice B.

2.5.1 *El análisis de pobreza e impacto social (APIS)*

El APIS examina el impacto distributivo de las reformas de políticas sobre el bienestar personal o social de diferentes grupos de interesados, y juega un papel importante en la elaboración e implementación de las estrategias de reducción de pobreza en los países en desarrollo. Evolucionó a partir de la conciencia de la necesidad de comprender mejor las implicaciones de las políticas que recomendaron y las condiciones que requirieron el FMI y el Banco Mundial en sus programas de préstamos. El Banco Mundial se ha comprometido específicamente (Directiva Operativa 8.60) sobre cuando deben iniciarse los APIS. Hasta ahora, la práctica ha tenido por resultado unos APIS de *due diligence*, liderados por los prestamistas, con el objetivo de verificar hasta qué punto los DERP tuvieron impactos en reducir la pobreza.

La conciencia de los beneficios de los APIS, y de la necesidad de que éstos se integren en el proceso de toma de decisiones de los países receptores, está llevando a una comprensión mucho más amplia de los APIS concentrados en la formulación de políticas basadas en datos (*evidence-based*), que favorezcan a los pobres y sean incluyentes. En algunos casos actuales (por ejemplo, en los Balcanes), el Banco Mundial está estudiando los nexos entre gestión ambiental y pobreza, como parte del APIS.

El APIS se ha concentrado casi exclusivamente en el análisis económico, social, político e institucional. Inicialmente, las consideraciones ambientales se dejaron de lado para permitir la integración de los otros métodos y herramientas. Muchas de estas herramientas se usan ahora en la EAE, o es probable que sean relevantes a medida que la EAE se vuelva más holística. Estas herramientas están ahora bien documentadas, y hay cada vez más ejemplos de buenas prácticas que podemos aprovechar.[1] Aunque ha habido un buen avance, tenemos que encarar el temario del medio ambiente más enérgicamente, para asegurar la sostenibilidad a más largo plazo de las intervenciones propuestas. El avance en integrar la EAE y el APIS ayudará a tener una forma de evaluación de impactos más orientada a la sostenibilidad (véase más sobre el APIS en el Apéndice B).

2.5.2 *Evaluación de conflictos, postconflictos y de ayuda a los siniestrados*

Las agencias de desarrollo se están concentrando cada vez más en los países en donde la mala gobernanza está llevando a un mayor riesgo de conflictos que socavarán los esfuerzos de desarrollo —conocidos a veces como estados frágiles. Se están fijando tanto en estrategias preventivas como en el apoyo para las situaciones de post-conflicto, para reestablecer los fundamentos del desarrollo sostenible.

Se están desarrollando herramientas para evaluar sistemáticamente los riesgos relacionados con conflictos, a partir de diferentes factores, y darle forma al desarrollo en los estados frágiles o aquellos en recuperación de un conflicto violento.[2] Existen motivos claros para integrar las preocupaciones ambientales cuando se usen estas herramientas, en particular porque el estrés ambiental puede contribuir al conflicto y también dificulta las intervenciones efectivas de desarrollo post-conflicto (véase Recuadro 2.3).

Evaluacio´n ambiental.indd 34 24/7/07 18:24:06

Recuadro 2.3: **Nexos entre el estrés ambiental y el conflicto**

Una revisión reciente de la investigación sobre el estrés ambiental y el conflicto reveló que el estrés ambiental es un factor significativo, o bien porque contribuye a, o porque agrava los conflictos en muchas partes del mundo en desarrollo.

- Los estreses ambientales de por sí, raramente llevan al conflicto. Normalmente, éstos contribuyen indirectamente a las condiciones en la sociedad —políticas, sociales o económicas— que acaban produciendo un conflicto, o lo exacerban.
- En donde ocurra violencia conectada con estreses ambientales, normalmente será subnacional y no interestatal.
- Los estreses ambientales se conectan con otros factores que contribuyen al conflicto, como los problemas de salud pública; o debilitan la capacidad del estado para prevenir el conflicto.
- Las relaciones son complejas, y unas mismas condiciones pueden llevar a diferentes resultados, dependiendo de los problemas políticos y de gobernanza.

Fuente: ERM (2002)

La evaluación estratégica de conflictos (EEC) se desarrolló para ayudar a analizar el conflicto, evaluar los riesgos relacionados con conflictos asociados con el desarrollo o la asistencia humanitaria, y desarrollar opciones para unas políticas y programas más sensibles frente al conflicto. Se trata de un ejercicio único con tres componentes: análisis de conflicto, análisis de respuestas de donantes y análisis de estrategias y opciones.

El enfoque de los Factores que Impulsan el Cambio (FIC) ayuda a entender la dinámica del cambio y de reducción de pobreza en los países en desarrollo. Se concentra en los factores subyacentes y de más largo plazo que afectan el clima de una reforma, y en aquellos que afectan más directamente los incentivos y la capacidad para un cambio a favor de los pobres. Los estudios sobre los Factores que Impulsan el Cambio están empezando a influenciar la política de los donantes y a poner en relieve los problemas políticos e institucionales en el diseño de los programas en todos los sectores.

Es importante reconocer los nexos entre el estrés ambiental y el conflicto, como parte del enfoque de la EEC, y también los FIC vinculados con el acceso a los recursos naturales o la dependencia de los recursos naturales como fuente de financiación pública. Ha habido una significativa información sobre cómo el estrés ambiental puede contribuir a las precondiciones del conflicto. Esto da un marco para la integración de la EAE con la evaluación de conflictos (véase Recuadro 2.4).

La finalidad de una EAE en situaciones afectadas por conflictos o en post-desastres, debería ser la de ayudar a prevenir que los recursos naturales se vuelvan fuente de conflicto. El proceso de la EAE debe diseñarse para asegurar que un bando no quede favorecido sobre otro, pues esto exacerbaría las divisiones. Debe tener la finalidad de fortalecer o restaurar la posibilidad de que la gente se gane la vida con base en los recursos naturales en entornos de escasez de recursos, y reducir las oportunidades de que el comercio basado en recursos naturales alimente las economías de guerra. El proceso de EAE no debe poner en peligro las iniciativas en curso para construir la paz. Puede constituir una oportunidad relativamente segura para reunir a las partes en disputa alrededor de una preocupación común con relativamente baja visibilidad (el medio ambiente), y contribuir así a construir la paz.

Evaluacio´n ambiental.indd 35 24/7/07 18:24:07

Recuadro 2.4: **La EAE en los países en post conflicto**

La EAE debe aplicarse sólo cuando el medio ambiente es una prioridad y cuando se cumplan determinadas precondiciones en el país. Las *prioridades* incluyen circunstancias como:

- Los problemas ambientales fueron, o podrían ser, una fuente de conflictos.
- Las acciones de reconstrucción mal planificadas podrían perjudicar seriamente al medio ambiente.
- La programación ambiental podría abrir oportunidades para construir la paz, que en otros sectores no podrían desarrollarse mejor.

La EAE será efectiva sólamente en donde una institución (por lo general el Estado) exista en un país, con el mandato, la capacidad y la disposición de hacer un seguimiento de los resultados clave de las acciones acordadas en la EAE; y cuando los interesados tengan tanto el interés como la capacidad de participar sin riesgos. Esto significa que, en la mayoría de casos, la EAE no será prioridad durante las etapas iniciales de la reconstrucción, centradas en el auxilio inicial, la rehabilitación y la construcción de las instituciones. Sin embargo, podría ser prioridad durante las etapas posteriores de desarrollo y consolidación estructurales.

Fuente: Verheem *el al.* (2005)

El proceso de EAE no es diferente en las circunstancias post-conflicto, sólo que existe la necesidad de 1) hacer que una mayor sensibilidad respecto a la participación se vuelva parte integral del proceso, notablemente para evitar poner en riesgo a los participantes, y 2) concentrar particularmente la atención en los factores que impulsan el conflicto, con frecuencia la competencia por recursos naturales limitados o en disminución.

Del mismo modo, la EAE puede aplicarse a la asistencia para el desarrollo dirigida a los países en recuperación de desastres naturales mayores. En las situaciones post-desastre, la finalidad de la EAE es ayudar a prevenir en donde sea posible desastres adicionales, o identificar las medidas de adaptación para mitigar el impacto de desastres potenciales futuros. Esto cubre desde la integración de las prioridades de gestión ambiental en la estrategia general de auxilio para el desastre, hasta la incorporación de la EAE en una gestión más detallada de los riesgos ambientales, aplicada a los esfuerzos de auxilio inmediatos y en curso para el desastre.

2.5.3 Análisis ambiental de país

Las agencias de desarrollo analizan, en el nivel de las políticas, las prioridades, las opciones de política y la capacidad de implementación del país. La EAE debe tomar en cuenta estas revisiones e integrar plenamente sus resultados. Un ejemplo clave es el *análisis ambiental de país* (véase Recuadro 2.5). Típicamente, estos estudios tienen una perspectiva amplia, y no se centran tanto en los PPP de un país particular. Definen prioridades estratégicas y juntan los temas y problemas sociales, económicos y ambientales; o miran el país en conjunto en cuanto a su capacidad institucional.

Estas investigaciones con frecuencia contribuyen a los enfoques más amplios de la programación de la agencia de desarrollo, que incluyen las estrategias o los planes de asistencia para el país, que son la base del programa de una agencia de desarrollo en un país específico (véase Capítulo 5). Por este motivo, con frecuencia influencian la manera en que una agencia ayuda a un país particular, como también llevan a la aplicación adicional de EAE específicas.

Evaluacio´n ambiental.indd 36 24/7/07 18:24:07

Recuadro 2.5: **El análisis ambiental de país**

El *Análisis Ambiental de País* (AAP) es una herramienta flexible construida a partir de tres componentes analíticas: la evaluación de las tendencias y prioridades ambientales; el análisis de las políticas, y la evaluación de la capacidad institucional para gestionar los recursos y los riesgos ambientales (Banco Mundial 2002a). Tiene tres objetivos principales (Banco Mundial 2003):

- Facilitar que el tema se vuelva central, aconsejando sistemáticamente para que el diálogo sobre políticas del país integre y analice la información sobre las más importantes conexiones entre los temas ambientales, de desarrollo y de pobreza.
- Orientar la ayuda para el medioambiente y la construcción de capacidad que el Banco Mundial u otros socios para el desarrollo apoyan, evaluando los problemas de capacidad, especialmente con relación a las prioridades ambientales específicas.
- Facilitar un enfoque estratégico a los problemas de salvaguarda del medio ambiente, suministrando información y análisis sobre los nexos medio ambiente-desarrollo, en las etapas más tempranas de la toma de decisiones. Esto ayudará a formar las decisiones clave sobre préstamos y programas a nivel de país y de sector, y ayudará a gestionar los riesgos en el nivel de proyectos.

El AAP proporciona un marco para interconectar sistemáticamente el trabajo analítico en el nivel de país con los procesos de la planificación estratégica. Como los demás análisis diagnósticos de nivel país, la AAP está conectada con un esfuerzo cooperativo muy diverso, con los socios del país en desarrollo y otros, para orientar su asistencia para el desarrollo. Muchas de las herramientas y enfoques analíticos utilizados en la AAP se aproximan a los que se usan en la EAE, pero su enfoque es a gran escala y general. En cualquier país individual, pueden derivarse lecciones de las aplicaciones anteriores de la EAE, para ingresar información clave en la revisión más amplia de la AAP. Visto desde el otro ángulo, la AAP puede identificar los sectores y las políticas en donde un análisis más profundo, por medio de la EAE, podría orientar más específicamente el desarrollo de las políticas.

Notas

1. Estos documentos se encuentran en un listado en la bibliografía. La mayoría está disponible en la página web del Banco Mundial sobre APIS: *www.worldbank.org/psia*.
2. Se ha establecido una Red de Prevención de Conflictos y Reconstrucción Post-conflicto CPRN) (*www.bellanet.org/pcia*). El Grupo de Estados Frágiles del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE ha desarrollado Principios para una Buena Participación Internacional en los Estados Frágiles. Un enfoque de EAE puede influenciar estas iniciativas, para asegurar que los nexos con los recursos ambientales y naturales no se desestimen.

Evaluacio´n ambiental.indd 37 24/7/07 18:24:07

© OCDE 2007

Parte I

Capítulo 3

Los beneficios de usar la EAE en la cooperación para el desarrollo

Evaluacio´n ambiental.indd 39 24/7/07 18:24:07

La aplicación de la EAE en el contexto de la cooperación para el desarrollo tiene una gama de beneficios —tanto mejoras en el proceso, como resultados de desarrollo mejorados. Inevitablemente, los beneficios para el proceso son más fáciles de identificar y documentar, pero esto no debe hacer sombra a la mejora de resultados derivada de situar al medio ambiente en el centro de atención en las decisiones estratégicas. Este capítulo ofrece ejemplos de cómo la EAE ha mejorado el proceso de toma de decisiones, a la vez que contribuye de manera importante a la efectividad del desarrollo.

Recuadro 3.1: **Una mirada a los beneficios de la EAE**

- La EAE puede **salvaguardar los activos y las oportunidades ambientales**, de los que todos dependemos, en particular los pobres, y promocionar así la reducción sostenible de la pobreza, y el desarrollo.
- La EAE puede **mejorar la toma de decisiones** relacionadas con políticas, planes y programas, y así **mejorar los resultados del desarrollo,** cuando:
  1. Apoya la integración del medio ambiente y el desarrollo.
  2. Aduce pruebas basadas en el medio ambiente para apoyar decisiones informadas.
  3. Mejora la identificación de nuevas oportunidades.
  4. Previene errores costosos.
  5. Construye la participación pública en la toma de decisiones, para mejorar la gobernanza.
  6. Facilita la cooperación transfronteriza.

3.1 Apoyo para la integración del medio ambiente y el desarrollo

3.1.1 La EAE y las estrategias de reducción de pobreza, y las estrategias de planificación nacional relacionadas

La comunidad de la cooperación para el desarrollo se está moviendo hacia los marcos de política de carácter estratégico; por ejemplo, las estrategias de reducción de pobreza, como plataformas para la asistencia para el desarrollo (incluyendo el apoyo directo al presupuesto y los programas de apoyo sectoriales). La EAE es un medio para asegurar la integración del enjambre de nexos ambientales (y también sociales y económicos) en el diseño de las estrategias de reducción de pobreza, para dar con un desarrollo mejor y más sostenible, mediante la contribución más efectiva del medio ambiente y los recursos naturales a la reducción de pobreza.

La EAE no es un obstáculo para la aprobación de un programa. Más bien, ofrece un proceso para integrar y mejorar los programas, que les dará mayor confianza a quienes toman decisiones, en particular en casos en donde los recursos para el desarrollo se encuentren bajo estrés y las necesidades de reducción de pobreza sean grandes. La segunda estrategia de reducción de pobreza de Tanzania incluyó diversos elementos de la EAE (véase Recuadro 3.2).

Evaluacio´n ambiental.indd 40 24/7/07 18:24:08

Recuadro 3.2: **La incorporación de las consideraciones ambientales en la segunda Estrategia de Reducción de Pobreza (ERP) de Tanzania**

El problema

Cuando Tanzania desarrolló su segunda estrategia para reducir la pobreza, la Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza (NSGRP por sus siglas en inglés), Tanzania usó un enfoque que incorporó elementos clave de la EAE. Estos incluyeron un extenso proceso de revisión y consulta y una evaluación sistemática e integrada para incorporar el medio ambiente en las políticas sectoriales, en el presupuesto nacional y en el crédito de apoyo para la reducción de pobreza.

Beneficios clave

- La NSGRP define un objetivo específico en materia de sostenibilidad ambiental, y el 14% de los objetivos se relacionan directamente con el medio ambiente y los recursos naturales.
- Se espera que las intervenciones sobre el medio ambiente contribuyan significativamente a otros objetivos centrados en el crecimiento, la salud y la gobernanza.
- Se desarrolló un conjunto de indicadores pobreza-medio ambiente, como parte del sistema nacional de monitoreo de la pobreza, que se usará para ayudar a reportar sobre las MDM.

3.1.2 La EAE y otras reformas a nivel de políticas

Con frecuencia, las agencias de desarrollo dan financiación para cambios propuestos en los sistemas legales, las políticas de desarrollo sectorial, la construcción de capacidad y las reformas de políticas en diversos niveles. Aunque la provisión de servicios de consultoría (para dar consejos) en sí no afecta a ningún tema particular, las recomendaciones que surgen de los proyectos de cooperación técnica de este género—relacionadas, por ejemplo, con la reforma legal o la política agraria—sí pueden tocar temas ambientales significativos. Todas las propuestas de las agencias de desarrollo para la construcción de capacidad o la reforma de políticas, sistemas jurídicos o sectores, deben evaluarse para verificar si los cambios tienen implicaciones ambientales o sociales. Cuando así ocurra, la EAE podría ser una manera efectiva de identificar y evaluar alternativas y proponer recomendaciones para tomarlas en cuenta en la implementación de lo aconsejado en materia de políticas. Estas recomendaciones mejorarían la efectividad de los esfuerzos de cooperación técnica y ayudarían a prevenir que el trabajo tuviera resultados negativos inesperados.

3.2 La identificación de los potenciales impactos inesperados de las propuestas de reforma

Los consejos sobre la reestructuración de una red ferroviaria, por ejemplo, pueden no estar asociados de manera aparente con la temática ambiental. Sin embargo, las consideraciones de eficiencia podrían indicar que determinadas vías se cerrarán o ignoraran. Esto puede exigirles a los agricultores locales transportar sus productos a los mercados por rutas más largas, y así aumentar los impactos sobre las vías regionales y la contaminación asociada. Una EAE podría evaluar los costos y beneficios ambientales y sociales, de las alternativas, y formular recomendaciones al esbozar los intercambios compensados (*trade-offs*) por considerar,.

Evaluacio´n ambiental.indd 41 24/7/07 18:24:08

Recuadro 3.3: **Cómo se revisaron positivamente las políticas forestales en Ghana**

El problema

Un examen de la estrategia de reducción de pobreza de Ghana (GPRS) identificó los conflictos potenciales, entre la política forestal (dirigida a ampliar la base de recursos de la industria maderera) y la protección ambiental de los ecosistemas de los bordes de los ríos. Como resultado, se modificó la política forestal de Ghana. En menos de seis meses, el gobierno había creado viveros para cultivar plantas de bambú y ratán (rattan), para incrementar el suministro de materias primas para la industria, y así ayudar a proteger las riberas de la tala incontrolada del bambú y la caña silvestre.

Beneficios clave

- Presión reducida sobre los bosques primarios y los ecosistemas ribereños frágiles
- Creación de nuevos recursos maderables
- Empleo

3.3 Mejorar la identificación de nuevas oportunidades

Al llevar un examen sistemático de las opciones de desarrollo, la EAE puede ayudar a quienes tomen las decisiones a identificar nuevas oportunidades, y así evitar las oportunidades perdidas, que frecuentemente aparecen asociadas a las limitaciones en las opciones. La EAE también puede ayudar a quienes tomen decisiones en sectores diferentes pero estrechamente relacionados, a identificar oportunidades en las que todos ganan. En Ghana, por ejemplo, una EAE de la Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de Pobreza ayudó a identificar nuevas oportunidades en el sector forestal, a la vez que protegió los recursos de agua (véase Recuadro 3.3).

3.4 Prevenir errores costosos

La EAE puede prevenir errores costosos, si alerta a quienes toman las decisiones sobre qué opciones de desarrollo resultan insostenibles, en una etapa temprana del proceso decisorio (véase Recuadro 3.4). Los costos involucrados, que podrían ser prevenibles, podrían consistir en gastos de tiempo y recursos no presupuestados, en tener que manejar disputas con comunidades locales o en la mitigación de daños por contaminación. En casos extremos, puede ser necesario reubicar o rediseñar las instalaciones. Claramente, los costos de cualquier reparación, mitigación o duplicación de la inversión necesaria son contraproducentes en la perspectiva de las finalidades de la asistencia para el desarrollo.

3.5 La estructuración de la participación del público en la toma de decisiones para obtener una gobernanza mejorada

La participación activa del público es crucial. Una reforma de una política o un programa será mucho más efectiva cuando los valores, los puntos de vista, las opiniones y el conocimiento del público queden reflejados en el proceso decisorio. Para quien toma la decisión, la participación activa y efectiva del público le impartirá un mayor grado de confianza para tomarla, y disminuirá el riesgo de una decisión con potenciales resultados desfavorables (véase Recuadro 3.5).

Evaluacio´n ambiental.indd 42 24/7/07 18:24:08

Recuadro 3.4: **La Política de Generación de Energía Térmica, Pakistán: una EAE temprana habría podido ayudar**

El Problema

A mediados de los años 90, como respuesta a una actividad industrial en rápida expansión y una población en crecimiento, el gobierno de Pakistán decidió estimular una mayor generación de energía. La Política de Plantas Generadoras Independientes dio incentivos para las inversiones en generación de energía térmica. No se hizo ninguna EAE; en su lugar, los inversionistas tuvieron que presentar una EIA, sin considerar los efectos acumulativos potenciales. A los inversionistas se les dio la libertad de elegir el sitio, la tecnología y el combustible, y muchas de estas plantas se instalaron con pocos o ningunos dispositivos de control de contaminación. Los principales expertos en energía asi como los responsables del servicio de la gestión hidráulica y eléctrica (*Water and Power Development Authority*) objetaron la política, pero se les ignoró. La EIA se usó como enfoque decisorio 'río abajo' (*downstream*) aplicable a proyectos individuales, especialmente después de decidir la ubicación, la tecnología y el combustible. En consecuencia, muchas plantas de generación térmica que usan ACPM de alto contenido sulfúrico se concentraron en una sola ciudad y empeoraron el aire, ya contaminado. Alternativamente, las plantas se desarrollaron de manera dispersa en sitios remotos, lo cual dificultó su interconexión con la red nacional eléctrica.

Costos clave

- Mayor contaminación.
- Reubicación de plantas -después de la presión y de la opinión del público- a un costo considerable.
- Demoras en la entrega de la energía.

Más adelante, la IUCN (Unión Mundial de Conservación) de Pakistán revisó la política mediante un proceso de tipo EAE. Con esto quedó claro que una EIA de por sí no era suficiente. Después de un programa de capacitación, el Departamento de Planificación y Desarrollo empezó a pedir una EAE para las iniciativas principales nacionales y provinciales, en el momento de definir las políticas. La Política de Plantas Generadoras Independientes todavía se cita comúnmente como ejemplo de una política (mala) que -de haberse sometido a tiempo a una EAE- podría haberse cambiado, y así se habrían podido evitar grandes pérdidas para el país, en lo ambiental y en lo económico.

Fuente: Naim (1997ª, 1997b y la información de IUCN Pakistán

La EAE puede tener beneficios cuando queden invitados a participar en el proceso de la EAE a) quienes tengan conocimientos particulares y relevantes sobre la política o el programa propuestos, y b) quienes podrían quedar afectados positiva o negativamente por la decisión.

La EAE apoya la buena gobernanza porque:

- Estimula la participación de los interesados en la toma de decisiones.
- Aumenta la transparencia y la rendición de cuentas en la toma de decisiones.
- Deja claras las responsabilidades institucionales (por ejemplo, la división de responsabilidad entre el gobierno local, los departamentos directamente afectados, los gobiernos departamentales/provinciales, y los nacionales/centrales).

Evaluacio´n ambiental.indd 43 24/7/07 18:24:09

Recuadro 3.5: **Las EA Sectoriales para el Turismo Mexicano**

El Problema

El turismo representa aproximadamente el 9% del PIB de México. Es para el país la tercera fuente de divisas (US $10.800 millones por año), captando a más de 52 millones de visitantes nacionales y 20 millones de internacionales en el 2004. Sin embargo, desconectado de la planificación y la inversión sostenibles, el crecimiento del turismo puede erigirse en amenaza para el recurso mismo sobre el que está montado. En una encuesta sobre el turismo, realizada en el 2002, la calidad ambiental -uno de los determinantes clave para la selección de un destino turístico- recibió la calificación más baja.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 hizo énfasis en la necesidad de un desarrollo económico que tuviera calidad humana y ambiental. Se inició un proceso de EAE para el sector turismo, para formular e implementar una política sostenible para el país. Para asegurar una amplia participación y que diversos sectores se sintieran comprometidos, se estableció un mecanismo de alto nivel para la coordinación interinstitucional (el Grupo de Trabajo Técnico Intersectorial, GTTI). El grupo incluyó representantes del turismo, el medio ambiente, los bosques, el agua, el desarrollo urbano, y los ministerios del interior y finanzas. Fijó las prioridades del sector, aprobó un plan de acción para la implementación, y estableció indicadores de monitoreo para el mediano plazo. Más recientemente, este grupo se formalizó, llamándose Comisión Intersectorial para el Turismo.

Beneficios clave

- Proporcionó pruebas basadas en el medio ambiente para apoyar decisiones informadas. La EAE identificó las oportunidades y limitaciones ambientales asociadas con diferentes escenarios de crecimiento, como también las prioridades para el sector y el medio ambiente, consistentes con la optimización de los beneficios del turismo, sin sobre-explotar el medio ambiente.
- La participación de todos los sectores e interesados relevantes. El GTTI les permitió a las partes con diferentes mandatos sobre los recursos naturales y otros temas contraer compromisos perdurables y llegar a acuerdos bajo una perspectiva de largo plazo.
- Los resultados del trabajo analítico están dándole forma a una política para el desarrollo sostenible del turismo.

Fuente: Banco Mundial (2005).

3.6 Facilitar la cooperación transfronteriza

La EAE puede ofrecer un escenario importante para la cooperación regional, por ejemplo, puede resolver los difíciles problemas relacionados con los recursos comunes tales como vías fluviales, acciones río arriba con efectos río abajo, impactos transfronterizos de la contaminación, áreas protegidas transfronterizas, interconexiones del transporte, infraestructura, y migración (véase Capítulo 5, *Nota explicativa 10*, para un estudio de caso sobre la evaluación transfronteriza de la Cuenca del Nilo).

3.7 Salvaguardar los activos ambientales para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza

La EAE mejora la perspectiva de salvaguardar el medio ambiente y los sistemas naturales, que son los fundamentos críticos para la salud humana y el sustento. Los pobres del

Evaluacio´n ambiental.indd 44 24/7/07 18:24:09

Recuadro 3.6: **la EAE para la utilización del agua en Sudáfrica**

Del 2002 al 2004, el Departamento Surafricano de Aguas y Bosques (DWAF por sus siglas en inlgés), con el apoyo del DFID del Reino Unido, hizo un "Estudio de EAE para la Utilización del Agua". Este se desarrolló en la Cuenca de Captación Mhlathuze en Natal KwaZulú. El estudio concluyó que:

- El área de captación estaba bajo estrés en cuanto al agua, y que no había ningún excedente para asignarles a los nuevos usuarios.
- Existía una desigualdad histórica profunda en la asignación de los recursos de agua, entre los sectores comerciales establecidos y la comunidad, aunque más de la mitad de la tierra es de propiedad comunal y la ocupa el 80% de la población del área de captación.
- Existía la posibilidad de compartir estas aguas de manera más equitativa.
- Reunir a ' los que tienen' con ' los que no tienen' para debatir cara a cara las necesidades, las demandas y las visiones, fue esencial para conseguir una comprensión mutua, e indicó que se podía encontrar maneras de subsanar las desigualdades.

Se extendió la EAE a la totalidad del Área de Gestión de Aguas Usutu-Mhlathuze (que comprende siete áreas grandes de captación), pero fue toda una lucha resolver los problemas a esta escala, por la naturaleza diferenciada y desconectada de estas áreas de captación. Después, la escala del área de captación Mhlathuze (4000 km²), basada en una fuente única de agua, si resultó conducente tanto para la comunicación como para la resolución de problemas.

- Ahora, el DWAF ha acogido a la EAE como enfoque apropiado para la planificación y gestión de áreas de captación en muchos casos: para confrontar los problemas de los sectores, para los proyectos de gran envergadura, y en el nivel de áreas de captación. La EAE es una herramienta reconocida que apoya la implementación de la Ley Nacional sobre Aguas (National Water Act, 1998), y los principios de la EAE se han adoptado ampliamente en la planificación y la toma de decisiones, con los siguientes objetivos específicos:
- Asegurar la mejor utilización integrada del agua, buscando el mayor beneficio para la sociedad y la economía, sin degradar el medio ambiente.[2]
- Instar a los individuos a participar activamente en los temas relacionados con el área de captación, y conectar a los usuarios con quienes toman las decisiones; además de evaluar y analizar los datos del área de captación.
- Proporcionarles a quienes toman decisiones datos confiables sobre las áreas de captación, para poder llegar a decisiones basadas en una mejor información.

Fuente: *www.dwaf.gov.za/sfra*

mundo dependen más directa y onerosamente de los recursos naturales, tanto para la subsistencia como para las oportunidades de conseguir ingresos. La MDM 7, cuyo objetivo es asegurar la sostenibilidad ambiental, es la piedra angular sobre la que deberán construirse las estrategias de reducción de pobreza. Sin embargo, la realidad es que "los activos ambientales de los hogares pobres están bajo un estrés severo y en aumento".* La EAE, cuando se aplica como parte del desarrollo de las políticas de desarrollo y la elaboración del plan, ofrece un proceso sistemático para evitar o minimizar los impactos adversos sobre el medio ambiente, y para mejorar las oportunidades de los recursos (véase Recuadro 3.6).

* UNDP/UNEP/IIED/IUCN/WRI 2005.

Evaluacio´n ambiental.indd 45 24/7/07 18:24:09

© OCDE 2007

Parte I

Capítulo 4

Cómo llegar a una buena práctica en la en la EAE principios y procesos

Evaluacio´n ambiental.indd 47 24/7/07 18:24:10

Este capítulo presenta los principios que guían a la EAE, y los pasos genéricos a seguir, tal como lo ha demostrado la práctica.[1] Quizá los lectores ya conocedores de la EAE puedan pasar directamente al Capítulo 5, que contiene en forma esquemática una guía más específica sobre cómo aplicar la EAE en la cooperación para el desarrollo. La EAE siempre exige concentrarse disciplinadamente en fortalecer la capacidad institucional para que tome en cuenta los temas ambientales, en particular al tratarse de las políticas (véase sección 4.3). En la formulación de las políticas, generalmente esto no resultará posible debido al carácter complejo y no linear de este proceso.

4.1 Principios básicos de la EAE

Para tener influencia y ayudar a mejorar la formulación de políticas, una EAE debe:

- Establecer objetivos claros.
- Integrarse con las estructuras existentes de formulación de políticas y planificación.
- Ser flexible, iteractiva y personalizada de acuerdo al contexto.
- Analizar los efectos y riesgos potenciales de los PPP propuestos, y sus alternativas, en el contexto de un marco de objetivos, principios y criterios de sostenibilidad.
- Ofrecer una justificación explícita para la selección de las opciones preferidas, y para la aceptación de los intercambios compensados (*trade-offs*) significativos.
- Identificar oportunidades y limitantes ambientales, y referentes a otros factores.
- Ocuparse de los nexos y los intercambios compensados entre las consideraciones ambientales, sociales y económicas.
- Volver partícipes activos a los interesados clave y llevar al público a participar activamente.
- Incluir un sistema para asegurar la calidad, que sea efectivo y de preferencia independiente.
- Ser transparente en todo el proceso y comunicar los resultados.
- Ser costo-efectiva.
- Instar a que se hagan revisiones formales del proceso de la EAE después de completarla, y hacer un monitoreo de los resultados de PPP.
- Construir capacidad tanto para emprender como para usar la EAE.

Para diseñar enfoques efectivos de la EAE, los practicantes tienen que estar conscientes de los siguientes puntos:

- La planificación estratégica no es linear, sino que es un proceso en complejo vaivén, influenciado por grupos de interesados con intereses en conflicto, y con agendas diferentes; por esto, es importante buscar 'ventanas de oportunidad' para iniciar la EAE durante los ciclos del proceso de toma de decisiones.
- Las relaciones entre las opciones alternas y los efectos ambientales, frecuentemente son indirectas; así, deben enmarcarse en términos relevantes para todos los inte-

Evaluacio´n ambiental.indd 48 24/7/07 18:24:10

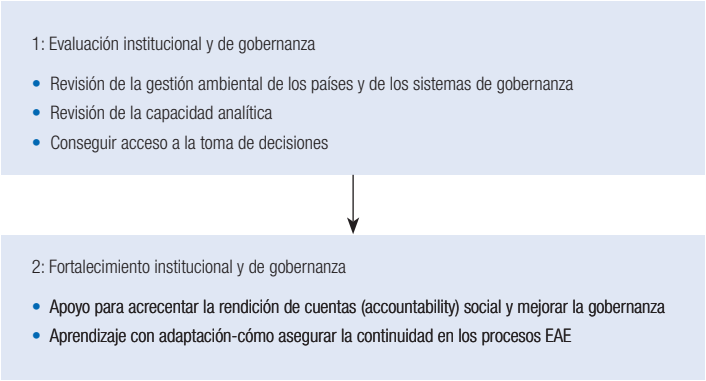
resados (por ejemplo, los políticos, las agencias gubernamentales y los grupos de presión). Una manera de hacer esto es relacionar los efectos ambientales con sus prioridades específicas en materia de políticas.

- Los problemas estratégicos no pueden abordarse por medio de un análisis que se hace una sola vez; requieren un enfoque que se adapte y sea sostenido, a medida que las estrategias y la formulación de políticas se vayan configurando e implementando.
- El valor de la EAE en la planificación estratégica depende en gran parte de que las autoridades responsables tengan la capacidad de mantener el proceso y actuar de acuerdo con los resultados.

4.2 La dimensión estratégica de la EAE

Una EAE efectiva depende de un proceso que se adapte y sea continuo, concentrado en fortalecer las instituciones, la gobernanza y los procesos decisorios, más que de un enfoque simple, linear y técnico centrado en impactos, como encontramos con frecuencia con la EIA. Esto resulta de particular importancia en el contexto de la EAE de nivel de políticas (véase Recuadro 4.1). La Figura 4.1 indica los pasos clave para fortalecer la capacidad institucional. Éstos se discuten en mayor detalle en los siguientes párrafos.

Figura 4.1: **Pasos para confrontar las consideraciones institucionales en la EAE**



Paso 1 – Evaluar las capacidades institucionales para gestionar efectos y oportunidades

✦ ***Revisar los sistemas de gestión ambiental y gobernanza de los países***

Habida cuenta de los retos de aplicar la EAE a la formulación y reforma de los PPP, es esencial evaluar los sistemas existentes que consideran los nexos entre el medio ambiente y las políticas clave. Esto incluye, en particular, evaluar la capacidad institucional de un país para gestionar impactos ambientales difíciles de entender o inesperados, y aprovechar las oportunidades ambientales. Entre donantes y gobiernos socios, ha habido significativa experiencia en realizar evaluaciones institucionales. El Análisis Ambiental de País (CEA) (véase Recuadro 2.5) es un ejemplo actual, y puede ser un punto de ingreso efectivo, siempre y cuando el énfasis no se limite a las instituciones y capacidades ambientales, sino que haga la conexión con las instituciones económicas y sociales.

La revisión de los sistemas de un país no debe limitarse a las agencias ambientales del gobierno, sino que debe también ocuparse de las instituciones, los incentivos y los procesos que apoyan una mejor gobernanza y la participación activa de los sectores públicos y

Evaluacio´n ambiental.indd 49 24/7/07 18:24:10

privados, particularmente para promover una gestión ambiental y social responsable. La revisión debe también examinar los mecanismos de gobernanza ambiental de un país, para asegurar y reforzar la rendición de cuentas social (*social accountability*)—por ejemplo, si la gente tiene acceso a los jueces para tratar problemas de contaminación ambiental o asignación de recursos naturales; o si existe una difusión de información, en un formato que resulte fácil de interpretar, que les permita a las comunidades jugar un papel como reguladoras informales.

✦ ***Revisar la capacidad analítica disponible para las instituciones que hacen los PPP***

El éxito de la EAE depende de la capacidad analítica existente en el país. Por lo general, habrá un abanico de capacidades analíticas en el gobierno, las instituciones de investigación y las académicas, las organizaciones de la sociedad civil y en el sector privado. La mayoría se habrá concentrado en enfoques de evaluación de impactos, y algunas habrán utilizado marcos analíticos más amplios, relevantes a los procesos de las políticas (por ejemplo, informes sobre el estado del medio ambiente y estudios sectoriales). También debe existir una conexión con los esfuerzos por integrar otras formas de análisis de impacto (por ejemplo el APIS) en la estructura institucional.

✦ ***Aprovechar la oportunidad de acceder al proceso de toma de decisiones***

Con frecuencia, la EAE requerirá un enfoque oportunista. Los 'defensores' (*champions*) de la EAE —sean de la comunidad de donantes o del gobierno— tienen que responder cuando surjan 'ventanas de oportunidad' para colocar en el centro de atención (*mainstream*) los temas ambientales, en la formulación de políticas. También, de ser posible, se deben aprovechar los éxitos del pasado, y hacer uso de la experiencia para evaluar la capacidad institucional. A medida que se integre más efectivamente la EAE en la formulación y toma de decisiones sobre los PPP, evidentemente los requisitos de capacidad institucional crecerán.

Paso 2 – Fortalecer la capacidad institucional y de gobernanza para gestionar los efectos y oportunidades ambientales

✦ ***Los mecanismos de apoyo que aumentan la rendición de cuentas social y una gobernanza mejorada***

Uno de los objetivos fundamentales del apoyo de los donantes es la mejora de la rendición de cuentas social, por ejemplo, la responsabilidad de los gobiernos y funcionarios frente a los impactos de las decisiones y acciones de los mismos, que afectaron a los ciudadanos. Cuanto más desarrollada sea la rendición de cuentas social, más probable será el éxito en integrar los problemas ambientales en la formulación de políticas.

La rendición de cuentas social puede fortalecerse si nos centramos en los procesos electorales, las reformas legales y judiciales, la auditoría independiente, los procesos de vigilancia y el acceso a la información. Todos los esfuerzos que pretenden aumentar los derechos de los ciudadanos y exigirles a gobiernos y funcionarios que rindan cuentas son susceptibles de llevar a mejor gobernanza y mayor transparencia. Un elemento adicional es el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil, para que puedan ser más efectivas en el diálogo sobre las políticas, y reforzar su capacidad analítica.

Con mejor gobernanza viene mayor integración de los problemas ambientales con los objetivos de la política social y económica. El público tiene mayores oportunidades de retar a quienes formulan políticas, a que se ocupen de los temas y problemas ambientales y sean más transparentes de cara a las implicaciones ambientales de las políticas económicas y sociales.

Evaluacio´n ambiental.indd 50 24/7/07 18:24:11

Recuadro 4.1: **La EAE centrada en instituciones**

Las interacciones complejas entre factores políticos, sociales y ambientales crean desafíos especiales para la evaluación ambiental de las políticas. Por ejemplo, la formulación de políticas macroeconómicas y sectoriales —aunque venga impulsada por el objetivo de promocionar el bienestar público— también está sometida a presiones políticas intensas provenientes de diferentes grupos de interesados, cuyos intereses algunas veces, están en conflicto. En el contexto de instituciones y gobernanza débiles, es frecuente que los grupos de interesados poderosos y las élites prevalezcan sobre los demás interesados, que incluyen grupos como comunidades locales e indígenas que pueden ser particularmente vulnerables frente a los impactos sociales y ambientales de las opciones de política adoptadas.

Comparada con la EIA de nivel de proyecto, la EAE, que es de nivel de políticas, requiere entonces comprender mucho más a fondo los factores de la economía política y los marcos institucionales. Esto incluye, en particular, reconocer que las diferencias de poder político entre los grupos de interesados afectados, implican diferencias significativas en su poder de negociación y capacidad de influenciar las políticas y, en últimas, en los impactos económicos, sociales y ambientales de las decisiones sobre políticas.

Para confrontar estos retos, el Banco Mundial está probando y validando actualmente un "enfoque a la EAE centrado en las instituciones". Este enfoque reconoce que la toma de decisiones estratégicas en los más altos niveles, viene fuertemente influenciada por factores políticos, y por esto se concentra en las dimensiones institucionales y de gobernanza.

A diferencia del enfoque tradicional sobre la "EAE centrada en impactos", el enfoque para la EAE centrado en instituciones no le da primacía a la evaluación de los impactos potenciales y su mitigación. Más bien, hace énfasis especial en mejorar la gobernanza y la rendición de cuentas social (por ejemplo, la obligación de los funcionarios públicos y de quienes toman decisiones de rendirles cuenta a sus ciudadanos, y a la sociedad en general, respecto de sus planes de acción, su comportamiento, y los resultados de sus acciones). Y este énfasis debe ser continuo, como también debe serlo el aprendizaje social, que es esencial para crear más conciencia sobre los temas ambientales y mejorar continuamente el diseño de las políticas públicas.

Pasos clave

Un primer paso es la identificación de las prioridades ambientales y la evaluación de las ventajas y desventajas (mirando, por ejemplo, los costos y beneficios tangibles e intangibles) de diferentes cursos de acción que articulan la política propuesta para estas prioridades. Esto exige la consideración rigurosa de los problemas y riesgos ambientales clave de un país, sector o región, que incluye una evaluación de las causas subyacentes de los estreses ambientales. Además, es importante hacer un análisis de quiénes ganan y quiénes pierden para cada acción posible. La coordinación intersectorial es también de importancia crítica, pues es probable que las políticas tengan efectos ambientales en múltiples sectores. Una participación pública activa, efectiva y sostenida es vital para una EAE de nivel de políticas. La percepción de los interesados —en particular la de los posibles perdedores-- sobre los efectos potenciales de una política, necesitan entonces incorporarse y validarse, aprovechando las mejores pruebas disponibles, y tomando en cuenta la vulnerabilidad relativa de cada grupo frente al medio ambiente, y su poder de influenciar los procesos de políticas; para esto, deben usarse las herramientas de análisis de interesados. Además, herramientas o técnicas como la evaluación comparativa de riesgos, los estudios sobre el costo de un daño ambiental, las evaluaciones basadas en encuestas y en participación, pueden aprovecharse para determinar la prioridad que tiene un tema ambiental, y como puede verse afectado por la política propuesta.

El segundo paso incluye evaluar los sistemas de gestión ambiental del país, para ocuparse de los efectos de las políticas sobre las prioridades ambientales identificadas. Si la capacidad de gestión ambiental del país es inadecuada, el tercer paso implica establecer los requerimientos para fortalecer las instituciones y la gobernanza, para poderse ocupar de esos efectos efectivamente. (Estos pasos se discuten en mayor detalle en la sección 4.2).

Fuente: Integrating Environmental Considerations in Policy Formulation. Lessons from Policy-Based SEA, Informe Número 32783, Banco Mundial, 2005.

Evaluacio´n ambiental.indd 51 24/7/07 18:24:11

✦ ***Ayudar a los países a asegurar la continuidad de los procesos de la EAE***

Mantener una ayuda sostenida para países que se comprometen a la EAE es de vital importancia. La EAE no debe ser un evento que ocurra una sola vez, con un resultado único y aislado-- sino que debe convertirse en un proceso institucional adaptado al movimiento y el ciclo de la formulación de políticas. En consecuencia, la necesidad de construir capacidad tiene gran significado. Debe concentrarse en las necesidades de análisis, participación y política, y también en aprender para adaptarse, y así recoger las lecciones de los procesos y arreglos institucionales que resultaron efectivos (véase Capítulo 7).

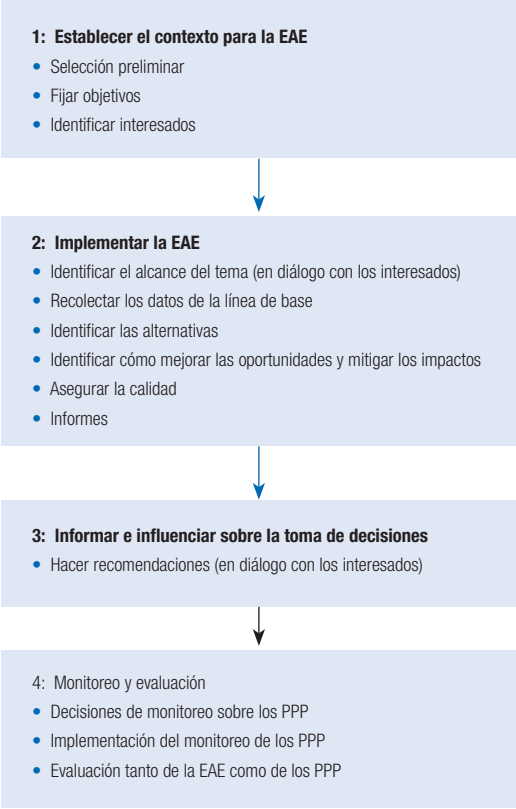
La asistencia debe ser sostenida para ser efectiva. Los procesos de planificación y construcción de capacidad se dan bajo marcos temporales que van del mediano al largo plazo. Los esfuerzos deben recaer en crear sectores de opinión que apoyan a la EAE, como también capacidades de administración pública.

4.3 Etapas y pasos para realizar la EAE a niveles de plan y programa

Muchos países y agencias han desarrollado guías y procedimientos para la EAE. Hasta ahora, éstos van dirigidos principalmente a fortalecer el desarrollo de los planes y programas, y se basan en una adaptación de los pasos característicos para la EIA. La experiencia práctica con estos enfoques sugiere que una EAE de buenas prácticas debe incluir cuatro etapas (véase Figura 4.2).

Cada etapa puede subdividirse entonces en pasos/tareas (indicados por las flechas en el texto). Sin embargo éstos no necesitan ejecutarse en secuencia.

Figura 4.2: **Etapas básicas en la EAE**



Evaluacio´n ambiental.indd 52 24/7/07 18:24:11

Etapa 1: Establecer el contexto para la EAE

✦ *Revisar la necesidad de la EAE e iniciar las tareas preparatorias*

Una etapa temprana en el proceso de la EAE es la "selección preliminar", que consiste en detreminar si una EAE es apropiada y relevante con relación al desarrollo de un PPP en el área bajo consideración. Integral a esto será establecer los objetivos de la EAE: ¿Cómo pretende mejorar el proceso de planificación? ¿Cuál es su papel?

La EAE está diseñada para explorar y evaluar alternativas factibles. Mientras más rápidamente se introduzca una EAE en la formulación de políticas y la redacción del plan, mayor será la probabilidad de identificar las oportunidades e influenciar los resultados.

Cuando se decide que una EAE es adecuada, es importante asegurar el apoyo gubernamental. La atención explícita en todo el proceso posterior debe recaer en integrar, en los momentos clave de decisión, las consideraciones ambientales (junto con las económicas y sociales), cuando se estén desarrollando y evaluando las opciones y actividades propuestas. Resulta necesario emprender un número de tareas preparatorias (véase Recuadro 4.2).

✦ *Identificar a los interesados activos y afectados, y planificar su participación*

La EAE es un proceso de participación. Le permite a la sociedad civil, incluyendo el sector privado y los interesados relevantes que los PPP propuestos afectarían, contribuir a la toma de decisiones estratégicas. Así, la selección preliminar debe incluir un cuidadoso análisis de los interesados, para identificarlos y preparar un plan de comunicación para usar en el transcurso de la EAE. Si el público no está acostumbrado a participar activamente, en particular en el nivel estratégico, y si no hay antecedentes, es crítico incluir una componente de educación en el proceso de participación del público. La participación activa del público debe ocurrir a partir de la Etapa 2, y hasta el momento de revisar el borrador del informe de la EAE.

Un plan de participación e información pública puede ayudar en la identificación de los grupos de interesados relevantes y los métodos de comunicación apropiados. Es importante identificar, e instar a participar, a aquellos interesados que quedarían más expuestos a la degradación ambiental. En general, las presiones ambientales tienden a afectar más seriamente a los sectores pobres y vulnerables de la población. Para asegurar que se aproveche todo el conocimiento relevante, este proceso debe incluir tanto a mujeres como a hombres.

Etapa 2: Implementar la EAE

✦ *Determinar el alcance de la EAE*

Un proceso de **ajustar el alcance** (*scoping*) debe establecer el contenido de la EAE, los criterios relevantes para la evaluación (por ejemplo, los objetivos contenidos en la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible). Estos criterios deben presentarse en un "informe de alcance". Se requiere una perspectiva pragmática sobre el alcance que se puede lograr, habida cuenta del cronograma, los recursos disponibles, y el conocimiento existente sobre los problemas clave. Se debe seguir un proceso abierto y sistemático. La EAE tiene que hacer participar activamente a los interesados clave para identificar los problemas significativos asociados con la propuesta y las alternativas principales. Con base en estos problemas, y en los objetivos de la EAE, hay que identificar los criterios de decisión y los 'indicadores' apropiados para los resultados deseados. La definición del alcance puede también recomendar alternativas a considerar, métodos apropiados para el análisis de los problemas clave, y fuentes de datos relevantes.

Evaluacio´n ambiental.indd 53 24/7/07 18:24:11

Recuadro 4.2: **Tareas preparatorias en la EAE**

- Establecer los términos de referencia. Éstos deben aplicar los principios básicos de la EAE (véase sección 4.1).
- Establecer un comité de gestión/comité de dirección, y nombra un director/coordinador para la EAE.
- Clarificar y confirmar las metas y objetivos específicos de la EAE con relación a los objetivos de los PPP, con los socios y los interesados.
- Desarrollar la construcción de capacidad y un plan de comunicación para la EAE.
- Establecer si los objetivos de los PPP están en línea con los objetivos existentes (ambientales u otros) de las autoridades del país/región/sector.
- Fijar los criterios de decisión apropiados partiendo de estos objetivos y de las agendas de desarrollo más amplias de las partes.
- Fijar un cronograma definido y realista.
- Acordar la documentación requerida.
- Confirmar las fuentes de financiación.
- Anunciar el comienzo del proceso de planificación: reunir a los interesados clave para llegar a un acuerdo sobre problemas, objetivos, alternativas y medidas de control de calidad.

Tareas especiales en la cooperación para el desarrollo

- Asegurar que se tomen en cuenta cabalmente las prioridades de desarrollo del país en desarrollo.
- Asegurar que se hagan efectivos los nombramientos al equipo de la EAE —aunque se trate de personal interno— y de preferencia contratando expertos nacionales a través de consultores locales, apoyados por la asistencia técnica de los consultores internacionales; o creando una sociedad, cuando sea necesario.
- Definir si las otras instituciones (inclusive los donantes) han realizado, o tienen la intención de realizar, una EAE relevante a los PPP en cuestión y, en tal circunstancia, buscar organizar un proceso conjunto. Éste podría incluir:
  - Delegarle la EAE a otro socio (inclusive el donante) con mejor experiencia en el área/país; y acordar una financiación compartida.
  - Alternativamente, realizar la EAE con el país sede, para los otros socios (incluyendo los donantes).
  - Reunir el personal y los recursos financieros para iniciar un proceso de EAE conjunto, hecho por todos los socios (inclusive el donante).
  - Delegarle la EAE a otro socio (inclusive el donante) con mejor experiencia en el área/país; y acordar una financiación compartida.
  - Alternativamente, realizar la EAE con el país sede, para los otros socios (incluyendo los donantes).
  - Reunir el personal y los recursos financieros para iniciar un proceso de EAE conjunto, hecho por todos los socios (inclusive el donante).
- En paralelo a la búsqueda de un enfoque armónico de este tipo frente a la EAE, es crucial integrar el proceso de la EAE con los sistemas existentes de planificación y evaluación en el país socio, y desarrollar nexos con otros enfoques de evaluación de impactos en uso.

Los procedimientos y métodos para definir el alcance, como las matrices, los análisis, y las comparaciones de casos, pueden ser utlizadas para establecer nexos causa-efecto entre diferentes planes o programas específicos, o para identificar las implicaciones ambientales de unas políticas o estrategias más generales. Se puede realizar una revisión detallada de las opciones, como parte del proceso de definición del alcance, para dejar claro las ventajas y desventajas ambientales de diferentes acciones potenciales. Las reuniones con los inte-

Evaluacio´n ambiental.indd 54 24/7/07 18:24:12

resados para definir el alcance deben dar por resultado la revisión del alcance o enfoque de la EAE, y mejoras (según se necesiten) al borrador del plan de participación desarrollado durante la *selección preliminar*.

✦ ***Establecer enfoques de participación para incluir a los interesados relevantes (como parte del proceso de Ajustar el Alcance)***

Como ya se ha remarcado, una participación activa del público, efectiva y sostenida, es vital para una EAE efectiva. Por su misma naturaleza, las decisiones sobre los PPP están enraizadas en el dominio político, y enlazadas con la dinámica política—que incluye la participación activa de los interesados probablemente más afectados, o más vulnerables. Entender las relaciones de poder entre diferentes grupos de interesados, y cómo interactúan entre sí y también con el medio ambiente, es esencial para un buen análisis y una buena gestión del proceso.[3]

Uno de los retos es asegurar que la participación activa del público sea significativa, y no sólo un ejercicio de información, por más detallada, rigurosa y completa que sea. El proceso de participación debe ofrecer la oportunidad de influenciar las decisiones. Los grupos de interesados identificados como los más afectados por un PPP particular, pueden estar marginalizados política y/o socialmente, y tener poca o ninguna experiencia anterior en contribuir a tomar decisiones.

Los procesos de consulta pública tendrán que identificar los mejores medios para asegurar que estos grupos puedan participar efectivamente, y que sus puntos de vista reciban la consideración apropiada. Esto puede requerir llegar a los interesados que puedan no tener acceso al Internet ni a las bibliotecas públicas, o que hablen un idioma diferente, sean analfabetos, mantengan diferencias culturales, u ostenten otras características que se deban tomar en cuenta al planificar su participación pública.[4]

Dependiendo de la naturaleza de las instituciones y los procesos políticos del país, se presentará la necesidad de integrar cualquier proceso de EAE con el proceso de participación pública en su conjunto, o de adoptar otros enfoques cuando sea necesario. También, la participación activa del público debe sostenerse, estructurarse y coordinarse con las fases de formulación e implementación de los PPP –haciendo énfasis por igual en las contribuciones positivas y los efectos nocivos.

✦ ***Recolectar información de la línea de base***

La EAE debe basarse en una comprensión a fondo de los sistemas ambientales y sociales potencialmente afectados. Esto debe incluir más que un mero inventario, por ejemplo, listados de flora y fauna, y de los entornos paisajísticos y urbanos. Se les debe prestar particular atención a los sistemas y servicios ecológicos importantes, a su capacidad de resistencia y vulnerabilidad, y a su importancia para el bienestar humano. Las medidas y/u objetivos existentes de protección ambiental, consignados en los instrumentos legislativos internacionales, nacionales o regionales, también deben revisarse.

Los datos de la línea de base deben reflejar los objetivos e indicadores identificados en el 'informe sobre el alcance'. En cuanto a los planes espaciales, sería útil que la línea de base incluyera el listado de los activos naturales, incluyendo áreas sensibles, *habitats* de importancia crítica, y componentes de alto valor del ecosistema. Para los planes sectoriales, la línea de base dependerá de los tipos principales de impactos ambientales esperados, y se pueden seleccionar indicadores apropiados (por ejemplo los indicadores de calidad de aire basados en emisiones, para las estrategias de energía y transporte). En todos los casos,

Evaluacio´n ambiental.indd 55 24/7/07 18:24:12

lo 'contra-fáctico' (es decir, el escenario 'sin cambio') debe especificarse en los términos de los indicadores seleccionados.

✦ ***Analizar los efectos potenciales de las propuestas y de cualquier alternativa***

Identificar los efectos potenciales directos e indirectos, o inesperados, de las propuestas de políticas y de los procesos decisorios, como también las opciones y alternativas para los PPP, resulta naturalmente más difícil que en el caso de los proyectos específicos. La gama de opciones o variables bajo consideración es con frecuencia más difícil de definir de manera certera, pues los canales de transmisión que permitirían sentir los efectos pueden ser muy complejos e incluir muchos aspectos difíciles de predecir y analizar. Esto hace que los efectos indirectos sean de máxima importancia en la evaluación. Algunas medidas pueden ayudar a darle contexto a este tema; por ejemplo, comparar los escenarios de mejor caso y peor caso. Los efectos acumulados presentan desafíos particulares y pueden requerir la consideración por parte de expertos.

No existe un método único que sea el mejor para el análisis de impactos. Se deben seleccionar los enfoques apropiados, dependiendo de los problemas a estudiar. La identificación y evaluación de las opciones apropiadas puede sustentarse mediante la "construcción de escenarios" futuros, y las "metodologías retro-analíticas".

Establecer los nexos con los objetivos de las políticas económicas y sociales importantes requiere un marco analítico amplio, del cual pueden ya existir algunos elementos. Por ejemplo, es posible que ya se hubiera hecho un examen riguroso de los problemas y riesgos ambientales clave de un país o región, incluyendo una evaluación de las causas subyacentes de los estreses ambientales. En el caso contrario, se debe hacer un análisis parcial, de acuerdo a la escala o el alcance de la política en cuestión, para evaluar los nexos potenciales entre los efectos ambientales de la política que se evalúa, y los objetivos clave de las políticas (por ejemplo, en muchos países pobres, las políticas que llevan indirectamente al estrés ambiental pueden impactar negativamente los niveles de pobreza).

Evaluar la prioridad de estos nexos y aspectos mostrará cuál es el valor percibido de los temas ambientales para el país. Esta evaluación puede aprovechar un número de herramientas o procesos, (por ejemplo la evaluación de riesgos comparativos, la evaluación económica de daños ambientales, y las evaluaciones basadas en encuestas y participación). Puede usarse para encontrar medidas objetivas sobre la importancia de un aspecto ambiental, y en consecuencia cómo debe factorizarse en el proceso de formulación de políticas, al lado de otros aspectos.

✦ ***Identificar medidas para mejorar las oportunidades y mitigar los impactos adversos***

Es importante concentrarse en alcanzar las oportunidades positivas de las actividades planificadas, y minimizar cualquier riesgo negativo. Las oportunidades generalmente mejorarán la posibilidad de lograr las MDM y otros retos del desarrollo. La finalidad es desarrollar situaciones en donde todos ganan (*win-win*), en donde multiples ganancias mutuamente reforzadas pueden fortalecer la base económica, ofrecerles condiciones equitativas a todos, y proteger y mejorar el medio ambiente. En donde esto resulte imposible, es necesario documentar claramente los intercambios compensados (*trade-offs*) para orientar a quienes toman las decisiones.

Debe seguirse una jerarquía de mitigación para los impactos negativos identificados: primero, evitar; segundo, reducir; y tercero, compensar los impactos adversos—usando medidas apropiadas. Es aconsejable ser cuidadoso cuando el análisis indique un potencial

Evaluacio´n ambiental.indd 56 24/7/07 18:24:13

para impactos mayores, irreversibles y negativos sobre el medio ambiente. Con frecuencia, esto puede implicar que se seleccionen alternativas de menor riesgo. En el caso de las situaciones menos amenazantes, las medidas estándar de mitigación pueden usarse para minimizar un impacto adverso y llevar el mismo a ser 'tan bajo como razonablemente practicable' (nivel ALARP).

Una vez tomada en cuenta la mitigación, puede evaluarse el significado de los impactos adversos residuales. Ésta es una importante medida de la aceptabilidad ambiental de la propuesta; normalmente, se evalúa comparando con objetivos y criterios ambientales seleccionados.

Los ejemplos de reformas de políticas con implicaciones ambientales claras incluyen la privatización, la política energética, la reforma agraria, los incentivos para el comercio internacional, el suministro del agua y la fijación de precios. El Cuadro 4.1 muestra cómo las reformas de políticas en una diversidad de sectores pueden tener consecuencias ambientales positivas y negativas, y da ejemplos de las medidas que pueden tomarse para mejorar o mitigarlas.

Para mayor referencia, véase OCDE (2005), y WRI/UNDP/UNEP/World Bank (2005).

✦ **El *borrador del informe sobre los resultados de la EAE***

Una vez completado el análisis técnico, es necesario informar sobre los resultados y la motivación de las conclusiones. Aunque puede tratarse de un informe técnico, éste debe presentarse en un formato fácil de entender y un idioma apropiado (o idiomas apropiados). Con frecuencia, esto requerirá resúmenes cortos y presentaciones gráficas más que un informe largo. Se debe incluir un resumen sucinto y no técnico. Esto resultará particularmente útil en el momento de explicarle los resultados a la sociedad civil, que necesita estar bien informada para poder presentar comentarios.

✦ ***Ofrecer una evaluación/revisión (revisión del control de calidad) independiente sobre la EAE***

Diseñar una EAE para que incluya los pasos y las prácticas esbozadas en las Etapas 1-3 dará un nivel básico de calidad de proceso. Sin embargo, podrían justificarse unas medidas específicas para asegurar el control de calidad, por ejemplo, para asegurar la credibilidad de la evaluación en el juicio de todos los interesados. Éstas medidas dependerán de la naturaleza, el contexto, las necesidades y el cronograma de la iniciativa estratégica específica. Las opciones a considerar incluyen:

- Una revisión independiente de la EAE por expertos o investigadores universitarios.
- Auditorías internas por el Ministerio del Medio Ambiente; grupos de opinión o comités de dirección que incluyan representantes de los interesados clave.
- Una Comisión experta independiente.

✦ ***La participación activa del público en la revisión del borrador del informe de la EAE***

Mientras que la participación pública debe incluirse en toda las etapas apropiadas (véase parágrafos 94-97), el borrador del informe de la EAE es una etapa clave, y éste debe estar disponible públicamente durante un período acordado durante la etapa de ajuste del alcance. Si se celebran reuniones para escuchar comentarios públicos, puede ser preferible organizar reuniones más pequeñas, de foco limitado, para asegurar un tiempo adecuado para los comentarios, más que reuniones más grandes en donde pocas personas tengan la oportunidad de hablar. Existe una variedad de maneras de recoger la opinión de los grupos

Evaluacio´n ambiental.indd 57 24/7/07 18:24:13

Cuadro 4.1: **Ejemplos de reformas de políticas y nexos ambientales potenciales**

Área de políticas	*Reformas*	*Beneficios ambientales potenciales*	*Riesgos ambientales potenciales*	*Medidas para mejorar los beneficios ambientales y mitigar los riesgos*
Energía	Reforma del precio del combustible, eliminación de subsidios.	Emisiones reducidas mediante mayor eficiencia en producción y consumo.	Eliminación de subsidios podría llevar a mayor demanda por madera combustible.	Las reformas del derecho de propiedad podrían usarse para mitigar la deforestación debida a la búsqueda de madera combustible
Agricultura	Reforma agraria.	Derechos de propiedad fortalecidos, en general mejoran la gestión de los recursos naturales.	Recursos de propiedad común en mengua, sobre utilizados por los sin tierra.	Asegurar que se considere el interés de los sin tierra. Capacitar sobre fertilizantes y plaguicidas.
Desarrollo del sector privado	Problemas del clima de negocios, impuestos y la protección de los derechos de propiedad, privatización.	Más competencia y el uso de las señales de precios generalmente mejoran la eficiencia del uso de recursos.	Marco ambiental legal débil y responsabilidades poco claras pueden llevar a la sobre explotación de los recursos naturales y altos niveles de contaminación.	Asegurar que existan un marco legal adecuado, el monitoreo, y la obligación de cumplir las leyes.
Reforma fiscal	Incidencia fiscal (ingresos, capital, empresas, consumo); tasas de impuestos; exenciones; deducciones.	Cambios en precios por reforma fiscal pueden tener efectos poderosos sobre el comportamiento de hogares y empresas. Recursos naturales se afectarán positiva/negativamente según la reforma. La eliminación de Subsidios generalmente afecta positivamente el uso de los recursos naturales.	Véase beneficios	Reformas fiscales ambientales con impuestos sobre contaminación, i.e. energía, y regalías por recursos, pueden llevar a internalizar los costos ambientales, incrementar la eficiencia de los recursos y los ingresos fiscales.
Descentralización	Descentralización del poder a favor del gobierno regional o local. Reformas dirigidas a incrementar la eficiencia de los servicios, rendición de cuentas.	Instituciones locales que rinden cuentas y sean representativas pueden mejorar la gestión de los recursos naturales.	Capacidad pobre para gestionar problemas ambientales y de recursos naturales. Riesgo que élites locales exploten recursos naturales locales (si estado no vigila). Construcción de capacidad para fortalecer gobiernos locales y regionales.	Construcción de capacidad para fortalecer gobiernos regionales y locales.
Comercio	Reforma del comercio.	Mayor competencia puede llevar a uso más eficiente de recursos. Industria llegada de afuera debe seguir normas (benchmarks) de desempeño ambiental.	La expansión de monocultivos. Más uso de fertilizantes y plaguicidas. Mayor presión para convertir bosques o humedales a agricultura. Más contaminación del agua y el aire, por la industria.	Mejorar la legislación ambiental para evitar ser un "paraíso de contaminación".

Para mayor referencia, véase OCDE (2005), y WRI/UNDP/UNEP/World Bank (2005).

más vulnerables, y asegurarse de que ellos puedan participar significativamente; por ejemplo, encuestas, entrevistas y reuniones. También habría que solucionar el apoyo financiero, el transporte y la alimentación, para que los más marginalizados puedan participar. Una comprensión de la economía política del proceso decisorio y de los diversos resultados del análisis de los interesados, deben indicar cómo asegurar una consulta más efectiva, capaz de influenciar las decisiones.

✦ ***Preparar el informe final de la EAE***

Típicamente, esto incluiría secciones/capítulos sobre:

- Los impactos clave para cada alternativa

Evaluacio´n ambiental.indd 58 24/7/07 18:24:13

- Las preocupaciones de los interesados, incluyendo áreas de acuerdo y desacuerdo, y recomendaciones para mantener informados a los interesados sobre la implementación de las recomendaciones.
- Las medidas de mejora y mitigación propuestas.
- La motivación para sugerir cualquier opción preferida y aceptar cualesquiera intercambios compensados significativos.
- El plan propuesto de implementación (incluyendo el monitoreo).
- Los beneficios anticipados y cualquier problema por resolver.
- Una guía para darle foco y simplificar cualquier proceso posterior de EAE o EIA, requerido para actividades subsidiarias más específicas como planes locales, programas más específicos y proyectos particulares.

Etapa 3: Informar sobre el proceso decisorio e influenciarlo

✦ ***Formular recomendaciones para tomadores de decisiones***

La presentación de los informes en borrador y forma final, es importante para influenciar las decisiones clave. Una Nota Informativa o un Documento sobre Problemas —claros, fáciles de entender y concisos— puede ayudar a asegurar que quienes toman decisiones estén plenamente conscientes de los problemas y temas ambientales clave conexos con el PPP. Desde el comienzo, por medio de los comités de dirección, otras estructuras y los mecanismos de participación pública, quienes toman decisiones, y también los interesados, tendrán oportunidades de moldear el resultado de la EAE. Por ejemplo, en la identificación de temas y problemas, la selección de los indicadores, el alcance del trabajo, y la selección y evaluación de las opciones y alternativas de desarrollo propuestas.

Frecuentemente, el hecho de trabajar conjuntamente en un PPP acaba siendo un proceso de aprendizaje para las autoridades y la sociedad civil. Quienes toman decisiones necesitan conocer las opciones de las que disponen, cuáles serían los efectos probables de las opciones, y cuáles las consecuencias si no acertaran en llegar a una decisión. El equipo de la EAE debe presentar claramente esta información en el momento de ofrecer sus consejos.

Etapa 4: El monitoreo y la evaluación

✦ ***El monitoreo de las decisiones tomadas sobre los PPP y los resultados de la implementación de las mismas***

Es importante hacer un monitoreo para establecer hasta qué punto se cumplieron los objetivos o recomendaciones ambientales formuladas en el informe de la EAE o en los PPP. Los sistemas de control de información pueden usarse para efectuar el monitoreo y cotejar el progreso de los PPP. El monitoreo de los efectos acumulativos puede ser apropiado para las iniciativas que inicien un cambio a escala regional en activos naturales de importancia crítica. Para cada caso, se deben desarrollar métodos e indicadores para este fin.

✦ ***Evaluar los resultados del monitoreo e ingresar esta información (feedback) en la renovación de la PPP***

En algún momento, deberá hacerse una evaluación formal de los resultados del monitoreo, como parte de la revisión o renovación de los PPP.

Evaluacio´n ambiental.indd 59 24/7/07 18:24:14

Notas

1. Estos principios aprovechan una gama de fuentes, de los estudios profesionales. Para desarrollar metodologías y términos de referencia para las EAE individuales, el lector puede encontrar información adicional en: Principios y criterios de la IAIA (IAIA, 2002), ww.iaia.org: Manual del Curso de Capacitación IAIA EAE (Partidario, sin fecha), *www.aiai.org*, Abaza *et al.* (2003).
2. Basado en Sadler, 2001.
3. El Programa Calabash del Instituto Surafricano para la Evaluación Ambiental (SAIEA) busca aumentar la capacidad de la sociedad civil en la toma de decisiones ambiental. Ha desarrollado una serie de herramientas prácticas para la participación pública (por ejemplo, el Modelo de Términos de Referencia para la Fase de Participación Pública de una EAE) que puede emplearse en el desarrollo de programas de PPP. Véase *www.saeia.com* (buscar Calabash).
4. Organizaciones como la Asociación Internacional para la Participación Pública han desarrollado cajas de herramientas de técnicas y métodos de comunicación, con consejos sobre cómo seleccionar los elementos apropiados para un contexto particular (*www.iap2.org*; buscar en "Toolkit").

Evaluacio´n ambiental.indd 60 24/7/07 18:24:14

Parte II

Capítulo 5. **Las aplicaciones de la EAE en la cooperación para el desarrollo** 63

(A) Notas explicativas y listas de control para la EAE dirigidas por los gobiernos de países socios 70
Nota explicativa y lista de control 1: Estrategias, programas y planes nacionales genéricos 70
Nota explicativa y lista de control 2: Reformas de la política nacional y programas de apoyo al presupuesto 75
Nota explicativa y lista de control 3: Políticas, planes y programas sectoriales nacionales 79
Nota explicativa y lista de control 4: Inversiones, planes y programas de Infraestructura 84
Nota explicativa y lista de control 5: Planes y programas de desarrollo espacial, nacionales y subnacionales 88
Nota explicativa y lista de control 6: Planes y programas pransnacionales 91

(B) Notas explicativas y listas de control para la EAE realizadas en relación con los procesos propios de las agencias donantes 96
Nota explicativa y lista de control 7: Estrategias y planes del donante para la asistencia al país 96
Nota explicativa y lista de control 8: Acuerdos de asociación del donante con otras agencias 99
Nota explicativa y lista de control 9: Políticas del donante específicas a un sector . 101
Nota explicativa y lista de control 10: Dispositivos financieros y programas de apoyo público y privados para la infraestructura, respaldados por donantes . . . 104

(C) Notas explicativas y listas de control para la EAE en otras circunstancias relacionadas 105
Nota explicativa y lista de control 11: Comisiones de revisión independientes 105
Nota explicativa y lista de control 12: Proyectos y planes mayores liderados por el sector privado 114

Notas. 117

Evaluacio´n ambiental.indd 61 24/7/07 18:24:14

© OCDE 2007

Parte II

Capítulo 5

Las aplicaciones de la EAE en la cooperación para el desarrollo

Evaluacio´n ambiental.indd 63 24/7/07 18:24:15

Cómo se anotó anteriormente, la EAE puede aplicarse en una amplia gama de contextos, en donde exista la necesidad de integrar los temas ambientales en las decisiones sobre políticas, programas y planes. El cambio de énfasis, desde proyectos, hacia el desarrollo y el apoyo de programas y políticas, ha creado un número de **puntos de ingreso** para la aplicación de la EAE, si es que las agencias de desarrollo y sus gobiernos socios piensan colocar al medio ambiente en el centro de la preocupación, como se ha vuelto estándar para los proyectos. Primero, este capítulo presenta estos "puntos de ingreso" en donde la EAE puede tener mayor valor. Enseguida, ofrece unos lineamientos sobre cómo puede aplicarse la EAE en el contexto de cada uno de estos "puntos de ingreso", junto con listas de control para los principales temas y problemas sustantivos a abordar, y también casos de ejemplo ilustrativos.[1] En algunos casos, se dispone de un cúmulo creciente de experiencia práctica en la aplicación de la EAE para un particular punto de ingreso, mientras que en otros, la EAE ofrece oportunidades que aún no han sido realizadas ni probadas.

5.1 Puntos de ingreso clave para la EAE

Casi todas las aplicaciones de la EAE en el contexto de la cooperación para el desarrollo, acarrean algún grado de asociación entre los países en desarrollo y las agencias de cooperación para el desarrollo. Sin embargo, los roles y las responsabilidades principales en la aplicación de la EAE variarán de acuerdo a la actividad considerada.

En la mayoría de los casos, la gestión de un proceso de EAE (incluyendo la decisión sobre si se requiere o no una EAE) será responsabilidad del país socio. En este contexto, el principal papel de las agencias de desarrollo será apoyar a los países socios en la realización de las EAE y ofrecer asistencia técnica y construcción de capacidad en donde fuera necesario. El Cuadro 5.1 presenta una vista general de los principales grupos de PPP en donde los países socios juegan el papel protagónico, junto con las autoridades líderes correspondientes y los instrumentos de cooperación para el desarrollo aplicables. También indica el potencial para aplicar la EAE a los diferentes instrumentos para influenciar los PPP.

Las agencias de cooperación para el desarrollo tienen sus propias políticas, procedimientos, planes y estrategias para orientar sus operaciones. Sus mandatos pueden proceder de sus entes rectores, o de los gobiernos individuales en el caso de las agencias bilaterales. Los ejemplos incluyen estrategias o planes de ayuda a países, y las políticas y estrategias de todas las secciones de una agencia que cubren temas clave (por ejemplo, el agua y la salud). La sostenibilidad de estas estrategias puede potenciarse mediante la aplicación de la EAE. En muchos casos, las agencias de cooperación para el desarrollo tienen la obligación específica de revisar las implicaciones ambientales de las políticas, planes y programas específicos de un sector que las agencias apoyan. Esto implica que es necesario someter los planes y programas propios de los países socios a una EAE; por ejemplo, el Banco Mundial tiene que asegurar el cumplimiento de una serie de políticas de salvaguarda ambiental para el crédito de inversión[2] y el crédito para políticas de desarrollo. El Cuadro 5.2 contiene las listas de algunos de los puntos de ingreso y oportunidades para la EAE, relacionados con los instrumentos internos y las actividades de las agencias de cooperación para el desarrollo.

Evaluacio´n ambiental.indd 64 24/7/07 18:24:15

Cuadro 5.1: **Puntos de ingreso clave para la EAE – Nivel de país**

Autoridades Líderes	*Área de Foco/Punto de Ingreso*	*Instrumentos*	*Potencial de aplicación de EAE*
Gobierno Nacional y Ministerios involucrados en más de un sector (por ejemplo, Ministerio de Hacienda/Departamento de Planificación)	Estrategias, programas y planes genéricos de nivel nacional	Documentos Estratégicos para la Reducción de Pobreza Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible Planes a 5 y 10 años Estrategias de desarrollo nacional basadas en las MDM	Marcos de planificación estratégica conlleva el riesgo de severas deficiencias sin EAE. Existe importante oportunidad para asegurar que las consideraciones ambientales garanticen la sostenibilidad de estrategias, planes etc. Véase Nota explicativa 1
	Reformas de la Política Nacional y Programas de Apoyo al Presupuesto	Préstamos para la Política de Desarrollo (DPL) Apoyo Directo del Presupuesto (DBS) Reducción de la Deuda, Apoyada por Ayuda	Las reformas de políticas y las asignaciones de presupuesto crean efectos y oportunidades ambientales complejas y frecuentemente indirectas. Se requieren EAE más tempranas (upstream), concentradas en instituciones y sistemas de gobernanza para tratar efectos complejos indirectos y acumulados. Véase Nota explicativa 2
Ministerios de Sector o de Línea (por ejemplo, Minería, Salud o Agricultura)	Políticas, planes o programas nacionales sectoriales, por ejemplo reforma de los sectores de energía o salud	Enfoque Para Todo el Sector (ETS) Apoyo del Presupuesto Sectorial Crédito para Políticas Sectoriales	La sostenibilidad de estas iniciativas puede mejorarse mediante la aplicación de la EAE, fomentando la consulta intersectorial y concentrándose en las instituciones y la gobernanza. Véase Nota explicativa 3
	Planes y programas de inversión en infraestructura	Préstamos Inversión de capital Subvenciones Crédito de inversión Asistencia técnica, Etc.	Por la escala, naturaleza y alcance regional o sectorial de las mayores inversiones en infraestructura, se requiere más que las EIA y (EIAc), para explicar cambios económicos y sociales inducidos posteriormente, capaces de causar efectos ambientales y sociales significantes, y para las opciones estratégicas disponibles para mejorar el impacto ambiental. Véase Nota explicativa 4
Gobiernos Subnacionales, Regionales y Locales	Planes y programas de desarrollo espacial nacionales y subnacionales	Asistencia técnica e inversión	La sostenibilidad de las iniciativas puede mejorarse mediante la aplicación de la EAE, fomentando la consulta de todos los interesados. Véase Nota explicativa 5
Agencias Internacionales/ Transfronterizas	Planes y programas transnacionales, (incluyendo los planes y programas de inversión de múltiples países)	Asistencia técnica e inversión	La EAE y la EIA pueden aumentar la sostenibilidad de estos programas, y también reducir el riesgo de conflictos al fomentar la cooperación internacional. Véase Nota explicativa 6

Cuadro 5.2: **Puntos de ingreso clave para la EAE – Actividades propias de las agencias de desarrollo**

Autoridades Líderes	*Área de foco/Punto de ingreso*	*Instrumento (Socio o Donante*	*Potencial de aplicación de EAE*
Agencias de Desarrollo Internacionales (multilaterales y bilaterales)	Estrategias y planes de asistencia a países Marcos de asistencia para el desarrollo	Programas de asistencia específicos para un país o región	La sostenibilidad de estas iniciativas puede mejorarse aplicando la EAE. Las recomendaciones de política del Análisis Ambiental de País puede detonar la EAE. Véase Nota explicativa 7
	Acuerdos de Asociación de los Donantes con otras agencias	Apoyo bilateral para agencias intermedias en la entrega de la ayuda	Véase Nota explicativa 8
	Políticas y estrategias de los donantes, específicas para un sector	Políticas centradas en temas prioritarios específicos, por ejemplo, agua y saneamiento, desarrollo agrícola	EAE posiblemente obligatoria por compromisos internacionales, legislación nacional, directivas o procedimientos propios de una agencia. Véase Nota explicativa 9
	Instrumentos financieros y programas para infraestructura, públicos y privados, apoyados por donantes	Apoyo de Sectores Público/Privado para programas de infraestructura	Véase Nota explicativa 10

Evaluacio´n ambiental.indd 65 24/7/07 18:24:15

Cuadro 5.3: **La EAE dirigida por gobiernos de los países y la EAE hecha cumpliendo los procesos propios de una agencia donante: comparación de características clave**

	La EAE aplicada a los procesos de las agencias donantes	*La EAE liderada por los gobiernos de los países*
¿Cómo se inicia?	Por medio de requerimientos administrativos o de política interna, o por la iniciativa de un especialista ambiental, o director de país o estrategia.	Por requerimientos administrativos o legales en un país, o a petición de una agencia donante, o por la iniciativa por parte de una identidad favorecida por el gobierno.
¿Quién la hace?	El líder del equipo y/o el especialista ambiental.	El gobierno del país cliente y/o una tercera parte comisionada por el gobierno (con papel de líder en implementación EAE). La agencia donante misma y/o terceras partes comisionadas (pueden tener función de revisión o apoyar aspectos de EAE, por ejemplo talleres, análisis para la EAE).
Objetivos	Introducir las consideraciones ambientales en las etapas iniciales (upstream) y darles importancia central (mainstream) en la toma de decisiones estratégica, para identificar oportunidades y manejar limitaciones en los procesos de desarrollo efectivos.	
Medidas de éxito	Los temas ambientales se vuelven parte integral del apoyo de los donantes.	Los temas ambientales se integran en PPP/estrategia/legislación. Los indicadores ambientales se identifican, para monitoreo, y como información para futuros cambios en PPP/estrategia/ legislación.
Nivel de esfuerzo y costos	El tiempo del personal varía, dependiendo de la longitud del proceso de la agencia donante.	Varía por longitud de proceso y complejidad de diseño, de unos miles de dólares a US $ 2M. Una EAE completa típicamente cuesta en promedio US $ 200.000-$300.000.
Proceso/pasos/ contribuciones	Identificar oportunidades para incluir la información ambiental en la toma de decisiones durante el proceso formal del donante, para obtener apoyo del donante (por ejemplo, en una reunión de revisión para el programa propuesto/préstamo para reforma de políticas).	Identificar oportunidades para incluir la información ambiental en la toma de decisiones, durante la formulación e implementación de los PPP/estrategia/legislación (por ejemplo en una discusión de nivel de gabinete, del borrador de la política, o en una reunión del Ministerio de Planificación, para discutir los planes sectoriales para varios años).
	Identificar y analizar los temas ambientales relevantes, las oportunidades positivas y los aspectos negativos correspondientes; los aspectos institucionales correspondientes, y las recomendaciones/sugerencias —como contribuciones al programa apoyado por el donante, o a los PPP/estrategia/legislación. Esto implica tanto recolectar y analizar la información disponible, como identificar los aspectos que faltan en la información.	
	Volver partícipes a los interesados, según resulte apropiado. Buscar información y/o retroalimentación del gobierno, los especialistas de sector de la propia agencia, las agencias de desarrollo, la sociedad civil/sector privado.	Volver partícipes a los interesados y ayudar a fortalecer los grupos de opinión ambiental, según resulte apropiado durante el proceso.
	Poner información sobre la mesa en los momentos apropiados del proceso de aprobación del donante.	Activar mecanismos de retroalimentación para las personas más afectadas por la degradación ambiental, pero carentes de escaso poder de influencia.
	Identificar los indicadores para medir el progreso e identificar las responsabilidades, como parte del sistema de monitoreo de la agencia donante o el país.	
		Asignar presupuestos para cumplir con las responsabilidades asignadas.
	Revisión del producto final/PPP/estrategia/legislación para determinar el nivel de integración de las recomendaciones ambientales.	
	Hacer el monitoreo de resultados ambientales en tipos similares de productos (por ejemplo, CERP, programas de país) en el más largo plazo, para mejorar el apoyo futuro de donantes respecto de los productos.	Hacer el monitoreo de los resultados ambientales en el más largo plazo para dar retroalimentación a las futuras revisiones de PPP/estrategia legislación y diseminar los resultados del monitoreo.

En resumen, una EAE puede iniciarse en respuesta a:

- Un requerimiento legal, a nivel nacional o el internacional, para la EAE, cuando se desarrollen determinados PPP.
- Una decisión de un ministerio en un país socio, preocupado por los impactos de un PPP existente o propuesta.
- La necesidad de cumplir con los requerimientos de una política de una agencia de cooperación para el desarrollo, referente a la evaluación de los impactos ambientales de los programas que apoya.

Evaluacio´n ambiental.indd 66 24/7/07 18:24:16

- La decisión de un donante de apoyar el desarrollo de capacidad de la EAE.

El Cuadro 5.3 compara las ***características clave*** de las EAE liderada por los gobiernos de los países socios, con aquellas EAE hechas en cumplimiento de los procesos propios de las agencias donantes.

Los enfoques de EAE son también relevantes en diversas circunstancias adicionales. Éstas incluyen, en particular, las revisiones independientes de la participación activa de las agencias de desarrollo en áreas o sectores específicos, y las iniciativas del sector privado apoyadas por donantes. Las agencias de desarrollo participan activamente, pero con frecuencia no son quienes impulsan estos procesos. La Revisión de Industrias Extractivas y la Comisión Mundial sobre Presas son ejemplos recientes de lo anterior. Éstas consideraron los méritos de continuar las inversiones del Banco Mundial en estos sectores respectivamente, y la compatibilidad de las mismas con los objetivos de reducción de pobreza y desarrollo sostenible del Banco Mundial. Este tipo de escrutinio y revisión independiente, que abarca a todos los interesados, puede verse como una forma de EAE. Las colaboraciones público/privadas en las inversiones en los sectores de petróleo y gas, ofrecen ejemplos de iniciativas privadas de donantes, en donde las organizaciones del sector privado aplicaron enfoques tipo EAE a sus estrategias de inversión. El Cuadro 5.4 señala los puntos de ingreso para la EAE, relacionados con estas circunstancias.

Tabla 5.4: **Puntos de ingreso clave para la EAE en la Cooperación para el Desarrollo**

Autoridades Iniciantes	*Área de Foco/Punto de Ingreso*	*Instrumento*	*Potencial de aplicación de EAE*
Comisiones de Revisión Independientes	Revisión de la participación activa de la agencia de desarrollo con sectores específicos (por ejemplo, Revisión Sectorial—Industrias Extractivas, Comisión Mundial sobre Presas)	No es un instrumento de ayuda sino una revisión, que pregunta cómo de efectiva es para el desarrollo la participación activa de una agencia internacional, en un sector.	Éstas Revisiones podrían considerarse EAE propiamente, por cuanto incorporan los criterios de procedimiento de un enfoque de EAE. Véase Nota explicativa 11
Entidades del Sector Privado	Desarrollo o revisión de las políticas, estrategias e inversiones empresariales.	Las estrategias e inversiones del sector privado tienen muchos puntos de interacción con las agencias de desarrollo.	La EAE podría contribuir principios que asegurarían mayor rigor en la planificación de escenarios de las empresas, y examinaría los riesgos y oportunidades asociados con las inversiones a gran escala.. Véase Nota explicativa 12

La Lista de control esboza las ***preguntas genéricas*** que deben ser parte de cualquier EAE (ver página siguiente).

5.2 Armonización de donantes para las EAE

La EAE realizada a nivel macroeconómico o de todo un sector, puede implicar una inversión significativa de recursos en tiempo y capacidad experta, particularmente de parte del país socio. Por esto, es importante para las agencias de desarrollo, observar buenas prácticas de armonización para aliviar la carga de trabajo administrativo, y otra labor, para los interesados relevantes que podrían participar.

En consecuencia, uno de los primeros pasos de una EAE es identificar:

- Cuáles otras agencias de desarrollo están activas en el mismo país/sector/región, y
- Si cualquier otra agencia ya hizo una EAE recientemente (o una evaluación de impactos semejante) sobre un plan, programa o política igual o parecido, o si tienen la intención de hacerlo en el futuro cercano.

Evaluacio´n ambiental.indd 67 24/7/07 18:24:16

Lista de control Genérica: Preguntas para todas las EAE

Principios y alcance

- ¿Se han definido principios, criterios e indicadores adecuados para la EAE?
- ¿Se ha definido adecuadamente el alcance espacial y temporal de la EAE?
- ¿Existe la necesidad/oportunidad de coordinación de donantes en el desenvolvimiento de la EAE?
- ¿Se han identificado y considerado las alternativas (a los PPP propuestos)?

Nexos con otras estrategias, políticas y planes

- ¿Se han revisado todas las estrategias, políticas y planes relevantes —a nivel nacional a nivel local— (ERP, estrategia basada en MDM, plan local)? y ¿El PPP evaluada, apoya y es consistente con sus objetivos? ¿Se han tomado en cuenta todos los conflictos en el diseño de la propuesta?

Efecto

- ¿Los efectos potenciales directos, indirectos y acumulados negativos y/o positivos del PPP propuesto (en el corto, mediano y largo plazo; los ambientales y sociales), se han contemplado y analizado?
- ¿Se han identificado e incluido medidas relevantes y específicas para contrarrestar/mitigar los mismos? Alternativamente, ¿ha quedado claro de qué manera otras políticas/programas están mitigando los efectos negativos potenciales?
- ¿Existe el potencial de desarrollar más los efectos positivos? ¿Se han maximizado estas oportunidades?
- ¿La calidad de la evaluación fue sometida a revisión independiente?

Participación activa de los interesados

- Todos los interesados relevantes, ¿han tenido la oportunidad de participar activamente en el proceso EAE, e identificar los impactos potenciales y las medidas administrativas?
- En particular, ¿Se incluyeron los puntos de vista de la sociedad civil, en especial de las comunidades afectadas? ¿Cuál ha sido su influencia en el desarrollo de la PPP propuesta?

Capacidad

- ¿Existe suficiente capacidad en las instituciones y agencias, a nivel nacional y subnacional, para implementar la PPP específica (es decir, para permitir la aplicación de un marco de gestión ambiental para los sub-elementos); y también para gestionar, reglamentar y rendir cuentas sobre el uso de los recursos naturales? ¿Como pueden fortalecerse estas instituciones?
- ¿Existe un marco institucional para gestionar los impactos ambientales y las principales fallas en las políticas sobre recursos ambientales y las instituciones pertinentes?
- ¿Funcionan el marco de políticas ambientales y la autoridad legislativa, para responder a cualquiera problema que pudiera surgir?

Influencia de la EAE

- ¿Existen puntos específicos en el proceso para desarrollar la PPP, en donde la EAE puede tener influencia sobre las decisiones o el diseño?

Datos, información y monitoreo

- ¿Existen deficiencias y vacíos significativos en datos e información? ¿Cómo pueden subsanarse éstos?
- ¿Se propusieron medidas para el monitoreo? ¿Son éstas claras, practicables y conexas con los indicadores y objetivos utilizados en la EAE? ¿Quedaron claras las responsabilidades?

En tales casos, será prudente, cuando no esencial, considerar una EAE, como ejercicio conjunto de dos o más agencias de desarrollo. Pueden contemplarse diferentes situaciones:

Evaluacio´n ambiental.indd 68 24/7/07 18:24:17

- Delegar la EAE para que la dirijan las agencias de desarrollo reconocidas por tener la mejor experiencia en el área y/o país. Se espera entonces que las agencias de desarrollo restantes contribuyan con fondos para apoyar su parte del costo.
- Hacer una EAE con el país anfitrión, para las otras agencias de desarrollo (situación inversa de la anterior).
- Combinar el personal y los recursos financieros para hacer un proceso de EAE común a múltiples donantes.

En paralelo a esta preocupación por tener un enfoque de EAE armonizado, es crucial identificar los sistemas de evaluación existentes en el país anfitrión. El proceso de EAE debe integrarse con estos sistemas y ayudar a fortalecerlos en donde fuera necesario. Los procesos de EAE deben aplicarse por las agencias de desarrollo de tal manera que no se subtituya el fortalecimiento de capacidad del país mismo para realizar sus EAE.

5.3 Notas explicativas

Las siguientes Notas explicativas constituyen una introducción a las características fundamentales de la EAE, y un marco (con ilustraciones) de cómo podría llevarse a cabo una EAE en diferentes circunstancias. La intención no es que éstas se apliquen de manera mecánica. Algunas de estas oportunidades de aplicar la EAE ya fueron ensayadas y probadas con éxito; otras, aunque prometedoras, siguen siendo meras posibilidades. Mientras que los principios de la EAE se aplican genéricamente a todas las formas de EAE, en cada situación se requerirán diferentes enfoques. Las Notas explicativas reflejan diferentes estilos de enfoque para una EAE, apropiados para diferentes niveles de la jerarquía de toma de decisiones. Se han agrupado en categorías por motivos de conveniencia. Sin embargo, es inevitable que haya solape entre categorías.

Cada Nota explicativa incluye:

- Una introducción referente al punto de ingreso.
- Una explicación de la motivación para aplicar la EAE al punto de ingreso.
- Una lista de control de preguntas que definen la forma de la metodología de una EAE para este tipo de puntos de ingreso.
- Casos ejemplo diseñados para ilustrar cómo puede aplicarse la EAE en la práctica.

Evaluacio´n ambiental.indd 69 24/7/07 18:24:17

(A) Notas explicativas y listas de control para EAE dirigidas por los gobiernos de países socios

Las siguientes Notas explicativas y listas de control corresponden a los "puntos de ingreso" presentados en el Cuadro 5.1 en la página 65, en donde los socios del país en desarrollo juegan el papel protagónico.

1: Estrategias, programas y planes nacionales genéricos
2: Reformas de políticas y programas de apoyo al presupuesto a nivel nacional
3: Políticas, planes y programas nacionales sectoriales
4: Planes y programas de inversión en infraestructura
5: Planes y programas de desarrollo espacial, nacionales y subnacionales
6: Planes y programas transnacionales

Nota explicativa y lista de control 1: Estrategias, Programas y Planes Nacionales Genéricos

Descripción del punto de ingreso

La mayoría de los países tiene estrategias de desarrollo nacional genéricas, que definen sus objetivos de desarrollo a largo plazo. Estas incluyen, por ejemplo, las Estrategias de Desarrollo Sostenible Nacional, los Planes de Desarrollo a Cinco o Diez Años, etcétera. En los últimos años, muchos países en desarrollo han presentado Estrategias de Reducción de Pobreza (ERP), que reflejan la necesidad de erradicar la pobreza extrema y el hambre, tal como lo indica la primera Meta de Desarrollo del Milenio. La Documentación sobre las Estrategias de Reducción de Pobreza (DERP) describe las políticas y programas macroeconómicos, estructurales y sociales de un gobierno, orientados a promocionar el crecimiento y reducir la pobreza, como también las necesidades de financiación externa asociadas, normalmente a tres años.

Los gobiernos de los países en desarrollo han seguido procesos de participación que incluyen la participación de la sociedad civil y los socios para el desarrollo, para preparar las ERP. Estas Estrategias se han convertido en un foco clave para la asistencia de donantes, y constituyen el marco estratégico principal mediante el cual se desarrollan las políticas a favor de los pobres (en todas las formulaciones) —para aliviar el hambre, reducir la mortalidad infantil y proveer infraestructura básica. Varios países están expandiendo sus DERP para convertirlos en documentos estratégicos nacionales (por ejemplo, Ghana y Tanzania). Algunos países de Asia han empezado a racionalizar sus Planes a Cinco Años con el enfoque de la ERP (por ejemplo, Vietnam).

Hasta la fecha, la tendencia ha sido que el Análisis de Pobreza e Impactos Sociales (APIS) sea el enfoque principal de análisis de impactos utilizado para moldear el desarrollo del DERP. Sin embargo, no cubre los temas y problemas ambientales. Principalmente por esto, los DERP completados hasta ahora le han prestado sólo poca atención a las preocupaciones ambientales, según lo demuestra el análisis del Banco Mundial.[1] Esto sorprende, dado el elevado número de nexos entre medio ambiente, reducción de pobreza y crecimiento económico, anotados en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 2002,

Evaluacio´n ambiental.indd 70 24/7/07 18:24:17

y que sirven de sustento para el Plan Johannesburgo de Implementación.[4] La EAE puede aplicarse a los DERP para determinar si los temas que conectan pobreza con medio ambiente han sido tratados apropiadamente, y si los programas acordados son sostenibles de un punto de vista ambiental. Es preferible, en este caso, integrar la EAE en el curso de la preparación del DERP; sin embargo, también se aplica comúnmente para evaluar un DERP terminado o durante el proceso de revisión.

Justificación: Nexos entre la reducción de la pobreza, crecimiento y el medio ambiente

En los últimos años, las Estrategias de Reducción de Pobreza se han convertido en los procesos de planificación estratégica más prominentes en la cooperación para el desarrollo, y en un marco principal en el cual se toman en cuenta los problemas del desarrollo sostenible. Se identificó como necesario disponer de un enfoque integrado de este tipo para lograr la reducción de pobreza, en vista de los nexos cruciales entre el crecimiento, la degradación ambiental y la pobreza.[5]

- La degradación ambiental golpea más duro a los más pobres, quienes dependen directamente de una amplia gama de recursos naturales y servicios del ecosistema para su supervivencia.
- Los bienes comunes ambientales (como las tierras de pastoreo, las aguas y los bosques) contribuyen significativamente a los ingresos de los pobres, pero son vulnerables ante el uso insostenible.
- Los pobres (en particular las mujeres y los niños) se ven afectados severamente por los problemas ambientales de salud, tales como la falta de agua potable y de saneamiento, la contaminación del aire en interiores, la exposición a químicos, y las enfermedades diseminadas por vector.
- La mayoría de los pobres rurales y urbanos vive en áreas ecológicamente frágiles y/o en ambientes con alta exposición a los peligros ambientales.
- Con frecuencia, las mujeres resultan más vulnerables que los hombres a la degradación ambiental y la escasez de recursos. Típicamente, sus derechos enfrente a los recursos que manejan (especialmente la tierra) y menos estables y gastan más horas recolectando (agua, leña, etcétera).
- Muchos países de bajos recursos necesitan un crecimiento económico acelerado en muchos países de bajos ingresos para lograr las Metas de Desarrollo del Milenio. Ignorar la sostenibilidad ambiental del crecimiento puede que llevar a ganancias económicas de corto plazo para algunos, pero se corre el riesgo de subestimar el crecimiento de largo plazo y la reducción de pobreza.
- El acceso y el derecho de los pobres a los recursos naturales son cruciales para el cumplimiento de los derechos humanos básicos, tales como la alimentación, la vivienda y la salud. Para asegurar la buena gestión de los recursos mediambientales, es entonces necesario hacer que participen activamente a los pobres mismos y tomar en cuenta sus opiniones y conocimientos.

Lista de control: preguntas clave para la EAE de las Estrategias de Reducción de Pobreza (ERP)

Preguntas Genéricas así como Decisiones/Actividades

- ¿La ERP toma en cuenta adecuadamente la contribución de los aspectos ambientales a la reducción de la pobreza? ¿Promociona la buena gestión ambiental como medio de atajar la reducción de pobreza y el crecimiento económico?

Evaluacio´n ambiental.indd 71 24/7/07 18:24:18

Lista de control: preguntas clave para la EAE de las Estrategias de Reducción de Pobreza (ERP) *(cont.)*

- ¿El equipo de formulación de la ERP tiene los instrumentos de capacidades relevantes para evaluar adecuadamente la viabilidad ecológica de la ERP?
- ¿Se incorporaron las preocupaciones ambientales —del nivel global y nacional al local— en el análisis y la estructura de la ERP? ¿Hasta qué punto quedaron integradas aquellas en las metas y los objetivos de la ERP? ¿Qué nexos, de haberlos, se identificaron entre los aspectos ambientales y otros objetivos sectoriales como la reducción de pobreza?
- ¿Se les pidió a los sectores contribuir a una evaluación de cómo los recursos ambientales y naturales se ven afectados por los planes que proponen? ¿Se modificaron estos planes en función del resultado de la evaluación?
- ¿Ha habido una revisión del gasto ambiental?
- ¿Se usaron los nexos pobreza-medio ambiente para asignarles prioridades a las metas sectoriales de reducción de pobreza y a las medidas de implementación?
- ¿Que puede aprenderse para las revisiones futuras del documento DERP y otros procesos DERP, y cuáles son los siguientes pasos clave para mejorar los resultados ambientales a favor de los pobres, mediante la ERP?
- ¿Cómo quedaron alineados los objetivos de la ERP con las Metas del Desarrollo del Milenio? ¿La ERP es consistente o está conectada con la estrategia de desarrollo basada en las MDM?

Nexos/Impactos

- ¿Existe una comprensión clara de los nexos pobreza-medio ambiente dentro del país?
- ¿Cuánto contribuyen los principales sectores de recursos naturales del país al crecimiento económico? ¿Existen oportunidades para que éstos se utilicen mejor para darle mayor ímpetu al crecimiento a favor de los pobres?
- ¿Las metas de crecimiento del país son vulnerables frente a los choques relacionados con el medio ambiente? ¿Qué debe hacerse para mejorar la situación?
- ¿Cuánto dependen los pobres de los bienes y servicios ambientales? ¿Cuánto tanto empleo u oportunidades de ganar ingresos ofrecen los recursos naturales, en particular para los más pobres?
- ¿Se reconocen los efectos de los peligros ambientales sobre la salud, la capacidad de ganarse la vida y la vulnerabilidad?
- ¿Se debaten abiertamente en los sectores de los recursos naturales los problemas de gobernanza (inclusive los relacionados con la utilización de recursos ilegales y la corrupción)? ¿Cómo se están solucionando éstos?

Instituciones/Implementación

- ¿Los indicadores clave pobreza-medio ambiente se incluyeron en el plan de monitoreo de la ERP? ¿Cuál es la capacidad institucional para llevar a cabo el monitoreo y la evaluación de la pobreza y el medio ambiente? ¿Qué indicadores se desarrollaron para el monitoreo?
- ¿Qué pasos existen para hacer el seguimiento de las asignaciones del presupuesto y de los programas de implementación —tomando en cuenta las prioridades basadas en un análisis de los nexos pobreza-medio ambiente?
- ¿Las agencias para los recursos naturales/medio ambiente, están iniciando o expandiendo sus actividades, o cambiando la manera en la que trabajan, con el fin de implementar actividades relacionadas con la ERP?
- ¿Son suficientes los recursos financieros para implementar las actividades identificadas como necesarias para asegurar la sostenibilidad, incluyendo las actividades de justicia y policía? ¿Los recursos necesarios, se canalizaron para que llegaran a los niveles regionales y locales?
- ¿La coordinación entre los diferentes servicios gubernamentales es suficiente para poder obtener, con el tiempo, resultados en los aspectos ambientales y de recursos naturales que afectan a varias entidades? ¿Se establecieron nuevos comités interdepartamentales, grupos y/o nuevas unidades de este tipo dentro de otros ministerios, para tratar los temas y problemas ambientales? ¿Qué cambios en el diseño institucional se requieren aún?

Evaluacio´n ambiental.indd 72 24/7/07 18:24:18

Casos ejemplo

Caso ejemplo 5.1 **Colocar al medio ambiente en el centro de las Estrategias de Reducción de Pobreza: la EAE de los Documentos de la Estrategia de Reducción de Pobreza: Uganda y Ruanda**

Contexto y objetivos

Varias agencias donantes bilaterales han apoyado iniciativas cuyo objetivo es de integrar los aspectos del medio ambiente y sostenibilidad en los documentos de la ERP durante el proceso de formulación de la estrategia de reducción de pobreza de Ruanda y Uganda.

Estas iniciativas comenzaron cuando los borradores de los documentos de la ERP estaban casi terminados. No fue ésta una situación ideal, sino una ilustrativa de los problemas que se afrontan al implementar la EAE. En tal situación, la primera tarea fue revisar los documentos de la ERP y luego enmendarlos para que se encararan adecuadamente las amenazas y oportunidades ambientales que se habían olvidado. Ambos borradores de los DERP se habían concentrado fuertemente en el crecimiento del sector agrícola, y al hacerlo, habían dejado por fuera una serie de temas importantes con implicaciones ambientales.

Enfoque y resultados

- Se establecieron buenos nexos con los equipos de redacción del DERP.
- Se logró participar estrechamente con las agencias ambientales nacionales.
- Se estableció una participación activa con los ministerios sectoriales.
- Se hizo una provisión paralela para la construcción de capacidad en gestión ambiental.
- Se contrajeron compromisos para una amplia diversidad de acciones de seguimiento.

En ambos países, fue importante la participación activa de los defensores, tanto en los gobiernos como entre donantes. Esto resultó de particular importancia para los ministerios, tradicionalmente considerados las partes del gobierno con menor influencia, y en donde quizá resulte necesario remediar la falta general de voluntad/apoyo político y administrativo. El caso de **Ruanda** demostró claramente el beneficio de que los defensores nacionales 'se apropiaran' realmente del tema.

El caso de **Uganda** demostró también la necesidad y los beneficios de las *acciones de seguimiento* para mantener la sostenibilidad durante la implementación del DERP. Éstas incluyeron las siguientes actividades:

- Provisión de información sobre el medio ambiente para los procesos nacionales del presupuesto.
- Inserción de puntos de referencia para pobreza/medio ambiente en el Crédito ERP.
- Integración ambiental con las agencias líderes del gobierno.
- Revisión nacional de la gobernanza ambiental
- Asistencia técnica-- ubicación estratégica de consejeros ambientales en ministerios/agencias.
- Monitoreo de los indicadores de pobreza/medio ambiente, en cooperación con el gobierno.

Preparación de líneas directrices para la planificación de la pobreza/medio ambiente, para las autoridades locales y otras entidades críticas del gobierno.

Evaluacio´n ambiental.indd 73 24/7/07 18:24:18

Caso ejemplo 5.2 **Incorporar las consideraciones ambientales en los procesos de la Estrategia de Reducción de Pobreza de Ghana: la EAE del Proceso de Reducción de Pobreza**

Contexto y objetivos

La Estrategia de Reducción de Pobreza de Ghana (ERPG), publicada en febrero de 2002, identificó la degradación ambiental como una causa que contribuía a la pobreza. Sin embargo, en general, la ERPG trató al medio ambiente como asunto sectorial o algo que se consideraba "por añadidura", más que como aspecto presente en toda la temática. Esto causó grandes problemas, pues muchas de las políticas se fundamentan en la utilización de los formidables recursos naturales del país, cuyo rendimiento futuro se vería amenazado por los impactos ambientales negativos, y significativos, que la implementación de las políticas mismas crearía.

El Gobierno de Ghana resolvió hacer una EAE para que los aspectos ambientales pudieran colocarse en el centro de atención en un ERPG revisado. La EAE iba dirigida a evaluar los riesgos y las oportunidades ambientales representadas por las políticas contenidas en la ERPG, y a identificar las medidas apropiadas de gestión/mitigación, para asegurar que una gestión ambiental apropiada contribuyera al crecimiento sostenible a favor de los pobres y de la reducción de pobreza en Ghana.

Enfoque

La EAE fue dirigida por la Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo y la Agencia de Protección Ambiental (EPA), y se realizó en colaboración con la Embajada de los Países Bajos en Accra con la asesoría técnica del Departamento de Inversión Extranjera (DFID) del Reino Unido y la Comisión Neerlandesa para la EIA. La EAE en pleno se inició en mayo de 2003 y comprendió dos elementos separados: una evaluación de arriba hacia abajo del impacto de las políticas contribuidas por los 23 Ministerios a la ERPG, y una exploración de abajo hacia arriba de los problemas causados por la implementación de las políticas a niveles de distrito y región. La EAE se concentró en:

- Revisar hasta qué punto se reconocieron y confrontaron las oportunidades y riesgos ambientales, en las dimensiones de los cinco temas entrelazados de la ERPG, a saber: la macroeconomía, la producción y el trabajo remunerado, el desarrollo de recursos humanos, la población de vulnerables y excluidos, y la gobernanza.
- El análisis detallado y discusión sobre cada política, llegando a recomendaciones para revisar, reemplazar y añadir.
- Un examen de la sostenibilidad de los planes de nivel de distrito —los medios principales para implementar la ERPG.

Resultados

Todos los ministerios clave fueron expuestos a los procesos de la EAE y orientados sobre cómo incorporar el medio ambiente en la formulación de políticas. Los beneficios de la EAE incluyeron refinamientos de la política de desarrollo, cambios en los planes de nivel de distrito y revisión de las líneas directrices, para incluir las consideraciones ambientales en la planificación a nivel de sector y distrito. Las líneas directrices de planificación nacionales son ahora un requisito formal para los procedimientos de formulación y confección del presupuesto de toda política tomando parte en el proceso de la ERPG. La participación activa de los interesados (incluyendo a políticos, el sector financiero y las ONG) y la utilización de la EAE en todos los niveles de toma de decisiones—todo esto ha llevado a enfatizar más el papel de la EAE en la mejora de los procesos por cuyo conducto se traducen las políticas en presupuestos, programas y actividades. Este cambio armonizó los objetivos de desarrollo, incluyendo su alineación con las MDM y otras estrategias regionales y nacionales. La EAE también cambió las actitudes de los funcionarios responsables de la planificación y el presupuesto, llevándolos a buscar oportunidades con una óptica de ganancias erciprocas, al integrar el medio ambiente en las PPP. La ERPG 2006-2009 está ahora en proceso de redacción, con contribuciones directas del equipo de la EAE.

Fuentes: Jean-Paul Penrose, DFID (comentario personal), CEIA Países Bajos (2003) y Peter Nelson (2003 y comentario personal). Christine Okae Asare (comentario personal).

Evaluacio´n ambiental.indd 74 24/7/07 18:24:19

Nota explicativa y lista de control 2: Reformas de la Política Nacional y Programas de Apoyo al Presupuesto

Descripción del punto de ingreso

Cada vez más, las agencias de desarrollo ofrecen apoyo financiero para las políticas a nivel nacional y los presupuestos gubernamentales, por ejemplo mediante programas como el Préstamo para el Desarrollo de una Política (PDP)[6] y el Apoyo Directo al Presupuesto (ADP). También están surgiendo nuevos mecanismos dirigidos a aumentar y mejorar la disponibilidad de recursos para el desarrollo en el nivel nacional, con el fin de cumplir las MDM en los países pobres; por ejemplo, el Instrumento de Financiación Internacional. Su finalidad es ayudar al prestatario por medio de un programa de reformas e implementación de políticas y también instituciones, que impulsa el crecimiento y logra reducciones sostenibles en la pobreza. El carácter específico de esto se determinaría después de una revisión del contexto de políticas e instituciones del país. La capacidad institucional también se revisaría para determinar la capacidad del país para implementar efectivamente el programa a apoyar. Esto daría la seguridad de que los dos (contexto y capacidad) fueran consistentes y se apoyaran mutuamente.

El apoyo para el presupuesto, por ejemplo, frecuentemente puede verse como medio para ayudar al gobierno de un país socio a traducir su estrategia de reducción de pobreza en un contexto de gasto a mediano plazo y presupuestos anuales (véase Nota explicativa 1). Los gobiernos socios y los donantes usualmente hacen una revisión conjunta anual del desarrollo del país, y esto también brinda la oportunidad de evaluar los logros ambientales frente a la ERP. Esta revisión abre un foro para el diálogo, con el potencial de influenciar el presupuesto y otros programas de reforma. Con frecuencia, el apoyo ofrecido incluirá entonces una combinación de apoyo general para el presupuesto, y acciones que afectan las políticas y las instituciones (incluyendo reformas económicas que afectan a todo el sistema, como reformas fiscales, privatización, descentralización, liberalización del comercio y reformas sectoriales). Los préstamos para apoyar las reformas específicas de las políticas, pueden ser el resultado de una evaluación del marco del país en materia de políticas e instituciones, incluyendo su situación económica, gobernanza, gestión ambiental/recursos humanos, y la pobreza y los aspectos sociales. Cada vez más, la ayuda en este nivel se da bajo el formato de "apoyo unificado", en donde varias agencias de desarrollo colaboran para apoyar los presupuestos de nivel nacional.

La reforma de políticas de nivel nacional y las asignaciones del presupuesto resultantes, pueden tener efectos complejos, incluyendo implicaciones ambientales profundas, positivas o negativas. Muchos de estos impactos serán indirectos (o "de segunda instancia") y pueden materializarse en el corto, mediano y largo plazo, en sectores no directamente afectados por el proceso de reforma mismo, incluyendo notablemente el medio ambiente. La evaluación de estos efectos es una parte importante de una EAE, e incluye identificar los sectores potencialmente afectados, estimar las posibles presiones nuevas que se les imponen a las instituciones y agencias afectadas, y sentar la base para unas posibles medidas compensatorias.

Los impactos indirectos pueden rastrearse refiriéndose a los "canales de transmisión" de la reforma y sus implicaciones para diferentes grupos. Estos incluyen:

- **Precios** – que determinan el poder de compra real, mediante efectos directos sobre el consumo (por ejemplo, si los hogares pagan más por la gasolina) e indirectamente mediante efectos sobre la demanda por productos sustitutos (por ejemplo, leña). Las alzas

Evaluacio´n ambiental.indd 75 24/7/07 18:24:19

en el precio del combustible pueden intensificar la presión sobre los bosques si la leña sustituye fácilmente a la gasolina;

- **Empleo** (informal o formal) – es la fuente principal de ingreso. Algunas políticas, como la reestructuración a fondo de un sector industrial, pueden, dado el caso, desplazar la demanda por mano de obra, llevando a que aumente de repente el desempleo en áreas geográficas particulares;
- **Capital/valores** (financieros, físicos, naturales, humanos o sociales) – por ejemplo, la reducción en la congestión del tráfico y la contaminación del aire puede elevar el valor de la vivienda y la tierra en las áreas impactadas.

Los ejemplos de nexos entre políticas de nivel macro y medio ambiente incluyen:[7]

- Los precios de los insumos clave, como la electricidad y el agua, condicionan la factibilidad económica de las medidas de ahorro de agua y energía por consumidores o productores.
- Los cambios en las tasas de cambio influencian los costos y beneficios de importar insumos (por ejemplo, el abono) y bienes de capital (por ejemplo, equipos industriales modernos y eficientes en energía), con impactos positivos o negativos sobre el medio ambiente.
- El equilibrio entre diversas formas de impuestos (impuesto sobre la renta, impuesto de ventas, impuestos por extracción de recursos naturales, impuestos laborales, impuestos de exportación, etc.) tendrá influencia sobre la factibilidad económica de las actividades productivas alternativas, y sobre la elección de diferentes insumos y productos.
- Las provisiones legales relacionadas con la tenencia de la tierra, los derechos de propiedad, y los derechos de acceso a los recursos naturales, influencian la rentabilidad de las actividades fundamentadas en recursos naturales (por ejemplo, la industria maderera, la agricultura, y la pesca), apoyando o desincentivando las prácticas de gestión sostenibles.
- La estructura de los aranceles y los gastos de registro de vehículos pueden impactar las emisiones contaminantes del transporte (en muchos países africanos, por ejemplo, la importación de minibuses de segunda mano, con altos niveles de emisión, se estimula por medio de un tratamiento fiscal favorable).
- A menos que se le preste atención apropiada a controlar desempeños y estructuras arancelarias, la comercialización o privatización de la prestación de servicios públicos, tales como la disposición de desechos y el suministro de agua, puede llevar a impactos adversos para el medio ambiente y la salud humana.

Justificación: aplicar la EAE a las políticas a nivel nacional y apoyar el presupuesto

Actualmente, la EAE es el enfoque principal que existe para integrar las consideraciones ambientales en las políticas y programas a nivel nacional. Una EAE considerará las implicaciones ambientales de las reformas y ayudará a asegurar que las consecuencias ambientales de las políticas, planes o programas, se identifiquen antes de que éstos se adopten; que las alternativas factibles se consideren apropiadamente, y que los interesados relevantes participen plenamente en el proceso decisorio. Aunque una EAE puede tener por resultado la modificación de las políticas propuestas, la experiencia demuestra que en general, la EAE ha llevado a identificar políticas de mitigación y complementación para minimizar los impactos negativos o maximizar los positivos.

Evaluacio´n ambiental.indd 76 24/7/07 18:24:19

Lista de control: preguntas clave para la EAE para la reforma de políticas y el apoyo del presupuesto

Preguntas Genéricas así como Decisiones/Actividades

- ¿Cuáles son la naturaleza y el alcance de los programas de Préstamo para el Desarrollo de una Política (PDP), y Apoyo Directo al Presupuesto (ADP), y en consecuencia, qué nivel de análisis debe aplicarse?
- ¿El PDP o el ADP apoyan explícitamente las políticas nacionales sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible?
- ¿Existe suficiente información cuantitativa para la EAE? (a diferencia de la que es sólo cualitativa). ¿Se hizo una revisión de la ERP? Otras instituciones, ¿evaluaron la ERP, y cuáles fueron los resultados, en cuanto a su relación con la reforma de políticas y el apoyo del presupuesto?

Nexos/Impactos

- ¿ Se identificaron los nexos entre las reformas propuestas y el medio ambiente? ¿Éstos se comprenden bien o requieren más análisis?
- ¿Se identificaron los "canales de transmisión" y se hizo un seguimiento de los efectos ambientales indirectos o inesperados?
- ¿Se crearon medidas específicas para contrarrestar los efectos negativos potenciales de las reformas propuestas? ¿Alternativamente, existen nexos directos para identificar de qué manera las demás políticas/programas nacionales están mitigando los efectos potenciales negativos?
- ¿Existe el potencial de llevar más lejos los efectos positivos? ¿Los mismos, se han maximizado?
- ¿Cuando quedarán materializados los efectos-dentro de la vida de la operación, o después?
- ¿Cuál es la capacidad del medio ambiente para ajustarse a los efectos directos e indirectos del programa de ADP?

Instituciones/Implementación

- ¿Cuál es el método de entrega propuesto para el programa de PDP o ADP?
- ¿Existen fallas de mercado, políticas o institucionales u otras formas de distorsión en otras partes de la economía que deban tomarse en cuenta en el diseño operativo del programa de PDP o ADP?
- ¿Cuál es la capacidad institucional para entender y responder a los nexos entre políticas y medio ambiente de manera sostenida y con base en la adaptación? ¿Qué pasos pueden tomarse para apoyar este proceso?
- ¿Cuál es el nivel de preocupación pública a nivel local, nacional e internacional, respecto al programa PDP? ¿El gobierno exige hacer de dominio público la información y los datos sobre medio ambiente y recursos naturales? ¿La participación activa del público es parte del proceso de desarrollo de políticas?

Ejemplos de Caso

Caso ejemplo 5.3 **La EAE del crédito para la reducción de la pobreza, Tanzania (apoyo del presupuesto)**

Contexto y objetivos

En 2004, Tanzania desarrolló su segunda estrategia de reducción de pobreza: la Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de Pobreza *(NSGRP, por sus siglas en inglés)*. Se produjo al cabo de una extensa revisión y consulta, que aprovechó los resultados del sistema nacional de monitoreo de la pobreza, y contó con la participación activa de una amplia gama

Evaluacio´n ambiental.indd 77 24/7/07 18:24:20

Caso ejemplo 5.3 **La EAE del crédito para la reducción de la pobreza, Tanzania (apoyo del presupuesto)** *(cont.)*

de interesados, inclusive a nivel de los pueblos. La NSGRP se concentró fuertemente en resultados, prestándoles cada vez más atención al crecimiento y la gobernanza. La estrategia se dio la tarea de incorporar los temas que tienen relevancia en varios sectores —incluyendo el medio ambiente— considerándolos partes integrales de la estrategia, y no periféricos.

Tanzania se ha beneficiado de niveles cada vez mayores de apoyo directo al presupuesto, con la contribución del Banco Mundial, mediante un crédito para la estrategia de reducción de pobreza (DERP). En 2004, Tanzania emprendió una EAE del segundo DERP (DERP 2) para evaluar los impactos acumulados ambientales y socioeconómicos de los PPP apoyadas por DERP 2, y sugerir medidas apropiadas de mitigación y monitoreo, como también de fortalecimiento de capacidad adicional.

Enfoque

El primer reto fue determinar sobre cuáles PPP debía concentrarse la EAE, pues técnicamente los fondos del DERP se podían usar para apoyar la implementación de cualquier PPP del Gobierno. Se decidió concentrarse en los programas considerados detonadores para la liberación de los fondos del DERP. Éstos se habían definido en detalle en el Marco de Acciones a Desempeñar, que identifica las acciones clave acordadas entre el Gobierno, el Banco Mundial y los restantes socios de desarrollo que proporcionan apoyo al presupuesto. Se acordó que la EAE se ocuparía de lo siguiente: la reforma de las Juntas de Productos Agrícolas, el desarrollo de un plan estratégico para hacer operativa la implementación de la Ley de Reforma Agraria y la Ley de Reforma Agraria en Pueblos, la introducción de una Ley de Caminos Vecinales para apoyar el mantenimiento y la rehabilitación de las vías del distrito, y por último un nuevo sistema para expedirles licencias a los negocios. La EAE también consideraría la capacidad de gestión y evaluación ambiental.

Resultados

El documento identificó los impactos y las medidas de mitigación potenciales para contrarrestar los efectos adversos de las reformas sobre el medio ambiente. Encontró que mientras Tanzania tiene muchos PPP capaces de reducir los impactos ambientales identificados, el obstáculo principal lo constituye su capacidad limitada de implementar, hacer cumplir y monitorear los planes y programas.

Fuente: Eric Mugurusi, Division of Environment, Tanzania, y David Howlett (PNUD, Tanzania).

Caso ejemplo 5.4 **La EAE para la reforma de políticas en los sectores del agua y el saneamiento en Colombia (préstamo para el desarrollo de una política)**

Contexto y objetivos

El Ministerio de Desarrollo de Colombia lideró esta EAE, con asistencia técnica consultora. Un grupo interdisciplinario, con especialistas del Departamento Nacional de Planificación, el Ministerio del Medio Ambiente, y el Ministerio de Desarrollo, preparó los términos de referencia, con la asistencia del equipo de tareas del Banco Mundial. Solicitó a los consultores cuantificar diversas externalidades negativas: el deterioro de la calidad del agua, el uso ineficiente del agua, y los impactos asociados con la construcción y mantenimiento de las obras públicas.

Enfoque

La EAE se integró tempranamente en el proceso del diseño de las reformas sectoriales, y los consultores de la misma tuvieron contactos con las autoridades relevantes, en particular el Ministerio de Desarrollo Económico y el Ministerio del Medio Ambiente. Se formó un co-

Evaluacio´n ambiental.indd 78 24/7/07 18:24:20

Caso ejemplo 5.4 **La EAE para la reforma de políticas en los sectores del agua y el saneamiento en Colombia (préstamo para el desarrollo de una política)** *(cont.)*

mité ínter agencias para facilitar el trabajo conjunto en los problemas de gestión ambiental del sector de agua y saneamiento. La participación activa del público jugó un rol prominente desde el principio en esta EAE, con dos talleres nacionales. Además, el Ministerio de Desarrollo Económico y el Ministerio del Medio Ambiente consultaron con un número de entidades gubernamentales, ONG, operadores privados de servicios públicos, y asociaciones profesionales, entre otros.

Resultados

La EAE:

- Desarrolló muchas recomendaciones para reformar aspectos tanto del sistema de carga de efluentes como de las normas de descarga de aguas residuales en Colombia. Estas recomendaciones tienen la intención de atraer inversión pública para el sector de aguas, mediante la reducción de la incertidumbre asociada con los controles ambientales.
- Recomendó cambios para reformar los reglamentos colombianos para la EIA.
- Definió las obligaciones ambientales de las autoridades locales y los operadores de servicios públicos.
- Formuló recomendaciones para la construcción de capacidad y el fortalecimiento institucional para la gestión ambiental.

El Ministerio de Desarrollo Económico y el Ministerio del Medio Ambiente acordaron estrategias para la implementación conjunta de algunas de las recomendaciones de la EAE, en el acuerdo final con el Banco Mundial.

Fuente: Banco Mundial (en imprenta).

Nota explicativa y lista de control 3: Políticas, Planes y Programas Sectoriales Nacionales

Descripción del punto de ingreso

Con frecuencia, las agencias de desarrollo apoyan a un sector completo. Por ejemplo, esto puede incluir el apoyo para la privatización del sector de energía en un país particular, o para ayudar al sector educativo. En muchos casos, varias agencias de desarrollo colaboran para apoyar un programa de inversión sectorial y su política acompañante y/o reformas institucionales acordadas con el gobierno. A esto a veces se le llama Enfoque de Planificación de Sector Completo (ESC).

Los programas sectoriales no pueden verse aisladamente, pues existen nexos claros entre sectores. El sector de salud, por ejemplo, ostenta nexos con prácticamente todos los demás sectores, tales como el agua, la agricultura y la energía. La EAE debe tomar en cuenta explícitamente las oportunidades para coordinar o integrar la programación con los otros sectores, y también identificar los impactos acumulativos que surgen de los programas de esos sectores. También se deben identificar las oportunidades para el desarrollo adicional de los temas basados en sectores en el contexto de la política y la estrategia nacionales, y al mismo tiempo señalar todas las necesidades de capacidad.

Justificación: la EAE y las políticas, planes y programas nacionales sectoriales

Las agencias de desarrollo apoyan las reformas, los programas de inversión y la asistencia técnica dirigidos por el país mismo—ya sea por medio de préstamos, o por apoyo al presupuesto o donaciones a programas. Éstos cubren una amplia gama de sectores, la ma-

Evaluacio´n ambiental.indd 79 24/7/07 18:24:20

yoría de los cuales sufre problemas ambientales significativos, como son agricultura, salud, transporte, energía, desarrollo urbano, uso de la tierra, industria forestal, minería, industria propiamente, pesca, agua y turismo.

Los beneficios de aplicar la EAE a las políticas, planes y programas nacionales sectoriales, son ampliamente reconocidos por las agencias para el desarrollo y los gobiernos. La escala y la naturaleza de los programas exigen más que la EIA tradicional. La EAE examina los riesgos ambientales asociados con las reformas, el apoyo y las inversiones en un sector, y hace posible que un marco para la gestión y el monitoreo ambiental quede acordado y acabe integrándose a los elementos específicos del programa sectorial y de sus mecanismos de implementación. La EAE también puede influenciar la forma general y el diseño del programa sectorial, al centrarse en los nexos entre el sector en cuestión y otros sectores, y en los posibles efectos ambientales acumulados del programa en curso.

Las herramientas empleadas para aplicar la EAE se centran principalmente en los impactos, pero es probable que los resultados se centren en los mecanismos y la capacidad institucional para ocuparse de riesgos ambientales específicos a medida que el programa se implementa.

Lista de control: preguntas clave para políticas, planes y programas nacionales sectoriales

Preguntas genéricas así como decisiones/actividades

- ¿Cuáles son los objetivos y mecanismos clave propuestos del programa/política nacional sectorial?
- ¿Se han identificado claramente los principales instrumentos de política que orientan el desarrollo del sector?
- ¿Cuáles son los principales impactos ambientales y sociales, y riesgos, tradicionalmente asociados con este sector? ¿Están estos conectados con los temas y problemas que los instrumentos internacionales abordan (por ejemplo, las Convenciones sobre Cambio Climático, Desertificación y Biodiversidad)?
- ¿Es este sector tema prioritario en las políticas y estrategias de nivel nacional? ¿Si no es el caso, el programa sectorial contribuye al desarrollo y la integración de los temas basados en sectores, dentro de la política y la estrategia nacionales?
- ¿Como contribuye este programa sectorial a los objetivos de desarrollo sostenible, dentro de la política y la estrategia nacionales?
- ¿Cuáles son las alternativas de los elementos del programa sectorial bajo consideración?
- ¿Cuáles son los puntos de decisión clave en el diseño, en la consulta con los interesados relevantes, y para lograr el acuerdo sobre el programa sectorial nacional? ¿Existen puntos de control para el medio ambiente? ¿Qué tipos de análisis ambiental se necesitan para la aprobación de cada punto clave de decisión?

Nexos/Impactos

- ¿Cuáles son los nexos clave entre los elementos del programa sectorial y el medio ambiente?
- Los aspectos sociales, ambientales y de recursos naturales en el sector, ¿de qué manera podrían influenciar favorablemente, o afectar, las prioridades de desarrollo nacional?
- ¿Se han considerado los efectos y las oportunidades ambientales y sociales, directas e indirectas, en el programa sectorial? ¿Cómo se van a manejar e implementar estos efectos y oportunidades?
- ¿Quiénes son los interesados relevantes para el programa sectorial? ¿Se comprenden bien las prioridades y preocupaciones ambientales de los mismos, con relación al programa sectorial?

Evaluacio´n ambiental.indd 80 24/7/07 18:24:21

Lista de control: preguntas clave para políticas, planes y programas nacionales sectoriales *(cont.)*

- ¿Existen áreas de conflicto potencial, bien sea dentro del sector o con otros programas sectoriales?
- ¿Se hizo una revisión del gasto sobre el medio ambiente?
- La capacidad institucional dentro y fuera del sector, ¿es capaz de manejar, adaptarse a, y aprovechar los efectos y las oportunidades ambientales y sociales que puedan surgir por causa del programa sectorial?
- ¿El programa sectorial involucra el diálogo y la coordinación con otros ministerios para las intervenciones que afectan a más de un sector?

Instituciones/Implementación

- ¿Existe la necesidad de coordinación entre los donantes o con el ministerio del sector, en el desarrollo de la EAE?
- ¿Se adoptó formalmente la utilización de métodos y procesos participativos? ¿Los interesados débiles y vulnerables, pudieron hacer escuchar sus voces? ¿Están involucradas las comunidades en la toma de decisiones?
- ¿Se incluyeron dentro del programa sectorial los indicadores apropiados para el monitoreo y el desarrollo?
- ¿Existe capacidad en los ministerios relevantes para integrar los temas y problemas específicos del sector en la estrategia nacional?
- ¿Existe la capacidad de planear para la resolución de conflictos y la mediación?
- ¿El programa del sector promociona la educación y eleva la conciencia?

Ejemplos de Caso

Caso ejemplo 5.5 **El Programa de Apoyo para la Educación en Kenia**

Contexto y objetivos

El Programa de Apoyo para la Educación en Kenia (KESSP) es el programa que reúne al Gobierno de Kenia, los socios de desarrollo, la sociedad civil, las comunidades, y el sector privado, con el fin de apoyar el desarrollo del sector de la educación para el período 2005-2010. El programa cabe en el marco de la política nacional formulada en la Estrategia de Recuperación Económica (ERP), y se desarrolló mediante un Enfoque de Todo un Sector para la Planificación (ETSP). La comunidad de donantes ve las iniciativas como el KESSP como centrales para lograr los objetivos internacionales de desarrollo como las Metas de Desarrollo del Milenio. Una EAE del KESSP se hizo antes de que se hubiesen diseñado completamente los programas de inversión; por esto, fue importante que la EAE (i) evaluara los impactos potenciales que los programas de inversión pudieran tener sobre algunos temas y problemas sociales y ambientales (que afectan a diversos sectores), y (ii) ofreciera una orientación sobre cómo mitigar estos impactos potenciales al diseñar e implementar los programas de inversión del KESSP.

Enfoque

La EAE iba dirigida a:

- Ofrecer un análisis de la situación ambiental y social, mediante la identificación de los temas y problemas y los interesados clave en el sector educativo en Kenia.
- Mediante el trabajo de campo, entrevistas con los interesados e investigación formal, identificar los impactos probables estratégicos ambientales y sociales del KESSP, y analizar la severidad, el significado y el riesgo de los mismos.
- Desarrollar medidas para gestionar o mitigar cualquier impacto negativo identificado, y potenciar cualquier impacto positivo.

Evaluacio´n ambiental.indd 81 24/7/07 18:24:21

Caso ejemplo 5.5 **El Programa de Apoyo para la Educación en Kenia** *(cont.)*

- Integrar estas medidas en un Plan de Gestión Ambiental y Social, convertido a su vez en centro del diseño y la operación del programa.
- Formular recomendaciones para el diseño del KESSP, incluyendo la identificación de los vacíos y las oportunidades, como también los ahorros potenciales.
- Formular recomendaciones para cualquier estudio adicional requerido.

Resultados de la EAE

- Influenció el diseño del KESSP en una etapa temprana.
- Fortaleció la sostenibilidad ambiental y social de la implementación.
- Formuló recomendaciones institucionales para potenciar la implementación.
- Mejoró la coordinación de donantes al maximizar la utilización de los recursos, evitar la duplicación de esfuerzos e integrar las finalidades y prioridades de los diferentes donantes.

Fuente: DFID/ERM (2005)

Caso ejemplo 5.6 **La EA sectorial del préstamo de ajuste sectorial para el agua en Indonesia (WATSAL por sus siglas en inglés)**

Antecedentes y objetivos

El Gobierno de Indonesia resolvió que diversos sectores, incluyendo el de aguas, requerían una reforma significativa. Solicitó apoyo financiero y técnico del Banco Mundial mediante un Préstamo de Ajuste Sectorial. El equipo de tarea del Banco y las contrapartes en Indonesia hicieron una EAE piloto voluntaria para el proyecto. Las metas de la evaluación fueron:

- Informar al gobierno y la dirección del Banco sobre los riesgos ambientales asociados con las reformas de las políticas.
- Prescribir procedimientos de mitigación y monitoreo para suavizar los impactos adversos.
- Asegurar que los individuos afectados por las reformas tuvieran voz en la formulación del análisis.

Enfoque

- Los representantes de las ONG, el sector académico, el gobierno, y el público, definieron conjuntamente los términos de referencia del proceso de consulta. Los participantes acordaron los principios y el método de evaluación.
- Se hicieron entonces visitas preparatorias a las provincias y los distritos, mientras que se preparaban los materiales de caso, para diseminarlos después entre los interesados en rondas de consulta.
- La primera ronda de consulta se realizó a tres niveles-- provincia, distrito y pueblo-- para informar a los grupos sobre el propósito y el proceso del préstamo y las reformas de las políticas, como también identificar los impactos posibles y concebir medidas para contrarrestarlos.
- Se preparó entonces un borrador de informe de EA sectorial.
- En seguida, hubo una segunda ronda de consulta con los mismos grupos, para compartir los resultados del informe, escuchar las recomendaciones finales, y registrar los puntos de vista contrarios.
- Se citó a una reunión nacional de representantes del gobierno, ONG y organizaciones públicas, para discutir los principios del WATSAL y el borrador del informe sobre la EA sectorial.

Evaluacio´n ambiental.indd 82 24/7/07 18:24:22

Caso ejemplo 5.6 **La EA sectorial del préstamo de ajuste sectorial para el agua en Indonesia (WATSAL por sus siglas en inglés)** *(cont.)*

- Se produjo la versión final del informe. Incluyó propuestas para alternativas y mitigación para cada elemento de la reforma de las políticas.

Resultados

Este enfoque contuvo varios elementos de buena práctica de EAE, pues fue:

- Enfocado con definición, y oportuno. El proceso de consulta empezó lo suficientemente temprano como para influenciar las decisiones finales, a la vez que no demoró el WATSAL.
- Transparente. La investigación fomentó el diálogo y la apertura, pues incluyó a todos los interesados en las discusiones y el proceso.
- Participativo. Participaron los interesados de todas las regiones y niveles de la sociedad y el gobierno.
- Influyente. Muchas de las sugerencias que surgieron de las consultas se incluyeron en el diseño final de la agenda de reforma del préstamo.

Fuente: Banco Mundial (1999, 2000).

Caso ejemplo 5.7 **La revisión de los aspectos ambientales de la energía en Irán y Egipto Contexto y objetivos**

La Revisión de Energía y Medio Ambiente (REM) constituye un enfoque específico, propuesto en el documento del Banco Mundial *Fuel for Thought: An Environmental Strategy for the Energy Sector*, como instrumento para ayudar a darle importancia central al medio ambiente, en el contexto de la política del Banco Mundial sobre el apoyo para el sector de la energía.

El Sector de Energía en Irán y Egipto se sometió a revisión porque:

- El sector incluye recursos naturales clave (reservas de petróleo y gas natural).
- Es una fuente principal de contaminación.
- Es un sector en donde es importante que el medio ambiente esté en el centro de la atención.

Enfoque

Un proceso de Revisión de la Energía y el Medio Ambiente implica:

- Análisis de la situación actual en generación y uso de energía.
- Evaluación de la perspectiva de crecimiento en generación y uso de energía.
- Identificación de los temas y problemas ambientales inducidos por la generación y el uso de energía, y estimativos del costo de los daños.
- Evaluación de qué tanto se contribuye al cambio climático al emitir gases de efecto invernadero.
- Evaluación de las medidas de mitigación propuestas para los problemas ambientales previamente identificados.
- Conclusiones y recomendaciones, y una propuesta para un plan de acción.

Resultados de la REM en Irán

- Subió el precio de los combustibles (la gasolina, el diesel y la electricidad deberán tener precios de mercado en 2009).
- Se redujeron los subsidios a la gasolina (el precio de la gasolina deberá tener precio de mercado en 2009).
- Subió el precio del diesel en 15%.

Evaluacio´n ambiental.indd 83 24/7/07 18:24:22

Caso ejemplo 5.7 **La revisión de los aspectos ambientales de la energía en Irán y Egipto Contexto y objetivos** *(cont.)*

- Subió el precio de la electricidad en 20%.
- Permitió a la Unidad Financiera de Negocios del Carbono a comprometerse a comprar US $50 millones en reducciones de emisiones de carbono.
- Le ayudó al Banco a convencer al gobierno a ratificar el protocolo de Kyoto.

Resultados de la REM en Egipto

- Utilizada por el Banco para hacer avanzar su diálogo sobre políticas en el Sector de Energía.
- Le permitió a la Unidad Financiera de Negocios del Carbono a comprometerse a comprar US $50 millones en reducciones de emisiones de carbono.
- Le ayudó al Banco a convencer al Gobierno de Egipto a ratificar el protocolo de Kyoto.
- Mejoró el Análisis Ambiental de País de Egipto.
- Elevó la penetración del gas natural en la industria, como también la del GNC en los taxis.
- Mejoró la eficiencia de los sistemas de transmisión y distribución eléctrica.
- Hizo subir el precio del diesel.
- Pruebas de Emisiones de Vehículos en la zona metropolitana de Cairo.

Fuente: Arif (2005).

Nota explicativa y lista de control 4: Inversiones, Planes y Programas de Infraestructura

Descripción del punto de ingreso

Es clara la importancia de las EAE para las inversiones grandes en la infraestructura o los programas de infraestructura para multi-proyectos. Los impactos son altamente significativos, y con frecuencia, son regionales y también incidentes en varios sectores. La EAE le permite al evaluador enlazar las políticas con los elementos de inversión, asegurando una integración estratégica completa de las dimensiones ambientales en etapas muy tempranas. La EAE toma en cuenta los objetivos, principios y prioridades de la política de infraestructura. A su vez, esto influenciará la estrategia de los planes de inversión. Un problema clave por afrontarse es que los planes bajo revisión tienden a ser altamente abstractos, pues los proyectos específicos aún están por definirse. Es importante que todas las instituciones relevantes queden involucradas en la EAE, y que las opciones alternas de planificación y gestión se comparen en un plano integrado. Sólo entonces, quienes toman las decisiones dispondrán de la información relevante para permitirles una decisión sostenible.

Las inversiones de infraestructura tenderán a constituir un conjunto de proyectos relacionados. A medida que progrese la EAE, será útil estructurar y enfocar el análisis ambiental en los beneficios y los costos ambientales clave de cada etapa, y también considerar los impactos acumulativos de todos los desarrollos relacionados.

Con frecuencia, las agencias de desarrollo les brindan apoyo a proyectos de este tipo en la forma de asistencia financiera o técnica. Este apoyo puede quedar condicionado a que se haga evaluación estratégica en algún formato, para que las complejidades asociadas con los proyectos acometidos en diversas escalas temporales y geográficas, puedan recibir una adecuada consideración. La identificación de las necesidades de desarrollo de capacidad, y de las relaciones con otros planes y programas relevantes, es de particular importancia.

Evaluacio´n ambiental.indd 84 24/7/07 18:24:23

Justificación: la EAE y las inversiones de gran importancia en la infraestructura

Las agencias de desarrollo pueden apoyar proyectos mayores o múltiples de infraestructura de diversas maneras, incluyendo la inversión de capital, las subvenciones, los préstamos o la asistencia técnica. La escala, naturaleza y significado de este tipo de inversión hace más apropiada una evaluación de nivel estratégico que una EIA tradicional y/o una evaluación de efectos acumulativos, y a veces puede ser prerrequisito de la asistencia.

Una característica importante de una EAE para inversiones de gran importancia en infraestructura, es que identifica la manera en que los proyectos quedan afectados por factores externos. Esto implica documentar cualquier problema ambiental existente, y también identificar claramente los nexos con otros planes y programas relevantes. A su vez, esto permite identificar los impactos acumulativos potenciales, y asegura que se conozcan todas las opciones factibles y los planes alternos. Así, puede optimizarse la ubicación del o de los proyectos, y las tecnologías por adoptarse.

En el caso de infraestructura o redes de larga vida, (por ejemplo, presas grandes, tramos de ferrocarril) esto incluirá la evaluación del impacto probable del cambio climático, que puede afectar significativamente a parámetros importantes (por ejemplo, variaciones estacionales en los flujos de agua, temperaturas, incidencia de acontecimientos climáticos extremos) en la vida útil planeada de las instalaciones de infraestructura.

El enfoque de la EAE permite que la planificación de los proyectos de infraestructura se integre con la planificación del terreno y el medio ambiente en una etapa temprana. Esto se hace mediante un proceso de participación, permitiéndoles a los interesados en todos los niveles considerar el razonamiento que justifica el proyecto identificado, y discutir las necesidades/limitaciones sociales, económicas, del uso de la tierra, y ambientales. De esta manera, se optimiza la toma de decisiones.

La EAE se ocupará de los objetivos ambientales establecidos a nivel internacional, nacional, distrital o comunitario que sean relevantes para el plan, y examinará cómo se tomaron en cuenta esos objetivos y consideraciones ambientales cuando se preparó la inversión. También evaluará el contexto de políticas que enmarca la inversión e identificará en dónde se necesita desarrollo de capacidad, para ayudarles a los actores institucionales a implementar y gestionar el proyecto.

Preguntas clave para las inversiones, los planes y los programas de infraestructura

Preguntas genéricas así como decisiones/actividades

- ¿El programa de inversión propuesto está en línea con las finalidades, principios y prioridades de las políticas/ marco de infraestructura e inversión del país?
- ¿Quedaron claras las finalidades y los objetivos de las inversiones propuestas?
- ¿Se definieron los indicadores y las metas, en donde fuera apropiado?
- ¿Se revisaron los planes de uso de la tierra locales/distritales/provinciales, y, en donde apropiado, se tomaron en cuenta en el diseño de la inversión (en el sector de la inversión)?
- ¿Se consideraron a fondo los objetivos ambientales establecidos a nivel internacional, comunitario o nacional durante la planificación de la inversión?
- ¿Si la inversión forma parte de una jerarquía de proyectos, se evitó la duplicación en la evaluación?
- ¿Se analizaron y compararon las alternativas estratégicas y las que se presentaron en etapas anteriores (dentro y más allá del sector de la inversión)?, ¿Se seleccionó la mejor alternativa general de manera transparente, informada y racional? ¿Esa alternativa, formó el fundamento del diseño de la inversión?

Evaluacio´n ambiental.indd 85 24/7/07 18:24:23

Preguntas clave para las inversiones, los planes y los programas de infraestructura *(cont.)*

Nexos/Impactos

- ¿Se identificaron los nexos entre los objetivos de desarrollo de las inversiones propuestas y el medio ambiente? ¿Se comprenden bien los mismos, o requieren análisis adicional?
- ¿Se evaluaron los potenciales impactos ambientales y sociales, indirectos y acumulativos (de corto, mediano y largo plazo), ? ¿Se identificaron e incluyeron las medidas relevantes de mitigación en el diseño de la inversión y sus programas acompañantes?
- ¿Existen riesgos mayores derivados de la inversión con un significado potencial más allá del área inmediata del proyecto? ¿Está en riesgo la inversión por causa de la degradación ambiental creada fuera de la influencia del proyecto?
- ¿Podría la infraestructura o red en cuestión quedar afectada por el cambio climático? ¿Se examinaron a la luz de estas consideraciones las hipótesis clave subyacentes al diseño del proyecto, en el horizonte temporal relevante? ¿Está disponible y es suficiente la base científica para hacer tales evaluaciones, ?
- ¿Han sido identificados los efectos potenciales que cruzan fronteras, y los propiamente transfronterizos? ¿En caso afirmativo, hubo un intercambio para la notificación/información, antes de que se tomaran decisiones estratégicas mayores para la inversión?
- ¿Existen oportunidades para obtener beneficios regionales de desarrollo?

Instituciones/Implementación

- ¿Existe la necesidad de fortalecimiento institucional y construcción de capacidad para los actores institucionales con la responsabilidad de implementar las inversiones; y hacer cumplir los reglamentos ambientales, incluyendo el acceso al sistema judicial para los afectados?
- ¿Existe un plan para que los interesados débiles y vulnerables participen de manera significativa en la planificación de la inversión en infraestructura, y en proyectos específicos grandes de infraestructura?
- ¿Cómo se están incluyendo los puntos de vista de la sociedad civil? ¿Cual ha sido su influencia en la planificación de la inversión?
- ¿Las inversiones en infraestructura, fomentarán asociaciones productivas a nivel local y regional?

Casos ejemplo

Caso ejemplo 5.8 **La Evaluación regional ambiental de la protección contra inundaciones en Argentina**

Contexto y objetivos

Se hizo una Evaluación Ambiental Regional (EAR) para un programa de inversión para proteger a las comunidades que ocupan las tierras aluviales de los ríos Paraguay, Paraná y Uruguay, en el norte de Argentina. Esta región ha sufrido enormes pérdidas por inundaciones periódicas; sin embargo, este proceso natural también sostiene sistemas ecológicos y muchas formas de actividades productivas. Se desarrolló entonces una estrategia de "convivencia con las inundaciones", con unas obras propuestas para la defensa contra las inundaciones. Se introdujeron también medidas no estructurales, incluyendo el fortalecimiento de la capacidad institucional y la coordinación, para hacer frente a las inundaciones periódicas, y la mejora de los sistemas de alarma contra inundaciones y el apoyo en forma de asistencia técnica.

Evaluacio´n ambiental.indd 86 24/7/07 18:24:23

Caso ejemplo 5.8 **La Evaluación regional ambiental de la protección contra inundaciones en Argentina** *(cont.)*

Enfoque

La EAR se inició en una etapa temprana del proceso decisorio e incluyó:

- Descripción de la interacción entre los sistemas hidroecológicos y socioeconómicos de la región.
- Selección preliminar de las inversiones potenciales para escoger sub-proyectos con beneficios económicos, sociales y ambientales claros.
- Análisis de alternativas para cada sitio, usando el criterio de la 'interferencia menor posible' con los patrones naturales de inundación.
- Análisis de los efectos acumulativos de todos los proyectos de protección contra inundaciones.
- Consulta pública dirigida a mejorar el diseño de todos los sub-proyectos.
- Cambios de diseño para tomar en cuenta los resultados de la EAR y las consultas públicas.
- Identificación de las medidas de mitigación y monitoreo.
- Identificación de las debilidades institucionales para confrontar el problema de las inundaciones.
- Recomendación de un plan de acción regional para ocuparse de los temas y problemas identificados.

Resultados

El estudio halló que muchos ecosistemas y actividades humanas dependían muy ampliamente de las inundaciones periódicas. Esto tuvo un impacto directo sobre la manera en que se diseñó el proyecto. Los criterios para la selección de las inversiones se modificaron, para asegurar que, aunque las inundaciones continuaran, no constituyeran una amenaza para el bienestar humano y la infraestructura económica. La investigación también documentó el grado en que los humedales, bosques de galería y ecosistemas acuáticos de los tributarios de los tres ríos están amenazados por las actividades humanas. Encontró que las actividades que más desorganización inducían fueron la construcción de vías, seguida por la expansión urbana mal planificada y los residuos líquidos de la industria de empaque de carnes. La EAR asistió en el diseño de cuatro componentes clave del proyecto, para potenciar los beneficios ambientales y económicos del proyecto:

- Fortalecimiento de los procedimientos de la EA en las instituciones clave de las siete provincias.
- Asistencia técnica para la gestión urbana ambiental.
- Programas de educación y concientización ambiental en las comunidades beneficiadas por las obras de protección.
- Apoyo para las iniciativas de protección y gestión para los humedales y otros ecosistemas.

Tal vez el resultado más importante de la Evaluación Ambiental Regional, fue su contribución directa a un proceso de selección de todas las inversiones potenciales comprendidas en el proyecto. Esto ayudó a reducir el número de posibles sub-proyectos de 150 a 51, todos con justificación económica, social y ambiental clara. Una vez seleccionados estos sub-proyectos, el equipo de la EAR preparó una EA específica de proyecto para cada uno. Al término de las evaluaciones, el equipo de la EAR regresó para examinar los probables impactos acumulativos de la totalidad de los 51 sub-proyectos, para asegurar que esos impactos se minimizaran.

Fuente: Banco Mundial (1996; Kjørven y Lindjhelm (2002).

Evaluacio´n ambiental.indd 87 24/7/07 18:24:24

Nota explicativa y lista de control 5: Planes y Programas de Desarrollo Espacial Nacionales y Subnacionales

Descripción del punto de ingreso

Lo más común es que la planificación del desarrollo espacial se efectúe a nivel nacional, regional y distrital, y tiene muchas formas. Va dirigida a ofrecer marcos capaces de integrar una diversidad de intervenciones económicas, sociales y ambientales, y lo más frecuente es encontrar a la planificación espacial en estrecha conexión con los procesos de elaboración de los presupuestos. Por esta característica integradora, existen oportunidades claras para hacer una EAE.

La EAE puede anticipar y mejorar los efectos ambientales genéricos de los patrones propuestos de desarrollo espacial y de múltiples proyectos individuales. Estas evaluaciones pueden mejorar la capacidad de anticipar los efectos potenciales de los planes futuros, y en el más largo plazo, fomentar una cultura de planificación más abierta, transparente y basada en lo fáctico.

Las experiencias de la elaboración de planes de desarrollo espacial en los países candidatos a la adhesión a la UE, demuestran que la EAE puede aplicarse efectivamente como componente del apoyo de donantes para la planificación integrada.

Justificación: la EAE y los programas y planes de desarrollo regional

La EAE, aplicada a los planes o programas espaciales/regionales, ofrece una oportunidad importante para integrar los enfoques de desarrollo sostenible en el proceso decisorio. Fomenta la consulta entre múltiples interesados y asegura que las consecuencias ambientales de los planes y programas se identifiquen y evalúen durante su preparación, y antes de adoptarlos. La integración de la dimensión ambiental en todas las etapas (antes, durante y después) de la evaluación e implementación de un plan/programa, les permite a las autoridades competentes hacer cambios y mejoras en todo el curso de la vida útil del plan/programa, según resulte apropiado. El proceso de EAE buscará alternativas cuando se consideren los impactos ambientales, sociales y económicos de la propuesta. Con frecuencia, los planes y programas son muy diferentes en su alcance y contenido, y por esto el proceso de la EAE puede variar significativamente.

La planificación a este nivel se controla normalmente al amparo de un marco legislativo, pero esto depende del grado de centralización/descentralización del proceso de planificación espacial o de desarrollo. Los requisitos para las EAE de estos planes y programas también varían, desde decisiones ministeriales hasta reglamentos a nivel regional o local.

Preguntas clave para los planes y programas de desarrollo espacial

Preguntas genéricas así como decisiones/actividades

- ¿Los objetivos del plan de desarrollo se conectaron con las otras finalidades de las políticas internacionales, nacionales y regionales?
- ¿Las normas ambientales internacionales y nacionales se consideraron e incorporaron en la planificación?
- ¿Se identificaron todas las zonas de especial interés ambiental y con estatus protegido dentro del área impactada?

Evaluacio´n ambiental.indd 88 24/7/07 18:24:24

Preguntas clave para los planes y programas de desarrollo espacial *(cont.)*

Nexos/Impactos

- ¿Cuáles son los problemas ambientales prioritarios en el área en cuestión? ¿Existe el peligro de que los programas/planes propuestos puedan exacerbar estos problemas?
- ¿Se definió adecuadamente el alcance espacial y temporal de la EAE? ¿Se tomaron en cuenta los temas y problemas relevantes capaces de registrar efectos acumulativos?
- ¿Los desarrollos propuestos podrían resultar vulnerables ante los impactos del cambio climático? ¿Está disponible y es suficiente la base científica necesaria para evaluar este tema ?
- ¿Se desplegó suficiente esfuerzo para identificar las oportunidades de mejora ambiental en el programa?
- ¿Las medidas de mitigación relevantes se incorporaron adecuadamente en el desarrollo y el diseño?

Instituciones/Implementación

- ¿Se comprende adecuadamente el papel de las autoridades ambientales relevantes en la planificación e implementación de los programas/planes de desarrollo regional? ¿Existen necesidades de construcción de capacidad?
- ¿Existen mecanismos adecuados para que los resultados de la EAE queden reflejados en el proceso decisorio y el desarrollo de la estrategia—por ejemplo, las disposiciones para el monitoreo, los temas de gestión y los institucionales?
- ¿Cuál es el marco legal y administrativo que cubre la coordinación de la programación/planificación de desarrollo y las políticas ambientales regionales? ¿Existe coordinación, por ejemplo, al planear el uso de la tierra y durante el diseño, aprobación e implementación de los proyectos? ¿Es adecuado este marco?

Ejemplos de Caso

Caso ejemplo 5.9 **El plan de uso de tierra del Sperregebiet, Namibia**

Contexto y objetivos

El Sperregebiet es un área silvestre desértica, rica en biodiversidad, ubicada al sur oeste de Namibia, que también comprende una zona de minería de diamantes, explotada bajo licencia. Ha sido un área prohibida desde 1908. En 1994, las licencias exclusivas para prospección y minería de las áreas no diamantíferas fueron cedidas, y surgieron intereses notables en el área respecto de una variedad de usos en conflicto. Después de consultar con Namdeb (tenedor de la licencia minera) y las ONG, el Gobierno convino que debería formularse un plan de uso de tierra, para asegurar el potencial económico y ecológico sostenible de largo plazo del frágil Sperregebiet, antes de abrir el territorio.

Enfoque

Un enfoque del tipo de la EAE se usó para desarrollar el plan, que incluyó varios pasos:

- Revisión a fondo del material documental y de investigación, llenando los vacíos mediante consultas con especialistas.
- Desarrollo de una serie de mapas de sensibilidad para varios parámetros biofísicos y arqueológicos.
- Programa extenso de consulta pública que incluyó: talleres públicos, folletos informativos y formularios de retroalimentación, cuestionarios sobre el uso de la tierra, y un taller técnico con especialistas seleccionados.
- Establecimiento de una lista de posibles opciones de uso de la tierra para el área, y su evaluación a la luz de las oportunidades y limitaciones ambientales.

Evaluacio´n ambiental.indd 89 24/7/07 18:24:24

Caso ejemplo 5.9 **El plan de uso de tierra del Sperregebiet, Namibia** *(cont.)*

- Formulación de una visión —que la totalidad del Sperregebiet se declarara Área Protegida. Desarrollo de un plan de zonificación para proveer un marco para orientar las decisiones inmediatas sobre el uso de la tierra.
- Taller técnico que incluyó especialistas, para discutir y refinar el borrador del plan de zonificación.
- Análisis económico preliminar de las opciones principales de uso de la tierra.
- Desarrollo de un marco administrativo que contemple los procesos legales requeridos para la titulación de la tierra, la formación de un Comité Asesor de Gestión y la definición de su papel, modelos de ecoturismo, zonificación, control del acceso futuro, y la integración en las estructuras políticas y económicas circundantes. Para cada uso potencial de la tierra, se prepararon guías esbozando lo que debía incluirse en una EIA y un PMA específicos para un proyecto.

Resultados

El Plan de Uso de Tierra se finalizó en abril del 2001. En abril del 2004, se proclamó Parque Nacional el Sperregebiet. Se aceptaron las recomendaciones del Plan de Uso de Tierra.

Fuente: Walmseley, SAIEA, Sudáfrica

Caso ejemplo 5.10 **La EAE de la Gran Estrategia de Desarrollo del Oeste, China**

Conrexto y objetivos

Un número de regiones en el este y el centro de China han experimentado un desarrollo económico acelerado en la última década; sin embargo, las regiones occidentales de China siguen siendo relativamente pobres y subdesarrolladas. Como respuesta, la estrategia del Gobierno de China, el "Gran Desarrollo del Oeste" (GDO), ofrece un marco estratégico que enlaza a más de 20 políticas nacionales y una serie de proyectos de construcción clave. La EAE de la estrategia GDO (GDO EAE), fue ordenada por la Agencia Estatal de la Protección Ambiental (SEPA). La finalidad fue examinar las consecuencias y los riesgos ambientales, e investigar sobre posibles modificaciones a elementos específicos de la estrategia.

Enfoque

La EAE aplicó una metodología relativamente simple, que involucró un análisis coordinado de los posibles impactos asociados con la implementación de la estrategia GDO. Este análisis se concentró en un amplio abanico de medios ambientales, y el equipo del proyecto aprovechó paneles de expertos para examinar los impactos, tanto directos como indirectos, de la estrategia. También se exploraron las opciones alternas de mitigación de impactos.

Los estudios sectoriales proporcionaron un nivel adicional de análisis, e incluyeron proyecciones sobre cómo se desarrollarían los sectores en el futuro. El caso a favor de creciente participación pública y diálogo con los interesados, se exploró brevemente en el informe, pero no hubo referencias a ningún mecanismo formal para la participación pública en el proceso de la EAE. Por ende, no quedó claro hasta qué punto el informe de la EAE trató las preocupaciones específicas señaladas por algunos de los interesados clave.

Resultados

El informe interino contiene una matriz compleja de impactos directos e indirectos que surgen de las actividades propuestas en el GDO. En últimas, del análisis surge un mensaje

Evaluacio´n ambiental.indd 90 24/7/07 18:24:25

Caso ejemplo 5.10 **La EAE de la Gran Estrategia de Desarrollo del Oeste, China** *(cont.)*

sencillo: la situación ambiental de las provincias occidentales de la China es ya seria, y algunos aspectos de la GDO tienden a exacerbar algunos riesgos ambientales cruciales. Cada capítulo del informe interino explora una gama de medidas de mitigación que las autoridades podrían aplicar para aliviar estas presiones. Se requiere trabajo adicional para cuantificar la efectividad de tales medidas.

Podría alegarse que la prueba más extrema de la efectividad del estudio GDO EAE, será su capacidad de influenciar a los grupos del público y las instituciones involucradas en el desarrollo, la implementación y el monitoreo de la Estrategia GDO. En la etapa actual, es difícil averiguar si el proceso de la EAE elevó la conciencia y aumentó la comprensión de los impactos ambientales asociados con las propuestas GDO. La amplitud y escala de la estrategia GDO hace difícil aislar propuestas específicas para realizar una investigación detallada. Se requiere más trabajo sobre el borrador del informe, si la intención es que presente efectivamente el argumento sobre la necesidad de una concentración más fuerte en las amenazas y las oportunidades ambientales.

Fuente: Haakon Vennemo Bartlett, en Dalal-Clayton & Sadler (2005).

Nota explicativa y lista de control 6: Planes y Programas Transnacionales

Descripción del punto de ingreso

Los planes y programas transnacionales requieren la consideración de una amplitud de temas como el comercio y la necesidad de compartir los recursos energéticos, y también los temas ambientales. Un ejemplo de la participación activa de los donantes en semejantes iniciativas es el apoyo a los programas.

La EAE ofrece una manera de integrar las preocupaciones ambientales, sociales y económicas en la planificación, permitiéndoles a los países sentar las bases de la cooperación regional. En este contexto, la EAE es una manera lógica de abordar la toma de decisiones sobre las iniciativas transnacionales y regionales. Porque identifica las interacciones y los efectos acumulativos que cruzan las líneas sectoriales y jurisdiccionales, la EAE ofrece una oportunidad de explorar las maneras de mitigar los efectos ambientales negativos y potenciar los positivos. Porque hace participar activamente a todos los interesados en este proceso en la fase más temprana posible y de la manera más completa, se reduce el potencial de caer en conflictos.

Justificación: la EAE y la planificación transnacional y regional

La naturaleza de la planificación transnacional y regional tiene implicaciones estratégicas inmediatas. Por esto, la visión más amplia proporcionada por la EAE es vital, y genera un número de resultados directos:

- Resumen de todos los impactos potenciales ambientales y socioeconómicos del plan, incluyendo los posibles impactos acumulativos y secundarios.
- Recomendaciones sobre criterios de evaluación para evaluar los tipos, el grado y el significado de los impactos que las actividades probablemente generarán.
- Recomendaciones sobre los criterios de selección para identificar los impactos susceptibles de tener impactos transfronterizos.
- Identificación de todas las áreas susceptibles de ser sensibles, o particularmente aptas para el desarrollo.

Evaluacio´n ambiental.indd 91 24/7/07 18:24:25

- Recomendaciones sobre cualquier actividad o desarrollo alterno capaz de reducir los impactos ambientales.
- Recomendaciones sobre las medidas que se necesitarán para prevenir, reducir y gestionar los impactos identificados. Esto incluye las evaluaciones de su costo probable, y el grado en que podrían reducirse los impactos a niveles aceptables.
- Recomendaciones sobre las deficiencias en los datos, y en consecuencia para las necesidades de monitoreo.
- Recomendaciones sobre las necesidades institucionales y de gestión requeridas para impulsar efectivamente el desarrollo y la implementación.

Algunos de estos elementos se generarían por medio de otras formas de evaluación ambiental, pero la EAE tiene la ventaja de ser un enfoque más holístico y sistemático, asegurando que se incluyan cabalmente todas las consecuencias ambientales, y que exista un entorno que permita considerarlas apropiadamente.

Preguntas clave para los planes y programas transnacionales

Preguntas genéricas así como decisiones/actividades

- ¿Quedaron conectados los objetivos de desarrollo con los objetivos de otras jurisdicciones nacionales o regionales?
- ¿Se discutieron e incorporaron adecuadamente en la planificación las diferentes normas nacionales ambientales?
- ¿Identificaron conjuntamente los países vecinos las áreas susceptibles de ser sensibles o particularmente apropiadas para el desarrollo?
- ¿Se desarrollaron criterios de selección y evaluación claros que identifican qué modelos de desarrollo son susceptibles de tener implicaciones transfronterizas?

Nexos/Impactos

- ¿Cuáles son los problemas ambientales prioritarios en el área transfronteriza? ¿Existe el peligro de que estos problemas puedan exacerbarse por los programas/planes propuestos?
- ¿Se ha discutido comunicar los detalles de los planes de desarrollo a los países vecinos?
- ¿Los países vecinos tienen la oportunidad de comentar o contribuir al proceso de evaluación?
- ¿Se han considerado los desafíos transfronterizos relativos a la participación pública activa? (véase también *www.unece.org/env/eia/publicpart.html*)

Instituciones/Implementación

- ¿Han acordado los países vecinos los mecanismos institucionales para la comunicación sobre los programas propuestos?
- ¿Los países involucrados tienen niveles similares de capacidad para el análisis tipo EAE?
- ¿Existen instituciones regionales intergubernamentales capaces de fomentar buenos procesos de evaluación transfronterizos? ¿En el caso contrario, qué podría hacerse para fomentar su desarrollo?

Evaluacio´n ambiental.indd 92 24/7/07 18:24:25

Ejemplos de Caso

Caso ejemplo 5.11 **Las evaluaciones ambientales transfronterizas de la cuenca del Nilo**

Contexto y objetivos

En 1999, los países ribereños del Nilo establecieron la Iniciativa de la Cuenca del Nilo (ICN) para luchar contra la pobreza regional y promocionar el desarrollo socioeconómico. Bajo el Programa de Visión Compartida (PVC) de la ICN, los países ribereños iniciaron y ejecutaron una evaluación ambiental transfronteriza (EAT), en cooperación con el PNUD y el Banco Mundial, con financiación adicional del fondo de financiación para el medio ambiente global, Global Environmental Facility (GEF). La evaluación incluye una síntesis colectiva de las tendencias, amenazas y prioridades ambientales de toda la cuenca, y plantea preliminarmente los elementos de una agenda de largo plazo para la acción ambiental en la Cuenca del Nilo. El equipo de la EAT tiene la intención de ser tanto catalizador como recurso valioso para los países ribereños del Nilo y sus socios internacionales. El objetivo principal fue ayudar a traducir los compromisos y los intereses ambientales nacionales existentes, en marcos analíticos para toda la cuenca y eventualmente acciones para toda la cuenca. El énfasis recayó en la concientización y participación activa de los interesados, la gestión del agua y el medio ambiente, la capacitación y la educación, la construcción de capacidad, compartir la información, y el desarrollo institucional.

Enfoque

Se identificaron y analizaron los temas y problemas prioritarios por abordarse a nivel: cuenca, nacional y local. La síntesis suministró la base para formular los elementos de una Agenda para la Acción Ambiental, con acciones complementarias preventivas y curativas, para afrontar los temas y problemas actuales y emergentes en la Cuenca del Nilo. La Agenda busca, para la siguiente década o un período más largo, una implementación en la que todos colaboren, en coordinación con otras actividades de desarrollo. Finalmente, la EAT esbozó en un proyecto propuesto, las actividades transfronterizas que deben abordarse en colaboración, durante la fase de implementación inicial, de la Agenda para la Acción Ambiental. El informe incorporó dos conjuntos relacionados de actividades: la consulta nacional amplia y participativa, y un estudio de alcance de la USAID para un documento técnico de fondo sobre el conjunto de países.

Se estableció un orden de prioridades para las amenazas ambientales transfronterizas, que orientó la formulación de un primer proyecto para toda la cuenca sobre la acción ambiental en el PVC. Este Proyecto de Acción se diseñó para fomentar la cooperación más efectiva de los actores interesados en toda la cuenca, en los temas ambientales transfronterizos en las áreas prioritarias seleccionadas.

Resultados

La "Acción Ambiental Transfronteriza del Nilo" contempló una serie de resultados:

- Cooperación regional mejorada en temas de gestión transfronteriza ambiental y de recursos naturales. Los elementos incluyen el desarrollo y la aplicación de un modelo de cuenca de río, como parte de un sistema de apoyo para las decisiones, el manejo del conocimiento, y la conexión de las políticas macro y sectoriales con el medio ambiente.
- Capacidad y apoyo mejorados para la acción local en la conservación de tierras, bosques y aguas, y establecer un fondo de micro-donaciones para apoyar iniciativas comunitarias en sitios piloto.
- Mayor conciencia ambiental en la sociedad civil, por medio de programas de educación ambiental, y el establecimiento de redes de universidades e institutos de investigación.

Evaluacio´n ambiental.indd 93 24/7/07 18:24:26

Caso ejemplo 5.11 **Las evaluaciones ambientales transfronterizas de la cuenca del Nilo** *(cont.)*

- Capacidad regional mejorada para la gestión sostenible de los humedales y establecimiento de un programa de gestión de humedales en sitios piloto.
- Establecimiento de normas para los métodos analíticos en toda la cuenca, para medir la calidad del agua, e iniciación de monitoreo en puntos críticos relevantes en la dimensión transfronteriza. Capacidad mejorada para el monitoreo y la prevención de la contaminación.

Fuentes: *www.nilebasin.org NBI (2001), y correcciones de Asfaw (Jefe de Proyecto del Proyecto de Acción Ambiental Transfornteriza del Nilo) y Hillers (Banco Mundial, Equipo Nilo).*

Caso ejemplo 5.12 **El Plan de Desarrollo de la Cuenca de la Comisión del río Mekong**

Contexto y objetivos

La Comisión del río Mekong, en nombre de sus estados miembro (Tailandia, Vietnam, Camboya y Laos), está preparando un Plan de Desarrollo de la Cuenca (PDC) para la Cuenca del bajo Mekong, en donde el medio ambiente es un tema clave que afecta a diversos sectores. La formulación de un Plan de este tipo es una tarea clave, detallada en el Acuerdo de Mekong de 1995. El Acuerdo define el PDC como herramienta de planificación para identificar, categorizar y asignarles prioridad a los proyectos y programas para el desarrollo conjunto y/o el de toda la cuenca. Se contempla que, en tanto que documento de planificación, el PDC contendrá una *Estrategia de Desarrollo de la Cuenca* y un *Plan de Gestión del Desarrollo de la Cuenca*. El PDC debe asegurar que se minimicen para los otros estados miembros, los efectos nocivos que resulten de las actividades de desarrollo.

Para cumplir los objetivos del PDC detallados en el Acuerdo de 1995, la *Estrategia* deberá ofrecer:

- Una descripción de los objetivos de desarrollo, consistente con las políticas de cada país.
- Una estrategia acordada para la gestión del agua y los recursos relacionados con el agua, para optimizar los objetivos de desarrollo
- Un proceso para identificar, categorizar y asignarles prioridad a los proyectos y programas para el desarrollo conjunto/el de toda la cuenca.

El Plan de Gestión detallará las acciones específicas para desarrollar y gestionar los recursos de la cuenca, y los medios para hacer un monitoreo de los mismos. Se ha propuesto, por ejemplo, que incluya:

- Un portafolio de programas y proyectos transfronterizos para cumplir con las necesidades estratégicas. Se ha propuesto, por ejemplo, que incluya:
  - Proyectos de inversión estructural (por ejemplo, esquemas de protección bancarios)
  - Programas de desarrollo no estructurales (por ejemplo reglamentos para impedir la sobre-explotación de los recursos
- Programas para solucionar vacíos de conocimientos identificados (investigaciones, etc.).

Enfoque

La EAE debe aplicarse a nivel estratégico, con el fin de establecer el marco ambiental amplio que complemente la Estrategia del PDC. Uno de los productos del PDC es el portafolio de proyectos para toda la cuenca. Los impactos ambientales de los proyectos e intervenciones se deben tomar en consideración, usando a la EAE como enfoque para evaluar impactos. Podría ser útil identificar las ubicaciones apropiadas para los diferentes tipos de proyectos por iniciarse, de acuerdo con los diversos tipos de intervenciones de desarrollo.

Evaluacio´n ambiental.indd 94 24/7/07 18:24:26

Caso ejemplo 5.12 **El Plan de Desarrollo de la Cuenca de la Comisión del río Mekong** *(cont.)*

Se evalúa, en una "EAE de Nivel 1" (durante la formulación de la Estrategia de Desarrollo de la Cuenca), el grado en que las intervenciones de desarrollo más generales (por ejemplo, el desarrollo hidroeléctrico, la expansión de la agricultura irrigada, etc.) afectan los criterios elegidos. En una "EAE de Nivel 2", los proyectos de la 'lista larga' se seleccionan de acuerdo a su potencial para causar impactos ambientales, usando una herramienta de listas de control. Esto determinará si los proyectos requerirán evaluaciones más detalladas y de nivel proyecto —una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) o una Evaluación de Efectos Acumulativos (EEC)— para permitirles pasar a la lista corta, o si las requerirán durante las etapas de factibilidad.

Resultados

El resultado buscado de la aplicación de la EAE, se utilizará como retroalimentación para refinar la Estrategia, aunque ya se habrán asegurado algunos objetivos de sostenibilidad ambiental, incluyendo:

- Protección del medio ambiente, los recursos naturales, la vida acuática y las condiciones y el equilibrio ecológico de la CRM, de los efectos nocivos del desarrollo (Acuerdo de 1995).
- Prevención de la contaminación y otros efectos nocivos del desarrollo, y aceptación de la responsabilidad por los daños causados
- Protección del lago Tonle Sap: desarrollar el Mekong no debe impedir el flujo natural en la reversa hacia el Tonle Sap.
- Mantenimiento de los flujos: los flujos del Mekong, tanto en la estación seca como en la de lluvias, deben mantenerse dentro de los límites acordados (negociados en el Acuerdo de 1995).

Evaluacio´n ambiental.indd 95 24/7/07 18:24:26

(B) Notas explicativas y listas de control para la EAE realizadas en relación con los procesos propios de las agencias donantes

Las siguientes Notas explicativs corresponden a los "puntos de ingreso" esbozados en el Cuadro 5.2, arriba, en donde las agencias de cooperación para el desarrollo son lasl protagonistas.

7: Estrategias y planes de ayuda del país donante

8: Acuerdos de asociación del donante con otras agencias

9: Políticas del donante específicas a un sector

10: Dispositivos de financiación y programas de apoyo público/privado para la infraestructura respaldados por donantes

Nota explicativa y lista de control 7: Estrategias y Planes del Donante para la Asistencia a País

Descripción del punto de ingreso

En esta publicación, Estrategia/Plan de Asistencia a País (E/PAP) se emplea como término genérico para los documentos que presentan el programa planificado de asistencia que un donante provee a un país, en general para un período fijo. Tales estrategias incluyen proyectos de préstamo y asistencia técnica, y también la posible cofinanciación con otras agencias de desarrollo. Los prepara la agencia, en estrecha consulta con el gobierno y con frecuencia también con otros interesados, incluyendo las ONG.

Los términos usados para referirse a estos documentos varían según las agencias de cooperación para el desarrollo. Incluyen "Estrategias de Asistencia para País" en el Banco Mundial; "Planes de Asistencia para País" en el Banco de Desarrollo de Asia (BDA); "Planes Estratégicos de País" en USAID, y "Documentos de Estrategia de País" en la UE.

En determinadas circunstancias, a un E/PAP lo pueden preceder documentos temáticos que esbozan una estrategia marco para un elemento particularmente importante de los procesos de desarrollo de un país. Por ejemplo, DFID preparó hace poco un documento sobre la importancia de los recursos naturales para el crecimiento a favor de los pobres, con el fin de ayudar a definir sus compromisos en la República Democrática de Congo, y refleja la importancia particular de los recursos naturales para aquel país, que carece, sin embargo, de una estrategia de país más completa.

Existe un papel claro para la EAE en el desarrollo de un E/PAP, de preferencia alineada con o incorporada en los procedimientos nacionales del país socio. Las EAE para las iniciativas sectoriales individuales identificadas en el E/PAP, las podrían realizar las agencias donantes con experiencia relevante o ventaja comparativa. Sin embargo, el enfoque preferido es apoyar la integración de estas EAE como partes de los procesos de evaluación nacional. Esto a su vez depende de que haya capacidad experta nacional y buen nivel, y podría ofrecer la oportunidad de apoyar la construcción de capacidad.

Una tendencia genérica, para lograr la armonización de los esfuerzos, se nota en el

Evaluacio´n ambiental.indd 96 24/7/07 18:24:26

desarrollo de una Estrategia Conjunta de Asistencia (ECA). En Tanzania, el gobierno está liderando la ECA, dirigida a cumplir las metas de reducción de pobreza y desarrollo sostenible, fortaleciendo el sentido nacional de ser los propietarios y los líderes de su proceso de desarrollo, y mediante la consolidación de la asistencia para socios de desarrollo en la implementación de las estrategias, políticas y programas nacionales. Se espera que la ECA especifique todas las modalidades y disposiciones de apoyo para el desarrollo en Tanzania, y reemplace las estrategias individuales y multilaterales de asistencia a país. Esto eliminará los múltiples procesos y requerimientos de los socios para el desarrollo, y permitirá un uso más eficiente y efectivo de los recursos de los donantes. Se están iniciando procesos similares en Kenia, Uganda y Zambia.

Justificación: la EAE y las estrategias/planes de asistencia al país

Las agencias de cooperación han desarrollado y probado diversos enfoques de evaluación en el contexto de las estrategias y la programación de asistencia al país; esto permitió comprender mejor cómo puede ser útil un enfoque de tipo EAE.

Un ejemplo es el Marco de Asistencia para el Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDAF). Este es el marco estratégico común para las actividades operativas del sistema de la ONU a nivel de país. En algunos países también incluye las Instituciones de Bretton Woods, como también las agencias bilaterales. Ofrece una respuesta de la ONU—colectiva, coherente e integrada—frente a las prioridades y necesidades nacionales, dentro del marco de (a) las MDM y otros compromisos, metas y objetivos de la Declaración del Milenio, y (b) las declaraciones y los programas de acción adoptados en conferencias y cumbres internacionales y las convenciones principales de la ONU.

El Marco de Asistencia de la ONU (UNDAF) es apoyado por una Evaluación Común de País (ECP) que analiza la situación nacional de desarrollo e identifica los temas y problemas de desarrollo clave. La ECP, cada vez más parte integral de la UNDAF, incluye:

- Evaluación y análisis de los problemas de desarrollo y tendencias clave, incluyendo las relativas a las conferencias globales y las convenciones.
- Un conjunto de temas y problemas clave que proporcionan un foco para la abogacía y una base para dar ayuda bajo la UNDAF.

Otros ejemplos incluyen el *Repaso Ambiental* (RA) usado par por el PNUD a inicio de los 1990, el *Perfil Ambiental de País* usado por la CE para integrar al medio ambiente en sus Planes de Estrategia por País, y el *Análisis Ambiental de País* usado por el Banco de Desarrollo de Asia.

Preguntas clave para las Estrategias y Planes de Asistencia al País del país donante

Preguntas genéricas así como decisiones/actividades

- ¿Cómo puede incluirse proactivamente la gestión sostenible de los recursos naturales en los programas propuestos en diferentes sectores (por ejemplo, salud, educación, desarrollo rural, energía)?
- ¿Cuáles son las oportunidades para apoyar la gestión del medio ambiente y los recursos naturales? ¿Cuáles son las ventajas comparativas respectivas de los diferentes donantes?
- ¿Qué están haciendo las demás agencias de desarrollo y bancos de desarrollo para fortalecer la gestión del medio ambiente y los recursos naturales?

Evaluacio´n ambiental.indd 97 24/7/07 18:24:27

Preguntas clave para las Estrategias y Planes de Asistencia al País del país donante *(cont.)*

- ¿Si se considera que el apoyo al presupuesto es parte de la EAP, se requiere un análisis complementario o iniciativas para minimizar los posibles efectos ambientales negativos?

Nexos/Impactos

- ¿Cuáles son actualmente los problemas y las oportunidades ambientales clave, y cuál su relación con la pobreza?
- ¿Cuáles son los nexos entre el medio ambiente y otros temas importantes de desarrollo, como la salud pública (incluyendo el VIH/sida), los derechos humanos y la democracia, el género, los conflictos y la vulnerabilidad?
- Cuál es la importancia del medio ambiente para el desarrollo económico ambientalmente sostenible con crecimiento a favor de los pobres, y para lograr las MDM?
- ¿Cuáles son los compromisos del país socio frente a los Acuerdos Ambientales Multilaterales y hasta qué punto los está implementando?
- ¿Cómo se tratan las preocupaciones sobre el medio ambiente en las estrategias clave del país socio, por ejemplo la ERP, la política comercial y las estrategias del sector, y cómo quedaron reflejados los mismos en el presupuesto nacional?

Instituciones/Implementación

- ¿Cuál es la capacidad institucional nacional para integrar el medio ambiente en los procesos de planificación?
- ¿ Qué mecanismos de armonización de donantes existen funcionalmente para asegurar que el medio ambiente sea parte de la coordinación de donantes?
- ¿Cuáles son los retos y oportunidades para las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, con relación a la gestión del medio ambiente y los recursos naturales?

Casos Ejemplo

Caso ejemplo 5.13 **La EAE en la estrategia de país de la Sida para Vietnam**

Contexto y objetivos

Durante 2002/2003, se produjo una nueva estrategia para la cooperación para el desarrollo entre Suecia y Vietnam (para el periodo 2004-2008). La *Estrategia Completa de Reducción de Pobreza y Crecimiento* sirvió como punto de partida, y se identificaron las prioridades estratégicas mediante el trabajo analítico y el diálogo con el gobierno vietnamita y otros interesados. En línea con la política de Sida (la Agencia Internacional Sueca de Cooperación para el Desarrollo), se hizo una EAE para asegurar la integración del medio ambiente en la Estrategia de País.

Enfoque

Se usó un enfoque iterativo para incluir los aspectos ambientales en el proceso de estrategia, en diversos momentos:

- En las etapas iniciales del proceso de estrategia, se produjo un resumen de las políticas ambientales, esbozando los retos y oportunidades clave desde una perspectiva ambiental y de sostenibilidad, y conectándolos con los temas de desarrollo clave como la pobreza, el crecimiento y la salud.

Evaluacio´n ambiental.indd 98 24/7/07 18:24:27

Caso ejemplo 5.13 **La EAE en la estrategia de país de la Sida para Vietnam** *(cont.)*

- Un análisis a profundidad—ambiental y de sostenibilidad—fue producido por un equipo de consultores del WWF-Vietnam, como una de varias investigaciones de fondo hechas como parte del proceso de estrategia.
- Se incluyó el medio ambiente como uno de los temas de diálogo en los talleres para los interesados en Vietnam. La delegación sueca y la Embajada se reunieron con las agencias gubernamentales, las autoridades regionales, las ONG, las agencias de desarrollo y otros interesados clave.
- También se celebró un taller con los interesados suecos (sector privado, sociedad civil, universidades y funcionarios del gobierno) para discutir los resultados del estudio ambiental de fondo, y relacionarlos con la estrategia de país.
- Los especialistas en medio ambiente ofrecieron comentarios detallados sobre los diferentes borradores del documento de estrategia.

Resultados

- Los temas de medio ambiente y la sostenibilidad quedaron bien integrados con otros temas importantes de desarrollo en el documento final de estrategia y los planes de acción subsiguientes.
- Los interesados clave vietnamitas y suecos participaron activamente en el proceso. Como resultado de la EAE, los interesados tienen una comprensión más profunda de cómo está enlazado intrínsecamente el medio ambiente con otros temas clave de desarrollo.

Fuente: Sida

Nota explicativa y lista de control 8: Acuerdos de asociación del donante con otras agencias

Descripción del punto de ingreso

La mayor parte de la asistencia de las agencias bilaterales de desarrollo para los países en desarrollo, se facilita mediante el apoyo de, y la cooperación con, las actividades de otras organizaciones. Esto incluye 'asociaciones estratégicas' con los bancos de desarrollo multilateral, otras agencias de desarrollo multilateral (como la Comisión Europea y las Naciones Unidas) y otras organizaciones independientes con una misión de desarrollo o humanitaria (como el Comité Internacional de la Cruz Roja). La naturaleza, las metas y los objetivos de estas relaciones se describen en los Documentos de Estrategia Institucional (DEI). Además de los DEI formales, se pueden desarrollar acuerdos de asociación con las ONG, y estos se pueden formalizar mediante los documentos de los Acuerdos de Programa de Asociación (APA).

Los DEI y los APA son compromisos estratégicos y de largo plazo, y ofrecen un marco que permite que las relaciones se consoliden y profundicen, para lograr los objetivos comunes. Su preparación conlleva procesos de consulta que involucran a las instituciones mismas y a una diversidad de contactos de la sociedad civil. Frecuentemente, vienen apoyados por marcos lógicos en donde se definen los resultados y productos deseados y los riesgos implícitos para lograrlos. Pueden entonces utilizarse para el monitoreo de la efectividad de la relación.

Evaluacio´n ambiental.indd 99 24/7/07 18:24:27

Justificación: la EAE y los acuerdos de asociación del donante con otras agencias

La adopción de por lo menos algunos de los principios de un enfoque de EAE en la formulación y gestión de estas asociaciones y de sus objetivos, asegurará que las consideraciones ambientales reciban la debida atención, junto con las consideraciones económicas, y otras. Esto puede ayudar a crear consenso y acción alrededor del reconocimiento de que la gestión ambiental sólida contribuye a aliviar la pobreza, y a la vez a conservar la base de recursos y los servicios ambientales que la economía provee, de los cuales depende la capacidad futura de sustento.

Los principios de EAE aplicados a este proceso, asegurarán que las agencias centradas en el desarrollo y las preocupaciones humanitarias, aprecien el importante papel del medio ambiente y los recursos naturales e, inversamente, que quienes se concentren en los temas y problemas ambientales, aprecien la importancia del desarrollo para la protección del medio ambiente.

Preguntas clave para los acuerdos de asociación del donante con otras agencias

Preguntas Genéricas así como Decisiones/Actividades

- ¿Cuáles son las metas y los objetivos centrales de la agencia y cómo se relacionan con la sostenibilidad ambiental?
- ¿Son estos compatibles con la sostenibilidad ambiental?
- ¿Se aprecian adecuadamente los nexos relevantes medio ambiente—pobreza?
- ¿La estrategia afronta claramente las amenazas y oportunidades ambientales que las actividades de la agencia suscitan, directa e indirectamente?
- ¿Qué grado de influencia tiene la agencia?
- ¿Es meta lograr resultados sostenibles?
- ¿Qué grado de apertura la agencia a los enfoques holísticos y multidimensionales de la toma de decisiones?

Nexos/Impactos

- ¿Toma en cuenta la agencia a otros que trabajan en el área y se compromete con una división cooperativa del trabajo?
- ¿Las redes/estructura de organización de la agencia presentan oportunidades para trabajar con la sociedad civil local, el gobierno y las organizaciones basadas en la comunidad, etc., a los que el donante no tiene acceso directo?
- Las potenciales sinergias/conflictos/duplicación de esfuerzos con otras agencias, ¿se identificaron y confrontaron? ¿Existe coherencia entre sectores?
- ¿Cuáles son las implicaciones ambientales y de desarrollo de los temas clave de los que se ocupa la agencia? ¿Cómo van a manejarse estos aspectos?

Instituciones/Implementación

- ¿Las partes constitutivas de la agencia están comprometidas con la política y la práctica de la entidad?
- ¿Qué mecanismos están funcionando para asegurar que se comprendan en la agencia los nexos medio ambiente-pobreza? ¿Existe la necesidad de construcción de capacidad para poder solventar las necesidades de sostenibilidad?
- ¿Qué procedimientos de monitoreo y revisión están funcionando?

Evaluacio´n ambiental.indd 100 24/7/07 18:24:28

Preguntas clave para los acuerdos de asociación del donante con otras agencias *(cont.)*

- ¿Son una opción para instar al cambio en donde se considere necesario la condicionalidad/entrega de apoyo financiero por tramos, etc.?
- ¿Existe un sistema de gestión para abordar las oportunidades y riesgos ambientales y fomentar una mejora continua?
- ¿Hasta qué punto se compromete la agencia a aprovechar la capacidad experta local?

Casos ejemplo

Caso ejemplo 5.14 **El acuerdo de asociación programático DFID-WWF**

Contexto

WWF-UK-- la agencia en el Reino Unido de la organización ambiental internacional WWF-- es uno de los 18 socios de la sociedad civil apoyados por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), por medio de sus Acuerdos Programáticos de Asociación (APA).

Enfoque

El APA DFID-WWF ofrece anualmente una financiación significativa, garantizada y sin restricciones, para el logro de resultados de largo plazo mutuamente acordados, para apoyar el desarrollo ambientalmente sostenible y la reducción de pobreza. El proceso de planificación y desarrollo de un APA acoge la aplicación de los principios de EAE, aunque esto todavía no se ha hecho de manera rigurosa.

Los resultados deseados del APA se negocian entre equipos en WWF y después con contactos clave en el DFID. WWF le envía un informe a la División Internacional de la Sociedad Civil del DFID, y esto constituye la oportunidad de hacer el monitoreo del progreso, y confrontar cualquier preocupación que hubiera surgido. Los requisitos formales de monitoreo para todos los APA aún no se han finalizado, ni está claro cómo podrían quedar conectados estos con los desembolsos financieros futuros. El DFID y WWF celebran reuniones técnicas anuales para discutir las oportunidades de "una mayor asociación" para un número de temas clave (como el cambio climático), y para definir mejor la manera en que el WWF está planeando el desarrollo futuro de los elementos APA. Las prioridades cambiantes de ambas agencias hacen necesario mantener un contacto regular.

Nota explicativa y lista de control 9: Políticas del donante específicas a un sector

Descripción del punto de ingreso

Cada vez más, se reconoce la importancia para las agencias de cooperación para el desarrollo de aplicar la EAE en el desarrollo y la implementación de sus propias políticas de apoyo sectorial. Tales políticas fijan los objetivos y las medidas que orientarán o establecerán un marco para las decisiones en los niveles más concretos, por ejemplo en la preparación de planes y programas para sectores completos. Estos con frecuencia se refieren a varios sectores, y su naturaleza es integradora, haciendo entonces compleja su evaluación ambiental.

Evaluacio´n ambiental.indd 101 24/7/07 18:24:28

La utilización de la EAE en este contexto puede ayudar a formar una perspectiva de largo plazo sobre el sector, y a aumentar la transparencia del proceso de planificación sectorial. La EAE puede considerar los impactos de una diversidad de intervenciones planificadas y no planificadas, y definir los efectos incrementales, de sinergia o acumulados, de las actividades individuales. Las evaluaciones de este tipo hacen posible la planificación integral y completa de las medidas de mitigación, gestión y monitoreo para todo el sector. También permiten identificar en una etapa temprana los recursos institucionales generales y las necesidades tecnológicas. Se dispone ahora de un amplio abanico de herramientas y de cada vez más experiencia en la aplicación de la EAE en el nivel de las políticas sectoriales.

Justificación: una base para la colaboración de donantes

Las EAE de las políticas sectoriales de los donantes pueden ofrecer una base para la colaboración y coordinación entre donantes, y ayudar a evitar la duplicación de esfuerzos. Esto reviste especial importancia en el caso de las políticas sectoriales que incorporan a una diversidad de PPP.

La EAE puede ayudar a fortalecer la posterior preparación e implementación de subproyectos, al recomendar criterios para el análisis y la revisión ambiental, como también normas y guías para la implementación de proyectos. Esto puede incluir análisis de los aspectos institucionales, legales y reglamentarios relacionados con el sector, sentando la base para unas recomendaciones completas y realistas, por ejemplo en los casos de normas ambientales, guías, hacer cumplir la ley y la capacitación. De esta manera, se reduce la necesidad de análisis similares en la labor de evaluación ambiental posterior. La EAE ayuda a modificar o eliminar en una etapa temprana, las alternativas poco recomendables desde la perspectiva ambiental, y a identificar cualquier área de conflicto/compatibilidad con políticas existentes.

Preguntas clave para las políticas del donante específicas a un sector

Preguntas Genéricas así como Decisiones/Actividades

- ¿Cuáles son los factores clave que impulsan el desarrollo o la revisión de las políticas sectoriales?
- ¿Cuáles han sido los nexos clave con el medio ambiente y los recursos naturales? ¿Hubo cambio en prioridades (por ejemplo, preocupaciones por las emisiones de gases invernadero en el contexto de las políticas de energía o transporte)?
- ¿El sector juega un rol principal en el cumplimiento de las metas MDM?
- ¿Aumentó la preocupación por las implicaciones ambientales del apoyo para el sector o ha crecido la perspectiva de mejoras ambientales?
- ¿Las condiciones del sector son relativamente estables y previsibles, permitiendo un horizonte de planificación que va del mediano al largo plazo?

Nexos/Impactos

- ¿La política toma debidamente en cuenta todas las políticas nacionales de donantes y los demás compromisos internacionales?
- ¿Las mejores prácticas del sector privado en éste sector se consideraron e incorporaron en las políticas del sector?
- ¿Existe el claro potencial de una mejora ambiental significativa o de evitar problemas mayores en el sector?

Evaluacio´n ambiental.indd 102 24/7/07 18:24:28

Preguntas clave para las políticas del donante específicas a un sector *(cont.)*

- ¿Se consideraron las sinergias con otros sectores? ¿Hay coherencia cuando se consideran todos los sectores involucrados?
- ¿Cuáles son los riesgos de los resultados inesperados? (Algunos cambios de políticas que afectan a todo un sector pueden afectar las señales de precios en toda la economía, conllevando la alta probabilidad de resultados inesperados; mientras que con otros, como la reforma educativa, es menos probable encontrar consecuencias inesperadas).

Instituciones/Implementación

- ¿Se identificaron las debilidades en políticas, reglamentación, y/o temas institucionales, que afectan la gestión ambiental en el sector?
- ¿Es necesario instituir nuevos mecanismos institucionales para afrontar los temas ambientales identificados com prioritarios?
- ¿Existe la necesidad de construcción de capacidad dentro de la organización donante para mejorar el reconocimiento de los nexos ambientales?

Caso ejemplo

Caso ejemplo 5.15 **El Plan de Acción del CIDA para el VIH/Sida**

Contexto y objetivos

La Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA) preparó un Plan de Acción sobre el VIH/sida, como parte de sus prioridades de desarrollo social (2000-2005). El plan sigue una decisión tomada bajo la autoridad del Ministro de Cooperación Internacional, y dispone los recursos canadienses para acelerar el avance hacia dos metas acordadas internacionalmente:

- Antes del 2005, por lo menos el 90%, y para el 2010, por lo menos el 95%, de los hombres y mujeres jóvenes entre 15 y 24 años, tendrían acceso a la información, la educación, y los servicios necesarios para desarrollar aptitudes para la vida cotidiana que les permitirán reducir su vulnerabilidad ante la infección del VIH.
- Antes del 2005, la incidencia del VIH/sida en el grupo de edad de 15 a 24 años se reduciría un 25% en los países más afectados, y para 2010, la incidencia en este grupo de edad se reduciría globalmente un 25%.

Específicamente, los objetivos del CIDA son los siguientes:

1. Trabajar con socios en por lo menos un país africano para reducir significativamente el número de nuevos casos de VIH.
2. Aumentar la colaboración entre las secciones del CIDA y entre los sectores, compartiendo las lecciones y diseminándolas más ampliamente.
3. Extender más el alcance de la programación del CIDA para alcanzar a las ONG, las instituciones académicas y el sector privado de Canadá, con el fin de aumentar su participación activa en el trabajo internacional sobre el VIH/sida.
4. Fomentar el desarrollo de enfoques para la diseminación rápida en el campo.
5. Aumentar la cantidad y la relación costo/efectividad de las intervenciones sobre el VIH/sidafinanciadas por el CIDA.

Enfoque

Repaso del tema preliminar: Se realizó esta EAE en línea con el Manual para la EAE de CIDA. Primero se estableció que se requería una EAE. Se produjo una declaración sobre las

Evaluacio´n ambiental.indd 103 24/7/07 18:24:29

Caso ejemplo 5.15 **El Plan de Acción del CIDA para el VIH/Sida** *(cont.)*

metas y objetivos de la propuesta, y se preparó una descripción de las opciones de diseño. Para efectos de esta EAE, los objetivos (ver arriba) se tomaron como opciones de diseño, y después de un repaso preliminar de los temas, se decidió que sólo los objetivos 1) y 5) eran susceptibles de contener referencia directa o indirecta a los temas ambientales. El fundamento racional de esta decisión se describió explícitamente.

Análisis de efectos ambientales: El siguiente paso fue un análisis de los temas ambientales potenciales contenidos en los objetivos 1) y 5). Como el programa original genérico para el VIH/sida todavía no contenía datos específicos sobre intervenciones puntuales, se decidió que las evaluaciones se llevarían a cabo cuando se hubieran definido programas más específicos.

Preocupaciones de los interesados y el público: El Manual del CIDA recomienda que las preocupaciones públicas (tanto en Canadá como en el país receptor) deben contribuir a establecer el significado de la temática de la propuesta. Las preocupaciones del público sobre el VIH/sida han quedado ya bien documentadas, como también la manera en la que el VIH/sida tiene un efecto de detrimento sobre el medio ambiente.

Resultados

- Documentación, aprobación y comunicaciones: La EAE se documentó usando el modelo para EAE del CIDA.
- El seguimiento y monitoreo son partes del proceso EAE del CIDA. Los nexos particulares medio ambiente-VIH/sida se estudiarán cuando se identifiquen los sub-proyectos.
- Una EAE genérica para un programa grande que actualmente carezca de actividades particulares en subprogramas, es benéfica, porque la EAE identifica los nexos programa-medio ambiente que deben afrontarse en el siguiente nivel de sub-proyecto.

Fuente: CIDA.

Nota explicativa y lista de control 10: Dispositivos financieros y programas de apoyo públicos y privados para la infraestructura, respaldados por donantes

Descripción del punto de ingreso

Las agencias de desarrollo apoyan a una diversidad de programas y dispositivos de inversión que contribuyen a construir la capacidad de un país en desarrollo, para aprovechar el sector privado y así llegar a una mejor prestación de servicios de infraestructura. La finalidad generalmente consiste en hacer que el sector privado participe activamente, en algún grado, en la financiación, propiedad, operación, rehabilitación, mantenimiento o gestión de servicios de infraestructura. La mayoría de estos dispositivos financieros y programas cuentan con el apoyo de múltiples donantes, pero un solo donante o una organización creada expresamente los gestiona y opera.

Las agencias de desarrollo, como accionistas o gestoras de estos fondos o dispositivos financieros, tienen que poder asegurar que las actividades y las inversiones específicas financiadas se sometan a una gestión de riesgo ambiental efectiva. En parte, esto viene impulsado por la necesidad de asegurar el cumplimiento de sus propias políticas ambientales (aunque las inversiones las manejen otros). La finalidad más amplia es incluir estructuralmente en la inversión para la infraestructura local, objetivos de sostenibilidad sólidos en beneficio de la comunidad.

Evaluacio´n ambiental.indd 104 24/7/07 18:24:29

Se pueden considerar dos ejes principales en materia de EAE. El primero consiste en realizar una auditoría estratégica ambiental de la "huella" de un dispositivo de inversión existente, para evaluar la exposición actual de la agencia de desarrollo a cualquier riesgo que surja de los efectos ambientales del portafolio de inversión. El segundo eje consiste en fortalecer la capacidad del gerente del dispositivo financiero para colocar la evaluación de riesgo ambiental en el centro del proceso para estimar, aprobar y efectuar el monitoreo de las inversiones.

Justificación: dispositivos financieros y programas de apoyo públicos y privados para infraestructura, respaldados por donantes

Una EAE puede aplicarse al **portafolio existente de inversiones**, analizando su huella ambiental y social. Una auditoría de este tipo demandaría el análisis de todas las inversiones, con atención a los temas y problemas ambientales acumulativos y las correspondientes oportunidades positivas, como también los aspectos negativos. Este es un enfoque adaptado a los requerimientos de una agencia de desarrollo que es accionista de un proyecto sin ser directamente responsable de gestionarlo. Se ocupa del desempeño pasado y el riesgo resultante para la reputación de la agencia de desarrollo. Además, permite identificar los indicadores para el monitoreo de los resultados ambientales, que a su vez pueden influenciar los criterios para la estimación de las inversiones futuras.

Un **sistema de gestión de riesgo ambiental** puede diseñarse como parte de la gestión del programa de infraestructura, para cumplir con los requerimientos de las políticas ambientales de los accionistas. El sistema tendría el objetivo estratégico de asegurar que los procesos de gobernanza, los procedimientos de estimación de la inversión y los controles administrativos desarrollados para operar el dispositivo, integren a plenitud la finalidad de asegurar la sostenibilidad ambiental. Esto tiene por fin asegurar la gestión efectiva del riesgo ambiental y social de las inversiones. Un enfoque de este tipo necesita una gobernanza efectiva, pero su resultado es un marco sólido de principios aceptados de responsabilidad social y ambiental. Este enfoque lo desarrollaron con éxito el IFR y el BERD en la última década para asegurar una gestión efectiva del riesgo ambiental a nivel de los Intermediarios Financieros, que canalizan gran parte del apoyo financiero. También se ha aplicado en el contexto del desarrollo impulsado por la comunidad—programas de largo plazo financiados por las agencias de desarrollo para apoyar inversiones de infraestructura de pequeña escala, gestionadas localmente.

Preguntas clave para los dispositivos financieros y programas de apoyo para infraestructura, respaldados por donantes, públicos y privados

Preguntas genéricas así como decisiones/actividades

- ¿Cuál es el clima de políticas en el que se desarrollarán estos programas?
- ¿Cuáles son los objetivos del dispositivo financiero o programa? ¿Están contemplados las MDM, la reducción de pobreza y la sostenibilidad?
- ¿Cuál es el perfil de las inversiones anticipadas? ¿Se harán en sectores con riesgos y oportunidades ambientales claras?
- ¿Si estas inversiones tienen éxito, qué tan sensibles serán frente a la sostenibilidad ambiental y el apoyo de la comunidad?
- ¿Sí se canalizan las inversiones en el sector de infraestructura, habrá oportunidades claras relacionadas con el medio ambiente?

Evaluacio´n ambiental.indd 105 24/7/07 18:24:29

Preguntas clave para los dispositivos financieros y programas de apoyo para infraestructura, respaldados por donantes, públicos y privados *(cont.)*

Nexos/Impactos

- ¿Cuáles son los temas y problemas ambientales y sociales clave, típicamente asociados con el sector relevante (por ejemplo, servicios de agua, energía, y transporte)? ¿Existen preocupaciones relacionadas con el cambio climático?
- ¿Existen principios bien establecidos de gestión ambiental sólida, que puedan incluirse estructuralmente en la estrategia para el dispositivo?
- ¿Existe un sistema efectivo de gestión de riesgo ambiental que puede aplicarse en el nivel de los proyectos individuales, con criterios de selección, una orientación sobre la evaluación, y con medidas sugeridas de mitigación y gestión ambiental?
- ¿Este dispositivo financiero aprovecha las lecciones de la experiencia de otras inversiones del sector privado?

Instituciones/Implementación

- ¿La organización de la gobernanza para el dispositivo de inversión deja claros los objetivos y los procedimientos para el medio ambiente y la sostenibilidad social?
- Los procedimientos y los controles administrativos del dispositivo financiero, ¿incorporan medidas para asegurar que el sistema de gestión de riesgo ambiental se aplique efectivamente y cuente con los recursos necesarios?
- ¿Tiene el personal suficiente conocimiento y experiencia para ponerlo en práctica?
- ¿Están funcionando los indicadores y procesos de monitoreo apropiados? ¿Se han planeado revisiones post implementación y puntos comparativos de referencia?

Casos ejemplo

Caso ejemplo 5.16 ***Debida diligencia ambiental* para los intermediarios financieros (Basado en los procedimientos del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo-EBRD)**

Contexto

La agencia de desarrollo que provee financiación por medio de un Intermediario Financiero (IF) (por ejemplo un banco local) asume el reto de asegurar que el IF desarrolle y aplique un sistema sólido de gestión de riesgo ambiental, para garantizar que los préstamos traspasados a empresas individuales cumplan con los objetivos genéricos de las agencias de desarrollo en materia de gestión ambiental. La "*Environmental Due Diligence*" debe ser parte integral de los procesos de estimación de crédito de los IF, pues el riesgo ambiental puede traducirse en riesgo crediticio. Si una empresa cliente del IF tiene problemas ambientales, esto puede afectar su capacidad de cumplir con el pago de su deuda o sus obligaciones contractuales, pues, por ejemplo:

- La empresa tiene que hacer inversiones mayores para cumplir con los requisitos reglamentarios.
- Las actividades de la empresa se ven reducidas, suspendidas o cerradas por las autoridades locales, por problemas ambientales.

Objetivos

El proceso de *Environmental Due Diligence* les ayudará a los clientes del Intermediario Financiero a:

- Asegurar el cumplimiento con los requerimientos ambientales del EBRD.
- Identificar cualquier tema o problema ambiental asociado con un particular cliente/transacción.

Evaluacio´n ambiental.indd 106 24/7/07 18:24:30

Caso ejemplo 5.16 ***Debida diligencia ambiental* para los intermediarios financieros (Basado en los procedimientos del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo-EBRD)** *(cont.)*

- Identificar y evaluar las implicaciones financieras relacionadas con los temas y problemas ambientales.
- Minimizar la exposición a los riesgos ambientales/financieros.
- Maximizar las oportunidades para los beneficios ambientales, y minimizar el potencial de impactos ambientales adversos (como la contaminación), asociados con clientes.
- Proteger al cliente y la agencia de desarrollo de poner en riesgo sus reputaciones al haber financiado empresas con una política ambiental muy pobre.

Herramientas

El cuestionario del EBRD sobre *debida diligencia* para los clientes IF que operan en sectores ambientalmente sensibles incluye:

1) La naturaleza del negocio del cliente (nombre, ubicación, sector industrial, producto que fabrica, capacidad, número de empleados, mercados principales).
2) El cumplimiento reglamentario y la responsabilidad en la temática del medio ambiente:
   - ¿Cumple la empresa con los reglamentos y las normas nacionales para la salud, la seguridad y el medio ambiente (SSMA)?
   - ¿Tiene la empresa todos los permisos y aprobaciones requeridos para SSMA?
   - ¿Cumplen los productos fabricados por la empresa con los reglamentos nacionales para SSMA y las normas sobre productos, como también los de los países a los que exporta?
   - ¿Ha pagado la empresa costos extraordinarios o multas/sanciones, por el incumplimiento de los reglamentos y normas de SSMA en los últimos dos años?
   - ¿Es objeto la empresa de cualquier acción judicial o administrativa, en curso o pendiente, por delitos contra el medio ambiente?
   - ¿Está expuesta la empresa a responsabilidades civiles potencialmente significativas en SSMA, como las que surgen de la contaminación del agua de superficie o subterránea, relacionadas con las operaciones de la empresa en el pasado, o en la actualidad? En caso afirmativo, especifique la magnitud.
3) ¿Ha sufrido la empresa accidentes o incidentes significativos en los últimos dos años (por ejemplo, derrames de petróleo, incendios), que hayan involucrado la muerte o lesiones múltiples serias y/o daños ambientales significativos?
4) En el caso en que la empresa no esté en cumplimiento material con losreglamentos y normas de SSMA, o si existen responsabilidades civiles potencialmente significativas en SSMA, sírvase describir las acciones posteriores requeridas por las autoridades, y/o planeadas por la Empresa, para resolver estos problemas satisfactoriamente y cumplir con los reglamentos.

Caso ejemplo 5.17 **La Gestión de Riesgo Ambiental de un Proyecto de Desarrollo Impulsado por la Comunidad-Programa Nacional de Desarrollo Participativo (PNDP) de Camerún**

Contexto

Cada vez más, las agencias para el desarrollo suministran ayuda a las comunidades rurales pobres por medio de fondos descentralizados, gestionados localmente, para proyectos de pequeña escala de infraestructura y de gestión de recursos humanos; el Desarrollo Impulsado por la Comunidad. La agencia para el desarrollo enfrenta el reto de asegurar que el fondo se administre en el sentido de solventar los riesgos y oportunidades ambientales, en cumplimiento con sus propias políticas de salvaguarda del medio ambiente. La solución potencial es diseñar un Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS) como parte integral del fondo.

Evaluacio´n ambiental.indd 107 24/7/07 18:24:30

Caso ejemplo 5.17 **La Gestión de Riesgo Ambiental de un Proyecto de Desarrollo Impulsado por la Comunidad-Programa Nacional de Desarrollo Participativo (PNDP) de Camerún** (cont.)

Objetivos

El propósito del Programa Nacional de Desarrollo Participativo (PNDP) es reducir la pobreza y promocionar el desarrollo sostenible en las áreas rurales de Camerún. El PNDP tiene la finalidad de apoyar el desarrollo impulsado por la comunidad, permitiéndo a las comunidades y a sus gobiernos locales implementar planes de acción prioritarios. Esto se logra mediante el fortalecimiento del entorno fiscal, institucional y administrativo, para que exista una asignación presupuestal adecuada, una entrega de servicios efectiva, y una gestión transparente de los servicios financieros. Una componente clave cofinanciará (mediante donaciones) microproyectos colectivos de beneficio socioeconómico, como la in fraestructura social y la gestión de recursos naturales.

Herramientas

Se desarrolló un Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS), que incluye:

- Una herramienta de selección para micro proyectos.
- Una lista de exclusiones.
- Una guía sobre el cumplimiento de las políticas de salvaguarda en el nivel micro.
- Una guía para la identificación de riesgos y oportunidades ambientales.
- Los requerimientos de implementación y de producir informes.

Procedimiento

- Para el proceso de verificación se nombrará un Funcionario de Mitigación Ambiental y Social (FMAS) de tiempo completo, para cada Unidad de Proyecto Provincial, como recurso técnico para todos los aspectos de mitigación ambiental y social, en línea con el MGAS.
- Los FMAS también quedarán capacitados para trabajar en el Marco de Políticas de Reasentamiento, apoyando a las comunas en la identificación y promoción de prácticas sostenibles para el manejo de la tierra, la tenencia de la tierra, la compra de tierras, así como el reasentamiento involuntario y la resolución de conflictos.
- Un consultor independiente efectuará una auditoría anual sobre el desempeño ambiental y social.
- Los FMAS trabajarán con los Comités de Decisión de Comunas (CDC) y un facilitador MGAS para desarrollar enfoques estratégicos sobre la sostenibilidad ambiental en sus comunidades.
- En los niveles más prácticos, se realizarán estudios específicos sobre los temas y problemas de la evaluación ambiental y social, y los detalles del MGAS se integrarán en el ciclo de microproyectos.

Evaluacio´n ambiental.indd 108 24/7/07 18:24:30

(C) Notas explicativas y listas de control para la EAE en otras circunstancias relacionadas

Las siguientes Notas explicativas corresponden a los "puntos de ingreso" esbozados en el Cuadro 5. 4, arriba, en donde los donantes, aunque participen activamente, no juegan un papel principal.

11. Las Comisiones de Revisión Independientes (que tienen implicaciones para las políticas y los compromisos de los donantes)
12. Proyectos y planes grandes liderados por el sector privado

Nota explicativa y lista de control 11: Comisiones de revisión independientes (con implicaciones para las políticas y compromisos del donante)

Descripción del punto de ingreso

Ha habido un número de Comisiones de Revisión independientes, internacionales y basadas en sectores, tales como la Comisión Mundial sobre Presas y la Revisión de Industrias Extractivas. Por su naturaleza, éstas aplican un proceso análogo al de la EAE. Efectúan revisiones completas de sus sectores, usando niveles múltiples de análisis y revisión. Estas Comisiones revisan el desempeño y los impactos globales del sector, ofreciendo un análisis integrado. Involucran la participación activa significativa de múltiples interesados, y pueden ayudar a desarrollar recomendaciones para la participación futura de las instituciones donantes en el sector.

Los enfoques empleados abarcan todo el tema, integrando las dimensiones social, ambiental y económica del desarrollo. Como con las formas convencionales de la EAE, se evalúan las alternativas estratégicas potenciales (tanto las oportunidades que brindan como los obstáculos a los que se enfrentan), como también la gobernanza y los procesos institucionales. También analizan los temas y problemas de la planificación, la toma de decisiones y el cumplimiento, que sustentan la selección de proyectos. Las revisiones de este tipo identificarán los ejemplos de mejores prácticas, y presentarán recomendaciones para la planificación y toma de decisiones en el futuro.

Justificación: elementos comunes entre el enfoque de las Comisiones Independientes de Revisión, y la EAE

El proceso que asumen las Comisiones de Revisión es análogo al de la EAE convencional. La siguiente lista de pasos no es exhaustiva, y diferentes entidades revisoras emplearán diferentes niveles de análisis, pero están claros los aspectos que son comunes a los dos enfoques. En general, una revisión se ocupará de:

- Identificar y evaluar las consecuencias ambientales del sector, usando niveles múltiples de análisis y revisión.
- Evaluar las potenciales alternativas de los desarrollos.
- Revisar la gobernanza y los procesos institucionales.

Evaluacio´n ambiental.indd 109 24/7/07 18:24:31

- Facilitar y responder a las consultas de los interesados.
- Mejorar la base de pruebas para las decisiones estratégicas.
- Contribuir a que exista una planificación más transparente, que haga partícipes activos a todos los interesados e integre las consideraciones ambientales.
- Contribuir a los objetivos del desarrollo sostenible.
- Identificar los ejemplos de mejores prácticas.
- Suministrar predicciones relevantes acerca del futuro del sector.
- Desarrollar recomendaciones sobre la participación activa futura en el sector.
- Hacer el monitoreo de los efectos ambientales que resulten de las actividades.

Preguntas clave para las Comisiones de Revisión Independientes

Preguntas genéricas así como decisiones/actividades

- ¿En qué medida resulta la participación en el tema o sector bajo consideración, esta compatible con los objetivos y las políticas de la agencia de cooperación para el desarrollo bajo revisión?
- ¿Cuáles son las opciones estratégicas factibles que podrían considerarse?
- ¿La agencia tiene bastante influencia para fijar las normas referencia de rendimiento?
- ¿Hay pruebas de que la participación/inversión en este tema o actividad haga avanzar hacia las metas de desarrollo y el logro de resultados sostenibles?
- ¿La participación/inversión continuada en este tema o actividad debe promoverse o resulta contraproducente de cara a las metas de desarrollo?
- ¿Cuáles son los riesgos y las oportunidades ambientales y sociales de una participación continuada con este sector/tema?
- ¿Hay un beneficio neto ambiental por derivarse de una participación continuada?
- ¿Si seguir participando conlleva beneficios potenciales no realizados, existen condiciones o principios de participación que se deban activar para que este potencial se realice?
- ¿La toma de decisiones refleja un equilibrio entre todas las dimensiones de la sostenibilidad?

Nexos/Impactos

- ¿Cuáles son los temas típicos clave que preocupan y cómo respondió a estos en el pasado la agencia relevante?
- ¿Cuáles son las implicaciones de una inversión/participación continuadas, de cara a los compromisos internacionales con los acuerdos ambientales multilaterales, la legislación nacional, las políticas, y los compromisos de los países anfitriones, etc.?
- ¿La implementación práctica en el nivel de proyecto cumple con las políticas de la(s) agencia(s)?
- ¿Cuál es la representación adecuada de las diferencias de geografía, escala, etc., de la que podrían formularse observaciones genéricas?
- ¿Cuáles fueron los impactos distributivos de las inversiones en el tema/sector en el pasado?

Evaluacio´n ambiental.indd 110 24/7/07 18:24:31

Preguntas clave para las Comisiones de Revisión Independientes *(cont.)*

Instituciones/Implementación

- ¿La Entidad Revisora refleja a todos los interesados clave?
- ¿El proceso de Revisión es asequible y transparente?
- ¿Ha quedado demostrada la imparcialidad de la Entidad Revisora?
- ¿Todos los interesados relevantes tienen en general la oportunidad de acceder a las personas clave que toman decisiones en la agencia o agencias? ¿En el caso contrario, no se les debe oír de manera preferente durante el proceso de Revisión?
- ¿La Entidad Revisora está dotada de suficiente capacidad experta reconocida, como para que las recomendaciones/resultados de la agencia o agencias reciban seria consideración?
- ¿Están operando los elementos de la buena gobernanza en la agencia o agencias bajo revisión?
- ¿Existe el compromiso entre los altos directivos de la agencia o agencias de implementar los resultados de la Entidad Revisora?
- ¿La Entidad Revisora es independiente de la agencia o agencias?
- ¿Está en operación un proceso de monitoreo para hacer el seguimiento de la implementación de las recomendaciones aceptadas de la Revisión?

Casos ejemplo

Caso ejemplo 5.18 **La Comisión Mundial sobre Presas**

Contexto y objetivos

La Comisión Mundial sobre Presas (CMP) —un proceso independiente de múltiples interesados bajo los auspicios del Banco Mundial y la IUCN— se estableció para revisar la efectividad en materia de desarrollo de las presas grandes. Su tarea incluyó la consideración de las alternativas para los servicios de agua y energía; el desarrollo de criterios y guías internacionalmente aceptables para la planificación, diseño, construcción, operación, monitoreo y desactivación de presas. La Comisión rindió informe en noviembre de 2000.

En el curso de dos años, la Comisión realizó la revisión más completa, global e independiente de presas grandes, hecha hasta la fecha. El Banco Mundial indicó que usaría el informe de la Comisión como «referencia valiosa… al considerar los proyectos que conciernen las presas.»[3]

Enfoque

El mandato de la Comisión fue:

- Revisar el impacto de las presas grandes sobre el desarrollo, y evaluar las alternativas para desarrollar los recursos de agua y energía.
- Crear criterios, guías y normas internacionales, en donde resultara apropiado, para la planificación, diseño, estimación, construcción, operación, monitoreo y desactivación de presas.

La Comisión hizo los siguientes trabajos para desarrollar una base de conocimientos sobre la cual fundamentar sus recomendaciones:

- Estudios de caso a profundidad de presas grandes en cinco continentes, junto con dos documentos sobre países.
- Encuesta comparativa sobre 150 presas grandes en 56 países.

Evaluacio´n ambiental.indd 111 24/7/07 18:24:31

Caso ejemplo 5.18 **La Comisión Mundial sobre Presas** *(cont.)*

- 17 revisiones temáticas.
- Cuatro consultas regionales.
- Contribuciones presentadas por individuos, grupos e instituciones interesada.

Resultados

La revisión global tuvo tres componentes:

- Una revisión independiente del desempeño y el impacto de las presas grandes (distinguiendo el desempeño técnico, financiero y económico; los impactos sobre el ecosistema y el clima; los impactos sociales; y la distribución de las ganancias y pérdidas del proyecto).
- Una evaluación de las alternativas de las presas, las oportunidades que brindan, y los obstáculos que enfrentan.
- Un análisis de los temas de planificación, toma de decisiones y cumplimiento, que sustentan la selección, diseño, construcción, operación y desactivación de presas.

La Comisión desarrolló criterios y 26 guías. Todo esto tuvo por objeto ayudara los Estados, a quienes desarrollan los proyectos, y a los propietarios —como también a las comunidades afectadas y a la sociedad civil en general— a enfrentar las expectativas sociales que se manifiestan frente a los complejos temas asociados con los proyectos de presas. Los criterios y las guías tienen por fin ayudar a crear decisiones informadas y apropiadas, elevando así el nivel de aceptación pública y mejorando los resultados para el desarrollo.

Fuente: Comisión Mundial sobre Presas (2000).

Caso ejemplo 5.19 **La Revisión de las Industrias Extractivas**

Contexto

Respondiendo a preocupaciones en el sentido de que las inversiones del Banco Mundial en proceso de realización en el sector de la industria extractiva (petróleo, gas y minería) resultan incompatibles con sus compromisos más amplios de reducción de pobreza y desarrollo sostenible, el Banco Mundial encargó una Revisión de Industrias Extractivas (RIA).

La premisa básica que sustenta la RIA fue que el sector de las industrias extractivas tiene el potencial de ser el motor del crecimiento económico en muchos países en desarrollo. Sin embargo, resulta paradójico que los países en desarrollo que dependen de la explotación de sus reservas significativas de recursos minerales, frecuentemente exhiben mayores grados de corrupción, pobreza, conflicto y mala gobernanza (junto con otros impactos sociales y ambientales negativos más específicos de los proyectos mismos), comparados con los países que carecen de semejantes recursos minerales.

El informe RIA de 2004 *Striking a Better Balance —The World Bank Group and Extractive Industries* (Para Llegar a un Mejor Equilibrio— el Grupo del Banco Mundial y las Industrias Extractivas), concluyó que el Grupo del Banco Mundial debía mantener su participación activa en el sector, pero sólo en donde resultara obvio que sus inversiones apoyaban explícitamente las metas de reducción de pobreza y desarrollo sostenible, y cuando tres condiciones críticas hicieran posible esa participación: gobernanza pública y empresarial a favor de los pobres; políticas de salvaguarda social y ambiental más efectivas, y un mayor respeto por los derechos humanos.

Evaluacio´n ambiental.indd 112 24/7/07 18:24:32

Caso ejemplo 5.19 **La Revisión de las Industrias Extractivas** *(cont.)*

Enfoque

Con el fin de considerar la opción crítica estratégica, es decir, si el Banco Mundial debía mantener su participación activa en el sector extractivo, la RIA hizo una revisión extensa de las experiencias de los proyectos existentes, invitó a que se le presentaran opiniones escritas, practicó entrevistas, y organizó cinco talleres regionales para oír pruebas.

Caso ejemplo 5.19 **La Revisión de las Industrias Extractivas** *(cont.)*

El proceso de revisión intentó conciliar los intereses de la multiplicidad de interesados, pero fue criticado por la influencia desmedida que le acordó a la sociedad civil en el proceso de consulta. La RIA replicó que la sociedad civil normalmente no tiene nexos directos, continuos y oficiales con la toma de decisiones operativa del Grupo del Banco Mundial, a la par con la participación de los gobiernos y el sector privado. Por eso, se identificó la necesidad de incluir un sesgo a favor de la sociedad civil en el diseño del proceso.

El Grupo del Banco Mundial necesita saber que el desarrollo genuino requiere asociaciones no sólo con los gobiernos y las empresas, sino también con la sociedad civil… es la sociedad civil —las comunidades locales, los moradores indígenas, las mujeres y los pobres— quienes sufren los impactos negativos de los desarrollos industriales extractivos como la contaminación, la degradación ambiental, el reasentamiento y la desubicación social.

El proceso de la RIA fue transparente. Todo el material presentado, los repetidos borradores de informes, las opiniones, los desarrollos, etc. fueron publicados en el sitio Web de la RIA (*www.eireview.org*). Además, las recomendaciones hicieron del principio de transparencia una dimensión clave de la buena gobernanza, con referencia comparativa a los tres pilares de la Convención de Aarhus: el acceso a información, la participación pública en la toma de decisiones, y el acceso a la justicia (UNECE 2000). El EIR también se refirió explícitamente a las interrelaciones entre los aspectos sociales, económicos y ambientales.

Resultados

El informe recomendó que se requería "*un fortalecimiento de las componentes ambiental y social de las intervenciones del Grupo del Banco Mundial.*"

Agregó que el Grupo del Banco Mundial:

…debe asumir un enfoque holístico, multidimensional frente a las evaluaciones, identificando los impactos acumulativos de los proyectos, y los nexos socioeconómicos con la temática ambiental…

y que el Grupo del Banco Mundial debía reconocer la necesidad de:

…colocar en el centro del desarrollo sostenible las consideraciones económicas, sociales y ambientales —con el alivio de la pobreza como meta económica; el reconocimiento cada vez mayor de los derechos humanos como meta social, y la conservación del sistema ecológico de soporte de la vida como meta ambiental.

Además, la RIA recomendó la utilización de evaluaciones estratégicas:

El marco estructural dentro del cual existen los sectores de petróleo, gas y minería, es de fundamental importancia para obtener resultados de desarrollo, a favor de los pobres, que resulten sostenibles. A la pobreza y el medio ambiente se les debe acordar importancia estratégica en el momento de diseñar e implementar programas de reforma estructural que incluyan a las industrias extractivas.

La implementación de la respuesta de los directivos del Banco Mundial a la RIA es objeto de informes regulares a la Junta del Banco Mundial sobre su avance, y es vigilada por un Comité Asesor de interesados externos.

Fuente: EIR (2004).

Evaluacio´n ambiental.indd 113 24/7/07 18:24:33

Nota explicativa y lista de control 12
Proyectos y Planes Mayores Liderados por el Sector Privado

Descripción del punto de ingreso

El sector privado tiene un inmenso impacto sobre los resultados de desarrollo—por medio de sus inversiones y de sus interacciones con otros socios que le imparten forma al desarrollo y lo estimulan. Cuando el sector privado considera las opciones de inversión o las estrategias comerciales de un país en desarrollo, tiene el potencial de afectar significativamente la perspectiva del desarrollo —positiva y negativamente. También, en casi todas las situaciones, existen potenciales solapes entre los intereses y las actividades del sector privado y las agencias de desarrollo que trabajan para reducir la pobreza y fomentar el crecimiento.

Tanto el sector privado como las agencias de desarrollo tienen que elegir estratégicamente —sobre cómo canalizar las inversiones y qué tipos de inversiones son susceptibles de crear los mejores beneficios para el desarrollo. Del mismo modo, al hacer elecciones estratégicas, los actores pueden sopesar las implicaciones ambientales y sociales de estas decisiones. El desarrollo y análisis de escenarios es una herramienta capaz de ayudar específicamente en esta tarea (ver Apéndice C, sección 2.1).

En muchos casos, los efectos sociales y ambientales nocivos de las estrategias e inversiones lideradas por el sector privado, hacen pensar que una EAE emprendida antes de efectuar la inversión, les habría permitido a los inversionistas considerar mejores opciones en una etapa más temprana. Varias inversiones recientes de alto perfil en petróleo, gas, minería y recursos de agua ilustran este punto.

Las agencias de desarrollo (como el BERD y la IFC), frecuentemente participan activamente al lado del sector privado, financiando la contribución del gobierno anfitrión a un proyecto, o como accionistas de las instituciones financieras. Éstas y sus socios del sector privado tienen un interés compartido en aplicar la EAE, para que los temas ambientales de alto significado se consideren partes del proceso de planificación inicial, antes de considerar los detalles específicos del proyecto.

Acorde con esto, hay cada vez más casos en donde el sector privado aplica enfoques de tipo de la EAE, generalmente para inversiones grandes que suponen múltiples proyectos con altos riesgos sociales y ambientales, y no limitadas al campo estrecho de un proyecto específico. Hacer una evaluación de este tipo les brinda mayor certeza sobre el alcance y los límites del desarrollo futuro, identifican los riesgos y oportunidades futuras, y puede demostrar que la toma de decisiones fue transparente y equilibrada. La participación de los grupos afectados durante, más que después del proceso formativo de toma de decisiones, es también esencial para los operadores responsables.

Justificación: la EAE aplicada a los grandes proyectos liderados por el sector privado: los ejemplos de los programas mayores de extracción y transporte de petróleo y gas

El sector de petróleo y gas ofrece un buen ejemplo del caso en que la EAE beneficia los proyectos grandes del sector privado. Los desarrollos en este sector típicamente consisten de un conjunto de proyectos relacionados integralmente, que en conjunto constituyen la infraestructura de extracción, refinería y transporte.

En años recientes, surgieron muchas controversias sobre los impactos de los programas grandes de extracción y transporte de petróleo y gas. En particular, hubo críticas en el sen-

Evaluacio´n ambiental.indd 114 24/7/07 18:24:33

tido de que los impactos sociales y ambientales de estos desarrollos fueron considerados de manera inadecuada, y que los grupos y las comunidades locales no pudieron participar activamente, ni fueron consultados, antes de tomarse la decisión de proceder. La EAE puede usarse para hacerles frente a estos problemas.

Preguntas clave para los proyectos y planes grandes liderados por el sector privado

Preguntas genéricas así como decisiones/actividades

- ¿Se revisaron las políticas y el programa para el sector relevante del país, y cuando fuera apropiado, se tomaron en cuenta estos en el diseño de la inversión?
- ¿Se identificaron todas las opciones y planes alternativos factibles, y se compararon con la inversión propuesta?
- ¿Se revisó la experiencia internacional sobe los temas y retos pertinentes?
- ¿Se consultaron todos los interesados relevantes nacionales e internacionales sobre la estrategia de inversión?

Nexos/Impactos

- ¿Cuáles son los nexos clave de la estrategia de inversión con los temas y problemas ambientales y sociales? ¿Cuáles son los riesgos y oportunidades clave?
- ¿Cuáles son las implicaciones para el medio ambiente global —en temas como las emisiones de gas invernadero o la biodiversidad?
- ¿Cuáles son los efectos sociales y económicos relacionados que podrían resultar de la estrategia de inversión?
- ¿Cuáles son los efectos más amplios y acumulativos susceptibles de afectar el contexto de la estrategia?
- ¿Se identificaron los potenciales efectos transfronterizos? ¿En caso afirmativo, hubo un intercambio de notificación/información, antes de cualquier decisión estratégica sobre la inversión?

Instituciones/Implementación

- ¿Hay fallas de mercado, de políticas o institucionales por considerar en el diseño del proyecto?
- ¿Existe un compromiso del gobierno para la participación activa sostenible del sector privado? ¿Los parámetros fundamentales de la buena gobernanza están operantes como para estimular la confianza del sector de negocios?
- ¿Cuál es el nivel de interés público-- local, nacional e internacional-- respecto del proyecto? ¿Las actividades de participación del público están en línea con las políticas del gobierno? ¿Es esto parte del proceso de desarrollo de las políticas?
- ¿Cuáles son las entidades clave de implementación para el proyecto? ¿Se necesita construcción de capacidad para los responsables de implementar las inversiones?
- ¿Están funcionando los indicadores y procesos de monitoreo apropiados? ¿Están planeadas las revisiones post implementación y la fijación de puntos de referencia?

Evaluacio´n ambiental.indd 115 24/7/07 18:24:33

Casos ejemplo

Caso ejemplo 5.20 **Proyecto de Energía Hidroeléctrica Nam Theum 2, RDP Lao**

Contexto y Objetivos

El proyecto Nam Theum 2 está ubicado en las provincias de Khammouane y Bolikhamsay en la República Democrática Popular Lao, en la zona central. El proyecto incluye el desarrollo, la construcción, y la operación de una planta hidroeléctrica de 1000 MW, en principio para exportar la energía a Tailandia. Incluye un reservorio de 450 km² en el Altiplano de Nakai y desviará el agua de la cuenca del Nam Theum hacia la cuenca del Xe Bangfai. El proyecto está financiado privadamente, pero con la participación del Banco Mundial y el Banco de Desarrollo de Asia, quienes han tratado con los inversionistas para acordar el nivel de la evaluación de impactos estratégicos y acumulados por hacerse.

El sector de generación hidroeléctrica parece ser uno de los sectores más cabalmente planificados en la RDP Lao, desde la perspectiva económica y técnica. Sin embargo, también existe una sólida conciencia de que los desarrollos hidroeléctricos pueden inducir:

- Impactos directos o indirectos causados por cambios en la morfología, hidrología y ecología de los ríos (que pueden ocurrir río arriba y río abajo).
- Cambios directos e indirectos causados por las obras de construcción de gran escala, y que semejantes desarrollos frecuentemente ocurren en áreas remotas e intocadas, en donde la población local tendría que soportar los impactos negativos, y posiblemente beneficiarse poco del aumento en la producción de energía.

Enfoque

El Proyecto Hidroeléctrico Nam Theun 2 tendría implicaciones que afectarían a todo el sector e incluirían impactos ambientales y sociales. Se requirió un enfoque estratégico para gestionar los impactos ambientales y sociales en el sector, con el fin de consolidar, actualizar y expandir los estudios anteriores relacionados con la energía hidroeléctrica y el medio ambiente, y aclarar la temática más amplia que representa el desarrollo hidroeléctrico en la RDP Lao. La EAE tuvo un enfoque más amplio que la Evaluación de Impactos Ambientales y Sociales extensa de nivel de proyecto hecha por los promotores. Estudió los temas y problemas que afectan a todo el sector y los impactos acumulativos y transfronterizos. Recomendó acciones estratégicas para mejorar la gestión ambiental y social y para apoyar la implementación de la Estrategia de Desarrollo Hidroeléctrico, que incluye el Proyecto Hidroeléctrico Nam Theun 2.

Resultados

La EIS cubrió los desarrollos planeados de la energía hidroeléctrica en la RDP Lao en un horizonte de 20 años. Contribuirá a la mejor comprensión de los impactos de los planes de desarrollo hidroeléctrico en la RDP Lao, y recomendará medidas para fortalecer el sector, con el fin de reducir los impactos y gestionar el sector de manera sostenible en materia ambiental y social.

Fuente: Banco Mundial y Norplan (2004).

Caso ejemplo 5.21 **El potencial de la EAE con relación a las grandes inversiones en petróleo y gas**

Isla de Sakhalín, Rusia: Hay un número de zonas alrededor de la isla de Sakhalín en manos de diversos operadores. Los impactos acumulativos de estos proyectos de infraestructura para petróleo y gas no se han evaluado conjuntamente, con el resultado de que existen múltiples oleoductos y gasoductos, pero sin que exista un concepto claro sobre los impactos combinados de las partes componentes del desarrollo. El avance de las inversiones individuales lo está perjudicando la ausencia de una evaluación estratégica.

Evaluacio´n ambiental.indd 116 24/7/07 18:24:34

Caso ejemplo 5.21 **El potencial de la EAE con relación a las grandes inversiones en petróleo y gas** *(cont.)*

Oleoducto Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC): Nunca se ha realizado una EAE formal de las propuestas para el oleoducto BTC ni de los desarrollos más amplios en petróleo y gas en el Mar Caspio; es decir, nunca se hizo una evaluación de una gran diversidad de alternativas, y de impactos acumulativos, de las diferentes partes componentes del proyecto. Inclusive, la Evaluación de Impactos Ambientales y Sociales hecha para el BTC se dividió en tres secciones separadas, limitando las opciones en el momento de considerar el proyecto.

La gestión Noruega del Mar de Barents: El gobierno de Noruega reconoció la importancia de proteger el ecosistema y otras áreas marinas del mar de Barents, y está desarrollando planes de gestión integrada para sus áreas costeras y marinas, comenzando en el 2002 con el mar de Barents. El plan se ocupará de los impactos de la pesca, la acuicultura, las operaciones petroleras y el transporte marítimo. Intentará asegurar que el efecto acumulativo sobre el ecosistema no exceda la tolerancia del ecosistema, y que se adopte el enfoque estratégico e integrado inherente a la EAE.

La industria de Petróleo y Gas de mar adentro del Reino Unido: El Departamento de Comercio e Industria (DTI) es el regulador principal de la industria del petróleo y gas de mar adentro en el Reino Unido. Empleó la EAE de manera proactiva, para hallar un equilibrio entre la promoción del desarrollo económico de los recursos de petróleo y gas de mar adentro del Reino Unido, y la protección ambiental efectiva. En 1999, el DTI inició una secuencia de EAE sectoriales sobre las implicaciones de las licencias adicionales para la Plataforma Continental del Reino Unido (UKCS), para la exploración y producción de petróleo y gas (antes de que la Directiva sobre EAE de la UE entrara en vigor el 2004). La UKCS se ha subdividido en 8 áreas. Hasta la fecha, cinco Rondas de Licenciamiento han sido sometidas a EAE separadas (véase también *www.offshore-sea.org.uk*).

Notas

1. Un libro de referencia sobre este tema (Dalal-Clayton y Sandler 2005) está disponible en *www.seataskteam.net*. Éste ofrece estudios de caso en cuatro categorías: países desarrollados, cooperación para el desarrollo, países en transición, y países en desarrollo.
2. Bajo la Política Operativa del Banco Mundial.
3. El Banco Mundial hace una revisión no oficial de los documentos DERP en cuanto se presenten, usando un sistema de puntaje. Con base en este enfoque, el Instituto Sudafricano de Evaluación Ambiental ha desarrollado un análisis cuantitativo de los nexos pobreza/medio ambiente, y su integración en los DERP. (Disponible en *www.seataskteam.net*).
4. UNDP/ UNEP/IIED/IUCN/WRI, 2005.
5. Adaptado de DFID/EC/UNDP/World Bank (2002).
6. El instrumento del Banco Mundial reemplazó a los préstamos de ajuste estructural macroeconómico en 2004.
7. El documento *Environmental Fiscal Reform for Poverty Reduction* (Reforma Fiscal Ambiental para la Reducción de Pobreza), 2005, DAC Guidelines and Reference Series, da mayores detalles sobre estos temas.

Evaluacio´n ambiental.indd 117 24/7/07 18:24:34

Parte III

Capítulo 6. **Cómo evaluar una Evaluación Ambiental Estratégica** 121

Capítulo 7. **Desarrollo de capacidad para la Evaluación Ambiental Estratégica** 127

Evaluacio´n ambiental.indd 119 24/7/07 18:24:34

© OCDE 2007

Parte III

Capítulo 6

Cómo evaluar una Evaluación Ambiental Estratégica

Evaluacio´n ambiental.indd 121 24/7/07 18:24:35

Para los funcionarios de las agencias de cooperación para el desarrollo, es más probable tener que revisar un proceso de EAE y sus resultados, que propiamente hacerlo ellos mismos. Este capítulo presenta las preguntas clave que les asistirán en esta función. La evaluación es importante para determinar si los resultados se lograron, completamente o en parte, y también para asegurar el control de calidad del proceso mismo de EAE. Una evaluación de una EAE puede limitarse a la tarea relativamente fácil de verificar si la EAE propuso alternativas más sostenibles. Es más ambicioso determinar si la EAE llevó a un diseño e implementación de PPP más sostenible. Esto requiere ampliar el foco, para incluir los efectos sobre los aspectos institucionales y de construcción de capacidad que influencian muy sustantivamente el proceso de implementación.

6.1 El papel de la evaluación

La evaluación examina si la intervención logró productos y resultados concordantes con la intención original. El reto es definir claramente cómo medir estos logros de manera objetiva y robusta. El enfoque no debe ser demasiado complicado —puede haber elementos que puedan medirse más objetivamente que otros, especialmente cuando las relaciones causa-efecto son difíciles de definir con alto nivel de certeza. La evaluación de una EAE, es probable que incluya el examen de las "plausibilidades" causa-efecto, hasta cierto punto— es decir, opiniones bien formadas sobre si una EAE influenció o no en el diseño o la planificación de un PPP, o en una decisión relevante.

Un enfoque sistemático ante la evaluación (y el monitoreo) puede apoyarse con una lista de preguntas, tal como las presenta este capítulo. Lo importante en la evaluación no es buscar una prueba científica absoluta, sino adentrarse en procesos de reflexión para evaluar y mejorar las decisiones anteriores. De esta manera, la finalidad consiste en aprender cómo mejorar continuamente la integración de las dimensiones de sostenibilidad en la toma de decisiones, y cómo mejorar el uso y la eficiencia de una EAE como enfoque para el desarrollo sostenible.

En este contexto, la evaluación de una EAE puede también ayudar a:

- Mejorar el conocimiento sobre los nexos entre la formulación/evaluación de un PPP y sus resultados prácticos.
- Lograr las metas del PPP mediante la identificación ex post de los requisitos de adaptación, para aquellos mecanismos/acciones de implementación que hubieran fallado en producir los resultados prescritos en la intención.
- Apoyar la rendición de cuentas de quienes toman decisiones y de los interesados activos, volviendo transparentes los resultados de las decisiones.

Un elemento central de la evaluación es la definición de indicadores apropiados que reflejen resultados sostenibles atribuibles a haber implementado el PPP. Los indicadores son también esenciales para cuantificar el cumplimiento de los objetivos y las metas específicas. Los indicadores apropiados deben definirse durante el proceso de la EAE, para permitir que los datos necesarios se recopilen durante la fase de implementación.

Evaluacio´n ambiental.indd 122 24/7/07 18:24:35

Algunos aspectos del cumplimiento de los objetivos y las metas se evalúan mejor de manera cualitativa. En este sentido, las descripciones por escrito de los objetivos contemplados originalmente, pueden compararse con lo que se obtuvo en la práctica. La Lista de control 6.1 contiene una lista preliminar de tales preguntas.

La evaluación no debe quedarse en ejercicio académico. Idealmente, debe llevar a resultados concretos, que podrían incluir:

- Recomendaciones positivas sobre acciones futuras.
- Adaptación ex post de las medidas de implementación, o inclusive de las decisiones PPP —esto es inevitable si las desviaciones serias de las hipótesis anteriores ponen en peligro el cumplimiento de metas específicas.
- Medidas específicas para desarrollar la capacidad, moduladas para ayudar a sobreponerse a los vacíos de implementación.

6.2 La evaluación del cumplimiento de los resultados contemplados

Tal vez el resultado más importante de una EAE de buena calidad es influenciar significativamente en el cumplimiento de los resultados positivos de desarrollo, y ayudar a potenciar la efectividad del desarrollo. Sin embargo, el desarrollo implica procesos complejos, y no es fácil aislar aquellos resultados debidos sólo a la aplicación de la EAE (la brecha de atribución). De igual manera, es imposible averiguar si los resultados no sostenibles de un PPP habrían podido evitarse mediante un ejercicio de EAE.

La Lista de control 6.1 aporta preguntas para ayudar a los evaluadores a centrarse en los aspectos importantes de los resultados de una EAE.

Lista de control 6.1: **Preguntas clave para evaluar el cumplimiento de los resultados contemplados de un PPP**

Hipótesis hechas durante la EAE

- ¿La EAE predijo los resultados futuros correctamente? ¿Fueron correctas las hipótesis hechas durante la EAE para modelar los impactos esperados y/o los requerimientos institucionales y de gobernanza?

Influencia de la EAE sobre el proceso PPP

- ¿La EAE proporcionó información útil para los responsables de desarrollar el PPP?
- ¿La EAE identificó los aspectos más importantes para los resultados sostenibles ?
- ¿La EAE reflejó preguntas y preocupaciones no incluidas inicialmente en el PPP? ¿Qué se apreció más/qué fue irrelevante ?
- ¿Fue posible comunicar efectivamente los resultados de la EAE a quienes toman las decisiones?
- ¿Los tomadores de decisiones, estuvieron dispuestos a reflexionar sobre la información ofrecida, y a incluirla en la toma de decisiones?
- ¿La EAE tuvo éxito en cambiar realmente el PPP/hacer que el PPP fuera más sólido ambientalmente?
- ¿El proceso PPP se refirió suficientemente a los resultados del EAE?

Evaluacio´n ambiental.indd 123 24/7/07 18:24:35

Lista de control 6.1: **Preguntas clave para evaluar el cumplimiento de los resultados contemplados de un PPP** *(cont.)*

Influencia sobre el proceso de implementación

- ¿La EAE tuvo éxito en cambiar realmente la implementación del PPP o los planes de presupuesto, u otras medidas subsiguientes, haciendo que el PPP resultara más sólido ambientalmente?
- ¿El PPP llevó realmente a medidas de implementación y resultados que reflejan mejor los objetivos del desarrollo sostenible/medio ambiente? ¿Se implementaron opciones más sólidas desde la perspectiva del medio ambiente?
- ¿Las recomendaciones de la EAE, llevaron a cambios institucionales (por ejemplo, un grupo asesor sobre el medio ambiente, coordinación intersectorial, requerimiento de hacer EIA posteriores, etc.) y en la gobernanza (por ejemplo, acceso al sistema judicial o acrecentar el poder (*empowerment*) de los interesados débiles frente a la gestión ambiental), que apoyaron la integración del desarrollo sostenible/medio ambiente durante la implementación?
- ¿Los diferentes interesados relevantes para la implementación, actuaron conforme a las recomendaciones de la EAE durante el proceso de implementación?

Influencia sobre los objetivos directos e indirectos relevantes para el desarrollo sostenible/medio ambiente

- ¿Hay indicios de que la EAE contribuyera a:
  - Alcanzar la MDM 7 y/u otros objetivos de relevancia en el caso particular
  - Mejorar las condiciones medioambientales y los recursos naturales en el área relevante
  - Transparencia y rendición de cuentas, y una gobernanza mejorada?
  - ¿Los beneficios de desarrollo sostenible de la EAE tuvieron más peso que los costos asociados a su emprendimiento?

Resultado en construcción de capacidad e influencia sobre la rendición de cuentas

- ¿Ayudó la EAE a construir capacidad, educando a quienes toman decisiones o implementan?
- ¿La EAE les dio poder a los interesados débiles y vulnerables?
- ¿La EAE potenció la transparencia de los procesos de toma de decisión y rendición de cuentas de quienes toman las decisiones sobre las implicaciones ambientales de los PPP?
- ¿Los que tomaron las decisiones, justificaron o corrigieron sus decisiones con base en los resultados y el monitoreo de la EAE?
- ¿La aplicación de la EAE llevó a una mejor comprensión del potencial de este enfoque y, estimuló aplicaciones posteriores de la EAE?

6.3 La evaluación como control de control de calidad

En sentido formal, una "buena EAE" es aquella que se ajusta a los principios clave de la lista del Capítulo 4. Estos se detallan en la Lista de control 6. 2, para ayudar a quienes estén comprometidos con revisar un proceso de EAE, a medir su éxito. Esta tarea debe realizarse durante todo el proceso de EAE. Vistas en conjunto, las lecciones de semejante evaluación de proceso influenciarán en la evolución de la práctica de la EAE en la cooperación para el desarrollo.

Evaluacio´n ambiental.indd 124 24/7/07 18:24:35

Lista de control 6.2: **Preguntas clave para la evaluación como cotejar el control de calidad**

Presentación y calidad de la información

- ¿La información provista por el proceso EAE resultó adecuada (por ejemplo, completa, rigurosa y comprensible) desde el punto de vista de los responsables del desarrollo del PPP? ¿Qué faltó?
- ¿La información provista por el proceso de EAE fue adecuada (véase arriba) desde el punto de vista de los interesados clave? ¿Qué faltó?

Cooperación y participación de los interesados

- ¿Hubo cooperación efectiva entre el equipo de la EAE y los responsables de desarrollar el PPP? ¿En caso negativo, por qué? ¿Cómo puede mejorarse esto?
- ¿Hubo una participación activa efectiva por parte del público? ¿Por qué? ¿Cómo puede mejorarse esto?
- ¿Hubo un esfuerzo por hacer participar activamente a los interesados menos poderosos en la consulta? ¿En caso afirmativo, cuánto éxito tuvo esto?

Descripción del procedimiento de la EAE en el informe

- ¿El propósito/finalidad de la EAE se describió mencionando los reglamentos que sustentan el proceso y el documento de la EAE?
- ¿Se discutió el alcance de la EAE?

Objetivos empleados para la EAE

- ¿Los objetivos sustantivos empleados para la EAE se describieron y definieron, en caso de ser apropiado, cuantitativamente?
- ¿El informe de la EAE identifica y describe cualquier conflicto existente entre los objetivos y el PPP, y entre los objetivos y otros PPP?

Alternativas

- ¿Las alternativas potenciales dentro del PPP se describieron y consideraron en el horizonte de los objetivos de la EAE? ¿Estas incluyeron la alternativa “sin cambio”?
- ¿Sí se eliminaron alternativas, se indicaron los motivos?

Evaluación de impactos ambientales

- ¿En donde es probable que hubiera efectos ambientales significativos, quedaron claramente descritos?
- ¿Se hizo un esfuerzo por asignarles prioridad a aquellos efectos que más afectan a la sostenibilidad?
- ¿Se describieron las metodologías para evaluar los impactos ambientales?
- ¿Se consideró el abanico completo de impactos positivos y negativos?
- En donde hubo incertidumbre para evaluar impactos y se hicieron supuestos, ¿se justificaron, y se usó el escenario del peor caso?
- ¿Se describieron claramente las medidas de mitigación y hubo un compromiso frente a las medidas que impedirian, reducirian o remediarian los efectos adversos significativos para el medio ambiente, causados al implementar el PPP?

Evaluacio´n ambiental.indd 125 24/7/07 18:24:36

Lista de control 6.2: **Preguntas clave para la evaluación como cotejar el control de calidad** *(cont.)*

Actividades planeadas de seguimiento, e implementación

- ¿Se definieron claramente los indicadores para el monitoreo? ¿Están fundamentados en la información de base original y en los objetivos del PPP y la EAE?
- ¿Se especificaron los nexos con otros posibles procedimientos de seguimiento, por ejemplo una EIA de proyecto ?
- ¿Se formularon claramente las recomendaciones para el proceso de implementación?
- ¿Se definieron los indicadores de resultados? ¿Existe un plan de evaluación (con un presupuesto adecuado y responsabilidades claramente asignadas), como para que el enfoque de sostenibilidad de la EAE pueda persistir más allá de la fase de planificación?

Comentarios generales sobre el proceso de la EAE

- ¿Cuál es la opinión de los interesados clave (en particular los menos poderosos) y de los responsables de desarrollar el PPP, respecto de los diferentes elementos de la EAE?
- ¿Cómo podría mejorarse esa opinión en el futuro?

Limitaciones y oportunidades

- ¿Cuáles fueron las más importantes limitaciones para lograr una EAE efectiva?
- ¿Cuáles fueron los factores positivos más significativos que aseguraron el éxito de la EAE?

Basado en criterios de evaluación preparados por Rasso (2002) y el Institute for Environmental Management and Assessment (www.iema.net).

Evaluacio´n ambiental.indd 126 24/7/07 18:24:36

Parte III

Capítulo 7

Desarrollo de capacidad para la Evaluación Ambiental Estratégica

Evaluacio´n ambiental.indd 127 24/7/07 18:24:36

En este capítulo se discuten la importancia y el papel del desarrollo de capacidad en la aplicación de la EAE, tanto dentro de las agencias de cooperación para el desarrollo como en los países socios. Se centra en la capacidad, en la dimensión de las habilidades y las necesidades institucionales, en relación tanto con el desarrollo de los sistemas de EAE como con la aplicación y evaluación de la EAE. Se incluyen ejemplos de iniciativas de construcción de capacidad en la EAE.

7.1 ¿Por qué se necesita desarrollo de capacidad en la EAE?

La experiencia práctica en la aplicación de la EAE ha señalado dos retos clave:

- La falta de conocimiento entre quienes toman decisiones y en los entes administrativos relevantes acerca del valor potencial de la EAE para la efectividad del desarrollo.
- La falta de experiencia institucional en la utilización sistemática de herramientas de toma de decisiones como la EAE.

Estos dos retos pueden afrontarse por medio del desarrollo de capacidad para la EAE. Un socio externo puede apoyar los esfuerzos locales, pero no puede sustituirlos. Lo que los socios externos pueden hacer es *apoyar* el desarrollo de capacidad.

Recuadro 7.1: **Los principios básicos del desarrollo de capacidad**

1. ¡No te apures!
2. Respeta el sistema de valores y estimula la autoestima.
3. Ilústrate local y globalmente; reinventa localmente.
4. Cuestiona las actitudes mentales fijas y los diferenciales de influencia
5. Piensa y actúa en el horizonte de los resultados capaces de ser sostenibles.
6. Establece incentivos positivos.
7. Integra el apoyo dentro de las prioridades, los procesos y los sistemas nacionales.
8. Construye con base en las capacidades existentes, más que creando nuevas.
9. Mantente 'al pie del cañón' en circunstancias difíciles.
10. Debes estar dispuesto siempre a rendirles cuentas a los beneficiarios finales.
11. En todas las etapas, asegúrate de que la capacidad se construya tanto para mejorar las habilidades, como para aprovechar los resultados de esas habilidades. Disponer de mejor análisis sin la capacidad de usarlo, tiene poco valor.

Fuente: *Adaptado de Lopes (2003)*.

Varios otros principios importantes para el desarrollo efectivo de capacidad para la EAE son:

- ***Orientación hacia el resultado de desarrollo:*** La meta final del desarrollo de capacidad para la EAE no es una EAE 'bien hecha', sino lograr 'mejores' decisiones que tengan por resultado contribuir al impacto del desarrollo, es decir, que cumplan con las metas generales de desarrollo (por ejemplo, reducción de pobreza, mejora de condiciones de vida).

Evaluacio´n ambiental.indd 128 24/7/07 18:24:37

- ***Orientación hacia el sistema:*** El desarrollo de capacidad no se restringe a las habilidades de los individuos, uno por uno, sino que debe ocuparse de las organizaciones y también de los sistemas involucrados en el proceso, como las sociedades (por ejemplo, debe incluir a los interesados y a las ONG y las organizaciones).
- ***Orientación hacia el aprendizaje:*** El desarrollo de capacidad debe ocuparse de los medios para mejorar continuamente los procesos de toma de decisiones y de implementación, e implica la adopción de mecanismos para aprender del monitoreo y constatar cuál es la realidad, así como también de aprender de las experiencias anteriores.
- ***Construcción de confianza:*** Todos los participantes, especialmente quienes toman decisiones, que participen activamente en un proceso de EAE, deben poder llegar a confiar en los efectos potenciales y los beneficios de las decisiones apoyadas por la EAE.

7.2 Los mecanismos para desarrollar capacidades de EAE en los países socios

Una evaluación de las necesidades de capacidad identificará el tipo de apoyo para la EAE que podría requerirse y que es apropiado en un país (véase por ejemplo el Caso Ejemplo 7.1).

Caso ejemplo 7.1 **Evaluación de las necesidades de construcción de capacidad para el Protocolo de Implementación de la Comisión Económica Para Europa de la ONU (UNECE) y la EAE en cinco países en las regiones de Europa oriental, Caúcaso y Asia central (EECCA)**

Contexto y Objetivo

El centro regional para Europa del PNUD y el CIS, junto con el Centro Ambiental Regional para Europa Central y Oriental (CAR) han implementado el proyecto regional "*La EAE —Promoción y Construcción de Capacidad*". El mismo asiste a los signatarios del Protocolo UNECE EAE de la Convención de Espoo en la región EECCA— Armenia, Georgia, Moldavia y Ucrania (a partir del 6 de septiembre 2005), como también Bielorrusia, en sus esfuerzos por adoptar los requerimientos y eventualmente ratificar el Protocolo de la EAE. Durante la primera etapa del proyecto (mayo/junio de 2004) los consultores nacionales (representantes de los respectivos ministerios del medio ambiente y/o de ONG) fueron encargados de realizar evaluaciones de las necesidades nacionales, para estimar el estatus de preparación de cada uno de los cinco países, de cara al Protocolo de Implementación de la EAE.

Enfoque

Los diferentes interesados (de diversos ministerios, el sector académico, las ONG y los institutos de investigación) llegaron a un acuerdo sobre las necesidades de desarrollo de capacidad, durante unos talleres nacionales celebrados en todos los países del proyecto. Las evaluaciones nacionales comprendieron:

- Identificación de planes y programas que caen bajo el dominio del Protocolo de la EAE.
- Análisis de las provisiones actuales para la evaluación ambiental.
- Descripción de cualquier cambio futuro en este marco legal.
- Análisis de las fortalezas y debilidades del sistema actual, y de las oportunidades para el desarrollo y la la mejora futuros.
- Análisis de los temas y problemas prioritarios para la implementación efectiva del Protocolo.
- Identificación de los actores clave para la reforma de la EAE.

Evaluacio´n ambiental.indd 129 24/7/07 18:24:37

Caso ejemplo 7.1 **Evaluación de las necesidades de construcción de capacidad para el Protocolo de Implementación de la Comisión Económica Para Europa de la ONU (UNECE) y la EAE en cinco países en las regiones de Europa oriental, Caúcaso y Asia central (EECCA)** *(cont.)*

- Descripción de las iniciativas pasadas, en curso, y planeadas, para construir capacidad para la EAE en el país.
- Análisis del nivel de consulta con las autoridades ambientales y de salud, y con el público, durante la planificación y el proceso de la EAE.
- Identificación de las etapas del proceso de planificación y evaluación ambiental en donde la consulta y la participación públicas se requieren legalmente y se aplican en la práctica.
- Recomendaciones para el punto focal más efectivo para el proyecto del PNUD y el CAR; selección de la actividad de desarrollo de capacidad más crucial por implementarse en un proyecto en curso.

Resultados

Se identificaron las siguientes necesidades de desarrollo de capacidad:

- *Definición clara de los términos relacionados con la EAE* (por ejemplo, plan, programa y política) —cruciales para el desarrollo posterior del sistema de la EAE.
- *Desarrollo del marco legal para la EAE* —ya sea mediante el desarrollo de nuevas leyes, o modificando las existentes; aquí se identificó la necesidad de armonizar la legislación, entre los países del Caúcaso y la Unión Europea. Varios países expresaron la necesidad de contar con alguna ayuda para las reformas legales.
- Desarrollo de *orientación, metodologías y materiales de capacitación nacionales para la EAE*, para las diferentes etapas del proceso.
- *Seminarios de capacitación* y talleres sobre problemas/tópicos relacionados con la EAE, dirigidos a diferentes grupos de interesados.
- *Demostración de la EAE* mediante proyectos piloto de aplicación.
- *Lecciones compartidas* entre países sobre la aplicación de la EAE a diferentes tareas.
- *Creación de centros nacionales para EIA/EAE* (Armenia y Georgia), responsables de celebrar seminarios, capacitación, desarrollar documentos educativos y metodológicos, campañas de publicidad, capacitación completa de especialistas para la evaluación ambiental, expedición de licencias, red de comunicación (*networking*), etc.
- Desarrollo de un sistema de acreditación para la certificación de los expertos autorizados para realizar la EAE.

Con base a las evaluaciones de necesidades, se están implementando las siguientes actividades de construcción de capacidad:

- Una EAE piloto para el Plan Maestro de la Ciudad de Yerevan (Armenia) y el Programa Nacional de Desarrollo del Turismo (2006-2010) (Bielorrusia).
- Desarrollo de un manual nacional de construcción de capacidad para la implementación del Protocolo de la EAE (Georgia, Moldavia y Ucrania).

Los resultados del proceso de evaluación de necesidades formaron una base para el desarrollo de estrategias de construcción de capacidad para la implementación del Protocolo de la EAE, con la asistencia del CAR, el Secretariado de la Convención de Espoo de UNECE, y el PNUD.

Fuente: Dusik et al. (2004).

El apoyo para la construcción de capacidad de la EAE puede involucrar las siguientes actividades (véase Cuadro 7.1):

Evaluacio´n ambiental.indd 130 24/7/07 18:24:37

Cuadro 7.1: **Marco para el desarrollo de capacidad para la EAE**

	Capacidad del sistema	*Capacidad institucional*	*Capacidad humana*
Elementos clave	Marcos en los que operan las instituciones y los individuos	Capacidad de una organización para operar efectivamente dentro del sistema dado	Habilidades y capacidad experta de los individuos, y su motivación
Objetivos	Desarrollar marcos generales legislativos y reglamentarios. Mejorar la coordinación interinstitucional. Crear entornos que coadyuven el desarrollo de un sistema completo.	Desarrollar nivel de desempeño de la organización y capacidades operantes	Cambiar actitudes y comportamientos. Desarrollar habilidades. Apoyar motivación y compromiso de largo plazo.
Ejemplos de intervenciones específicas	Reformas legislativas, políticas y de reglamentos. Guías prácticas para apoyar interacciones entre actores clave en proceso EAE. Revisiones de efectividad para el sistema completo. Monitoreo	Auditorías institucionales. Guías internas de gestión. Condiciones de trabajo mejoradas (es decir, herramientas y medios de comunicación).	Capacitación (elevar conciencia, inicialmente; y desarrollar habilidades básicas). Desarrollo profesional (capacitación durante el trabajo y adquisición de conocimientos prácticos avanzados). Certificación profesional. Desarrollar redes.
Ejemplos de intervenciones que afectan a más de un sector	Elevar la conciencia sobre los beneficios de las buenas prácticas. Plataformas para debates regulares profesionales y diálogos sobre políticas entre interesados clave (por ejemplo, redes profesionales o conferencias regulares para revisar y discutir el estado de las prácticas corrientes). Proyectos piloto, que prueban los cambios propuestos en la legislación o las guías, se implementan como parte del aprendizaje interinstitucional e involucran al experto local mediante capacitación en el trabajo.		

Programas de premios que identifican y recompensan las mejores prácticas.

- **Capacitación técnica** sobre los principios, potenciales y métodos de la EAE. Suponiendo un contenido de buena calidad y una selección apropiada de participantes, ésta es la manera directa de potenciar la capacidad de los países para realizar la EAE. Los grupos pertinentes podrían incluir individuos y organizaciones que participen periódicamente en la planificación, el desarrollo, la evaluación o la gestión ambiental (Caso ejemplo 7. 2). Para llegar eficientemente a un público amplio, podrían resultar útiles los esquemas en los que se capacita al capacitador; también resulta útil la capacitación orientada a temas y aplicaciones y sus problemas, funciones y necesidades específicas, por ejemplo para sectores como transporte o energía. En un contexto específico, el Centro Ambiental Regional para Europa Central y Oriental (CAR) y el Secretariado de la Convención de Espoo, prepararon un manual sobre el desarrollo de capacidad, para apoyar la implementación del Protocolo sobre la EAE de la Convención de Espoo. Esta labor contó con el apoyo de la Comisión Europea y el PNUD (véase *www.unece.org/env*).

Caso ejemplo 7. 2: **Curso de capacitación en EAE en China**

Contexto y Objetivo

China ha introducido legislación para la EAE, pero tiene una capacidad limitada para implementarla. Respondiendo a esto, el Instituto del Banco Mundial, la Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos (IAIA) y otros socios locales e internacionales, se reunieron para desarrollar un curso de capacitación modular para la EAE. Va dirigido a los funcionarios gubernamentales responsables de hacer e implementar los PPP a nivel local, regional y nacional; y a profesionales involucrados en realizar la EAE. La capacitación está diseñada para el aprendizaje a distancia, y fue preparada en mandarín.

Evaluacio´n ambiental.indd 131 24/7/07 18:24:38

Caso ejemplo 7. 2: **Curso de capacitación en EAE en China** *(cont.)*

Resultados

El curso fue ofrecido en China hace un número de años, para apoyar la Ley de Evaluación Ambiental, recientemente aprobada, que requiere la aplicación de la EAE a los planes. Por medio de la capacitación de profesionales y de los individuos que toman decisiones sobre el medio ambiente en la administración general, el curso ha mejorado el conocimiento de la EAE y la conciencia de su significado. Se capacitó a los capacitadores, y éstos continuarán diseminando el conocimiento sobre la EAE. El curso desarrolló la capacidad de los practicantes de la EAE, presentando las experiencias y prácticas nacionales e internacionales más recientes sobre la EAE; también estimuló asociaciones con las agencias gubernamentales y los institutos de capacitación relevantes, y fortaleció la capacidad de los mismos.

Para mayores detalles, véase www.worldbank.org/wbi/environment/sea.

- ***Talleres para elevar la conciencia,*** para capacitar sobre los potenciales y principios de la EAE (véase Caso ejemplo 7.3). Éstos pueden sensibilizar a quienes toman decisiones (tanto en las agencias donantes como en los países apoyados por donantes) frente a los beneficios de tomar decisiones basadas en buena información, para lograr el desarrollo sostenible. También pueden ayudar al personal técnico que participa activamente en la EAE a destilar y resumir sus hallazgos, y transmitir los mensajes sobre los resultados de manera no técnica, para que quienes toman decisiones los comprendan mejor.

Caso ejemplo 7.3 **Desarrollo de la EAE en Mozambique**

Contexto y objetivo

A petición del Ministerio de Coordinación de Asuntos Ambientales de Mozambique (MICOA), la Comisión de los Países Bajos para la Evaluación de Impactos Ambientales ofreció consejos sobre la evaluación ambiental de la infraestructura para el transporte de productos en bruto desde una fundición de titanio en Chibuto, ubicada al norte de Maputo. Se recomendó una EAE, para disponer de una evaluación integral de todos los intereses, y así poder sustentar una decisión sobre la infraestructura de transporte.

Resultado

La influencia de la EAE sobre la planificación aún no ha quedado clara. Sin embargo, ha despertado interés en el MICOA sobre el papel potencial de los enfoques de evaluación en la planificación para el desarrollo. Como resultado, Mozambique se ha convertido en uno de los países piloto, bajo el Programa de Asociación Banco Mundial-Países Bajos. Los interesados (incluyendo varios ministerios) acordaron que la EAE sería el enfoque preferido a emplearse en el futuro; y que se requiere construcción de capacidad. La evaluación de necesidades tuvo por resultado un plan de acción, que incluye:

- Identificación de un número de aplicaciones piloto de EAE
- Capacitación para elevar la conciencia, y construcción de capacidad técnica, para los participantes en los pilotos.
- Evaluación de los pilotos, con recomendaciones subsiguientes sobre la aplicación y las guías sobre la EAE en Mozambique.

Evaluacio´n ambiental.indd 132 24/7/07 18:24:38

Caso ejemplo 7. 4 **La iniciativa de construcción de capacidad del PNUD en Irán**

Contexto y objetivo

En 2004, en respuesta a una petición de Irán, el PNUD acordó un proyecto con el Departamento Iraní del Medio Ambiente, llamado "Estrategia de Desarrollo Sostenible y Evaluación Estratégica Ambiental: actividades preliminares y construcción de capacidad". La iniciativa ayudará a crear un sistema de EAE en Irán. Aprovecha un proyecto conjunto anterior entre el Gobierno y el PNUD, que estableció guías y procedimientos para la EIA.

Enfoque

El nuevo proyecto se centra en:

- La construcción de capacidad por medio de la provisión de apoyo financiero y técnico, y también a través de facilitar el acceso de los interesados a los conocimientos y la experiencia sobre la EAE, con el fin de establecer los reglamentos y la capacitación.
- Ayudar a crear un marco nacional de reglamentación para la ejecución de las EAE.
- Crear un entorno positivo para poder establecer procesos para hacer las EAE, claramente definidos y que incluyan la participación.
- Construir capacidad técnica en el gobierno, el sector privado y las ONG para realizar estudios de EAE y revisar informes de EAE.

Fuente: *www.eiairan.org/SEA/Printable.SEA.htm*

- ***Apoyo para la institucionalización del proceso de la EAE.*** Por lo general, esto incluye enfoques como los siguientes:
  - Establecer marcos reglamentarios apropiados (leyes, reglamentos, guías).
  - Dejar claras las responsabilidades (las funciones de las organizaciones dentro de una EAE; los interesados involucrados con determinados derechos).
  - Suministrar información o difundir conocimientos (por ejemplo sitios Web y puntos de ayuda con acceso a conocimientos actualizados).
  - Institucionalizar las redes y las entidades de diálogo (por ejemplo, los grupos de base, los comités de dirección y los paneles de diálogo), que les permitan a los interesados —los fuertes y también los débiles— presentar ideas y prácticas con beneficios sociales amplios, y que combinen los recursos para alcanzar un objetivo común (véase Caso ejemplo 7.5). La experiencia demuestra que lo mejor para el desarrollo de capacidad, es trabajar con las instituciones existentes en los asuntos relacionados con la EAE, en vez de crear nuevas.

Caso ejemplo 7.5 **Evaluación de la posibilidad de iniciar la EAE en Nepal**

Contexto y objetivo

- El proyecto tuvo la intención de estimular el debate entre diversos ministerios sectoriales sobre los nexos pobreza-medio ambiente (observados durante el proceso de planificación).
- Se realizó informalmente un Foro sobre Políticas, durante el cual los participantes de la Comisión Nacional de Planificación (CNP), los ministerios/departamentos sectoriales (Agricultura, Bosques, Industria, Desarrollo Local, Planificación Física, Vías y Medio Ambiente) y observadores de los donantes, discutieron las oportunidades de fortalecer la consideración de los nexos pobreza-medio ambiente en el curso del proceso del 10º Plan.

Evaluacio´n ambiental.indd 133 24/7/07 18:24:38

Caso ejemplo 7.5 **Evaluación de la posibilidad de iniciar la EAE en Nepal** *(cont.)*

Resultados

Esta evaluación concluyó que:

- Existían diversos posibles puntos de ingreso para la EAE en el proceso de planificación existente: durante la selección y asignación de prioridades para los programas y proyectos; durante la evaluación de punto medio del 10º Plan; y durante la preparación y evaluación de planes futuros.
- Diversos interesados podrían desempeñar un papel en el desarrollo y la utilización de la EAE, por ejemplo, la CNP, los ministerios sectoriales, los equipos de planificación de los gobiernos locales, el Ministerio de Población y Medio Ambiente y los interesados públicos como las ONG.
- Además de la EAE, también sería útil hacer un monitoreo sobre cómo están respondiendo los planes de desarrollo, los programas y las actividades a la temática pobreza-medio ambiente.
- Tendría que desarrollarse la capacidad suficiente (tanto nñumero de personal como habilidades) dentro de las agencias relevantes, para desarrollar y aplicar un enfoque de EAE.
- Se requeriría el desarrollo de una caja de herramientas para la EAE.
- Después, se debe hacer un piloto de una EAE (con indicadores pobreza-medio ambiente, en borrador), tal vez a cargo de un pequeño número de entidades (Ministerios de Agricultura y Bosques) con las administraciones de los gobiernos locales. Esto ofrecería una base para la capacitación y la construcción de capacidad, y ayudaría a mejorar el enfoque y permitir que la experiencia se diseminara entre un público más amplio.

Desde que se hizo esta evaluación, el nivel de conflicto en Nepal ha empeorado, y no ha sido posible ejecutar estas conclusiones.

Fuente: ERM Nepal (2002).

- ***Apoyar sistemas de monitoreo y evaluación*** que verifiquen si las decisiones pasadas sobre los PPP lograron los resultados esperados. Esto incluye rastrear y difundir públicamente la información sobre los resultados de la implementación de los PPP, mediante informes regulares sobre el desarrollo, centrados en la sostenibilidad y el medio ambiente (véase Caso ejemplo 7.6). Los informes proveen apoyo para un proceso continuo, y así, cada vez más, quienes toman decisiones rinden cuentas. Los informes sirven también para orientar la planificación para el desarrollo en una dirección más sostenible. Esto supone puntos de referencia u objetivos claros, pues de otra manera es imposible determinar el progreso.

Caso ejemplo 7.6 **El monitoreo basado en resultados en el sector de agua y saneamiento en Colombia**

Contexto y objetivos

El gobierno de Colombia emitió un Decreto Presidencial en 2004, requiriendo a las corporaciones autónomas regionales, responsables de la gestión ambiental regional, preparar planes de acción a tres años, incluyendo compromisos basados en resultados. Estos nuevos planes reemplazan los anteriores planes a tres años, centrados principalmente en los compromisos administrativos. Los ejemplos de compromisos basados en resultados incluyen los indicadores de mortalidad infantil y los cambios en la incidencia de enfermedades

Evaluacio´n ambiental.indd 134 24/7/07 18:24:39

Caso ejemplo 7.6 **El monitoreo basado en resultados en el sector de agua y saneamiento en Colombia** *(cont.)*

transmitidas por agua. Éstos indicadores son consistentes con los resultados de una EAE para el sector de agua y saneamiento, realizada en Colombia por el Ministerio de Desarrollo Económico para el Proyecto de Asistencia para la Reforma Sectorial del Agua, financiado por el Banco Mundial.

Resultados

Esta EAE identificó el deterioro de los recursos de agua como primera prioridad, debido a su impacto significativo sobre la salud humana (por ejemplo, las enfermedades diarréicas, cuyo costo estimado es de US $300-400 millones por año). El establecimiento de un mecanismo institucional de monitoreo e información de este tipo, constituye un importante primer paso para centrar la atención sobre los resultados de desarrollo en el sector.

- **La creación de redes para compartir experiencias** les permite a los múltiples interesados aprender de los casos y decisiones anteriores de la EAE (véase caso ejemplo 7.7). Los enfoques particularmente valiosos incluyen colecciones de casos de mejores prácticas, bases de datos de referencia, redes de practicantes, o equipos conjuntos de entrenamiento para los procesos de la EAE. En general, los sistemas de retroalimentación son cruciales para el aprendizaje.
- **El apoyo de intercambios en red.** Existen oportunidades para apoyar los procesos regionales de autoayuda, que construyen redes sur-sur para el intercambio y el desarrollo profesional, en vez de confiar únicamente en los expertos del norte para la transferencia de información y la realización de la capacitación (véase Caso ejemplo 7.8). Un ejemplo de un enfoque de este tipo fue la labor emprendida bajo la Iniciativa de Sofía sobre la EAE (véase caso ejemplo 7.7). En otro caso, el Centro Regional para Europa del PNUD y CIS, conjuntamente con el Centro Ambiental Regional para Europa central y oriental hicieron unas revisiones tipo 'análisis de necesidades', y realizaron talleres para la construcción de capacidad en EAE en Armenia, Belarus, Georgia, la República de Moldavia y Ucrania. Después, se realizaron actividades de construcción de capacidad (implementación de los pilotos de EAE y desarrollo de los manuales nacionales de construcción de capacidad para la EAE).

Caso ejemplo 7.7 **La Iniciativa de Sofía sobre la Evaluación Estratégica Ambiental**

Lanzada bajo el proceso del Medio Ambiente para Europa, la Iniciativa de Sofía (1996-2003 incluyó una componente sobre el desarrollo y uso de la EAE en los países de Europa central y oriental (CEE)). Se ocupó de las limitaciones institucionales y construyó capacidad mediante un proceso de autoayuda regional, y ofrece un modelo que podría adaptarse a una más amplia aplicación internacional.

Los componentes clave incluyen:

- Proyectos piloto de EAE para probar y desarrollar métodos y procedimientos, y para señalar las buenas prácticas.
- Materiales informativos para explicarles la motivación de la EAE a los planificadores y a quienes toman decisiones.
- Orientación práctica, para explicarles a los practicantes los elementos clave de una EAE efectiva.

Evaluacio´n ambiental.indd 135 24/7/07 18:24:39

Caso ejemplo 7.7 **La Iniciativa de Sofía sobre la Evaluación Estratégica Ambiental** *(cont.)*

- Creación de redes profesionales de practicantes de la EAE, para ayudar a compartir lecciones y crear puntos de referencia sobre el desempeño.
- Capacitación para construir las capacidades profesionales básicas requeridas para hacer una EAE.

La Iniciativa de Sofía para la EAE fue liderada por Croacia (y por el Centro Ambiental Regional para Europa central y oriental), y reunió sistemáticamente a los funcionarios gubernamentales a cargo de las reformas EIA/EAE en la región. Los participantes definieron conjuntamente las necesidades específicas de los países involucrados, contribuyeron a los debates sobre políticas regionales y nacionales acerca de la introducción de la EAE, probaron nuevos enfoques de EAE por medio de proyectos piloto y compartieron las lecciones aprendidas, por medio de informes presentados en diversos foros internacionales. Gran parte del valor derivado de estos ejercicios provino del intercambio profesional y el aprendizaje mutuo.

Caso ejemplo 7.8 **El modelo nodal SAEIA para el apoyo de la EA**

Basada en Namibia, la SAEIA es una entidad ambiental sin ánimo de lucro que actúa como nodo para mejorar las prácticas en EIA, aportando las necesidades de Evaluación Ambiental (EA) en los 14 países de la región SADC. Trabaja en tres áreas fundamentales de EA: investigación, construcción de capacidad y orientación, y revisión de los procesos de EA de sus clientes. La SAEIA es un nodo de alta efectividad y se ha ganado varios premios internacionales. Es un modelo que podría duplicarse en muchas regiones. Sin embargo, para asegurar el éxito de este tipo de organización, tiene que existir dentro de una región una demanda por servicios de apoyo para EA, para que aquella pueda subsistir por sí sola.

La SAEIA es también el nodo surafricano para la Iniciativa de Aprendizaje sobre Capacidad para la EIA en África (CLEIAA), una red que comunica a un número de centros regionales y asociaciones del género en toda África, activos en la experimentación con la EAE. La meta de la CLEIAA para 2010 es que todos los países africanos tengan un sistema funcional de EA en operación, adaptado a las necesidades y capacidades locales.

En sus negociaciones sobre la asistencia para el desarrollo con los países socios, los donantes pueden aumentar y potenciar la demanda por estos servicios tipo nodo, al desarrollar estrategias de asistencia y promover intervenciones que creen una necesidad nacional para la ayuda y la orientación sobre la EAE. En los últimos cinco años, muchos países en desarrollo han desplegado una capacidad para la EAE —de clase mundial, pero limitada. La comunidad donante debe hacer todos los esfuerzos para aprovechar esta capacidad y estimular su desarrollo continuado. Sólo entonces se alcanzarán más efectivamente los objetivos de las MDM.

7.3 El desarrollo de capacidad para la EAE en las organizaciones donantes

En el contexto de la EAE en la cooperación para el desarrollo, no debe restringirse el desarrollo de capacidad al país socio. Se están tomando decisiones importantes relacionadas con la estrategia en las organizaciones donantes, conectadas con las estrategias de país, los programas sectoriales, la financiación orientada a programas, etc. Sin embargo, la falta de conocimientos, procedimientos, o sistemas de monitoreo puede a veces llevar a que el medio ambiente quede deficientemente integrado en las decisiones estratégicas tomadas por las organizaciones donantes. Para desarrollar una sólida capacidad de EAE, las organizaciones donantes pueden echar mano de diferentes enfoques, muchos de los cuales se parecen a los usados para construir capacidad para la EAE en los países socios:

Evaluacio´n ambiental.indd 136 24/7/07 18:24:39

- ***Actividades de capacitación para el personal de la institución donante***, sobre la aplicación de la EAE, y como manera de acercarse a una toma de decisiones sostenible. El personal técnico y los altos directivos tienen que comprender por qué el medio ambiente tiene que integrarse en la toma de decisiones, y cuál es el valor agregado de usar la EAE para conseguir esto.
- ***Guías para la EAE:*** Un paso importante en la construcción de capacidad para la EAE, consiste en definir claramente para qué tipo de procesos decisorios de la organización donante se requiere una EAE; cómo hacerla y qué debe incluir. Para tener éxito, las guías para la EAE deben considerar las características específicas de los procedimientos de planificación empleados en la organización.
- ***Apoyo para la EAE:*** Frecuentemente, tener acceso a un soporte técnico es crucial para el funcionario de programa de una organización donante que gestiona o hace una EAE. En conjunto, el soporte puede consistir en listas de control sobre qué aspectos deben considerarse, y modelos para los Términos de Referencia para contratar consultores, etc. Tener acceso a los consejos de los especialistas sobre la EAE, en el seno de la organización donante o por medio de un escritorio de ayuda externo, son otros ejemplos de apoyo para la EAE. Véase, por ejemplo, Caso ejemplo 7.9.
- ***Revisiones y evaluaciones sistemáticas:*** Establecer un mecanismo de revisión puede ser parte importante de la capacidad para la EAE existente en una organización donante, asegurando que el medio ambiente quede integrado en las decisiones estratégicas, de acuerdo con las guías establecidas.

Caso ejemplo 7.9 **Escritorio de ayuda de la SIDA para la EAE-Universidad de Gotenburgo**

Aspecto a considerar

Con el fin de ampliar su capacidad para la EAE, la Agencia Internacional Sueca de Cooperación para el Desarrollo (SIDA), utiliza un Escritorio de Ayuda para la EAE, ubicado en la Universidad de Gotenburgo. Su papel principal es:

- Asistir a la SIDA con las Evaluaciones Ambientales Estratégicas en el contexto de diferentes Estrategias de País. Esto se hace por medio de un proceso iteractivo, en el que el Escritorio de Ayuda le proporciona a Sida unos documentos explicativos sobre las políticas, y asimismo consejos y comentarios.
- Ofrecer consejos generales sobre los documentos sobre políticas clave en Sida.
- Participar en los eventos de capacitación para el personal de la SIDA.
- Seguir el desarrollo internacional en el campo de la EAE, con la finalidad de incorporar las mejores prácticas a las operaciones de la SIDA.

Un equipo básico de especialistas en la economía del medio ambiente presta servicio en el Escritorio de Ayuda. Dependiendo de los temas específicos, diferentes especialistas participan, incluyendo los estudiantes de doctorado de los países socios.

La SIDA también utiliza un Escritorio de Ayuda externa para la EIA, ubicado en la Universidad Agrícola Sueca. Su tarea principal es revisar las evaluaciones ambientales de las intervenciones a nivel de proyecto y sector, apoyadas por la SIDA.

Resultado

El modelo de Escritorio de Ayuda le da a la SIDA acceso directo a los consejos expertos, en un lapso breve. Los Escritorios de Ayuda complementan y fortalecen la capacidad de la SIDA con referencia al medio ambiente.

Para mayor información, véase www.handels.gu.se/seahelpdesk.

Evaluacio´n ambiental.indd 137 24/7/07 18:24:40

- ***Mayor coordinación de donantes e intercambio de experiencias sobre la EAE:*** mediante el intercambio cada vez mayor de casos de buenas prácticas, guías, materiales de capacitación, es posible crear valor agregado. Además, las agencias para el desarrollo pueden participar en eventos diseñados para promover el intercambio de experiencias. (Véase Caso ejemplo 7.10).

Caso ejemplo 7.10 **Para donantes: compartir experiencias sobre la EAE**

Cada año, la Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos invita a una reunión internacional a la que asisten cientos de practicantes, con eventos de capacitación sobre la EAE, en los que las agencias participan y comparten sus experiencias (*www.iaia.org*).

Por su parte, el Equipo de Tareas de la EAE del CAD (DAC SEA Task Team) también ha ofrecido una plataforma para reunir y compartir las experiencias, aprovechando las reuniones, las redes por correo electrónico y un sitio Web dedicado (*www.seataskteam.net*), que ofrece información, orientación y material de caso.

El Banco Mundial ha establecido un Programa de Aprendizaje Estructurado (PAE) sobre la EAE. Éste se centra en la aplicación de los enfoques de la EAE a las operaciones del Banco Mundial y sus clientes, en relación con otros instrumentos del Banco Mundial, y en las maneras en las que el uso de la EAE puede agregar valor a los resultados. Esto incluye un sitio Web (*www.worldbank.org/sea*) que hace énfasis en estos aspectos, a la vez que ofrece nexos con material adicional sobre el uso más amplio y la definición de la EAE.

7.4 La EAE como fundamento para el desarrollo de capacidad y las sociedades de aprendizaje

El desarrollo de capacidad implica usar y aumentar la capacidad existente. Un primer paso consiste en aprovechar al máximo la capacidad experta, la consultoría y la investigación nacionales. Es importante anclar e integrar a la EAE en las instituciones y en los sistemas nacionales, y fortalecerlos—y evitar la tentación de pasar de largo y buscar mecanismos nuevos o separados para hacer la EAE. La experiencia demuestra que en última instancia, esto es lo que lleva a un resultado más sostenible. Tener sólo una capacidad nacional débil, no debe verse como argumento para retirarse, ni para seguir una agenda externa. La asistencia técnica necesita buscar y apoyar maneras innovadoras de promover el liderazgo dentro de los países en desarrollo de capacidad para la EAE.

La EAE es un enfoque integrador. Al aplicar la EAE, deben buscarse los nexos con otros enfoques relacionados con la evaluación y el análisis de impactos. Aunque el desarrollo de capacidad es necesario para poder aplicar la EAE, a su vez la EAE misma ofrece el potencial de desarrollar la capacidad para tomar decisiones complejas sobre el desarrollo/la inversión pública, relacionadas con los PPP y las inversiones importantes. Esto, a su vez, construirá capacidad para poder trabajar con la sostenibilidad ambiental en particular, y más ampliamente, con la agenda de las MDM. Por eso, al ayudar a los países a abordar la EAE, los donantes pueden contribuir significativamente a reforzar su capacidad. La EAE apoya la buena gobernanza, por ejemplo porque contribuye a que se rindan cuentas sobre las decisiones tomadas, a que haya una participación pública cada vez mayor, asi como una mayor transparencia. En otras palabras, la EAE no es “un fin en sí”. Puede también ser el catalizador de un sistema efectivo de gobernanza.

Evaluacio´n ambiental.indd 138 24/7/07 18:24:40

Raras veces resulta necesario o deseable emitir un enfoque técnicamente perfecto de la EAE. En muchas situaciones, surgen "ventanas de oportunidad" en donde un apoyo rápido y sencillo puede contribuir al resultado de la EAE. Pero se requiere flexibilidad para poder brindar el apoyo más efectivo; por ejemplo:

- Durante un proceso en curso de DERP, puede surgir la necesidad de una reflexión más profunda sobre las preocupaciones ambientales. Esto podría obtenerse por medio del diálogo y una contribución experta acerca de algunas opciones alternativas más sensatas para el medio ambiente.
- En otra instancia, puede resultar necesario introducir los elementos del desarrollo sostenible en un proceso de planificación rápida para un plan de reconstrucción post desastre, pero sin prolongar de manera innecesaria el proceso. En este caso, podría ser apropiado concentrarse en una evaluación de los impactos acumulativos del conjunto de proyectos individuales de reconstrucción.

En todos los casos, se requiere un equilibrio entre proceso y producto, de preferencia usando mecanismos ya bien establecidos en un país, por ejemplo, relacionados con las EIA para proyectos. En consecuencia, el desarrollo de capacidad para la EAE debe hacer hincapié en la flexibilidad al usar los elementos y las herramientas de proceso más apropiadas para los retos existentes.

La EAE apoya la toma de decisiones reflexiva y la implementación de PPP en donde las evaluaciones y decisiones anteriores se evalúan y monitorean, para cerciorarse de que los objetivos y las metas se buscaron y se alcanzaron. Esto, a su vez, debe contribuir a una mejor toma de decisiones en el futuro (véase Capítulo 6). La EAE puede entonces estimular una mejora continuada en dirección al desarrollo sostenible. Pero es un proceso de largo plazo que requiere compromiso, y estar dispuestos a aprender de los éxitos y fracasos anteriores.

Sírvase encontrar información adicional y recursos para la construcción de capacidad, y nexos con otros sitios Web útiles, en *www.seataskteam.net*.

Evaluacio´n ambiental.indd 139 24/7/07 18:24:40

Referencias y bibliografía

Abaza, H., R. Bisset y S. Sadler (2004), Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment: Towards an Integrated Approach. Economics and Trade Branch, UNEP, Geneva.

ADB (2003), *Environmental Assessment Guidelines*. Asian Development Bank (disponible en *http://www.adb.org/Environment/policy.asp#guidelines*).

Arif, S. (2005), The Energy Environment Review (EER) in the Islamic Republic of Iran and in the Arab Republic of Egypt. Presentation on Strategic Environmental Assessment in the Energy Sector. World Bank, Washington D.C. March 2005.

Calow, P. (1998), Handbook of Environmental Risk Assessment and Management, Oxford, UK, Blackwell Science.

CEAA (1999), Cumulative Effects Assessment Practitioners Guide. Prepared for the Canadian Environmental Assessment Agency by The Cumulative Effects Assessment Working Group February 1999, Ottawa.

CIDA (2003), Strategic Environmental Assessment (SEA) Handbook (Draft). Canadian Internacional Development Agency, Hull, Quebec.

Countryside Agency, Environment Agency, English Nature and English Heritage (2002), Quality of Life Capital. *www.qualityoflifecapital.org.uk*.

Croal, P. (2003), Quantitative Analysis of Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) for Poverty/Environment Linkages and Integration. Draft discussion methodology, Southern African Institute for Environmental Assessment, Windhoek, Namibia.

Dalal-Clayton, D.B. (2004), The MDGs and Sustainable Development: The Need for a Strategic Approach, pp 73-90 en Satterthwaite D. (ed) The Millennium Development Goals and Local Processes: Hitting the Target or Missing the Point? International Institute for Environment and Development, London.

Dalal-Clayton, D.B. y Sadler B. (2005) *Strategic Environmental Assessment: A Sourcebook and Reference Guide to International Experience*. OECD, UNEP y IIED en asocio con Earthscan Publications.

DFID (2001), Keysheet on Mainstreaming Environment in Uganda.s PRSP, DFID, London.

DFID (2002), Integrating environment in country PRS processes: DFID experience, memorando interno.

DFID (2004), *Contribution on the Environment and Natural Resources to Pro-Poor Growth: A Checklist Examining these Issues within a Poverty Reduction Strategy*. Department for International Development, London, October 2004.

DCD/CAD(2006)37

DFID/EC/UNDP/World Bank (2002), Linking *Poverty Reduction and Environmental Management Policy Challenges and Opportunities*. DFID, European Commission, UNDP y World Bank (disponible en wwwwds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_02091704130739).

DFID/ERM (2005), The *Kenya Education Sector Support Programme, Final Report* (Volume One), 19 September 2005, Department for International Development, London.

Dusik, J. A. Jurkeviciute and H. Martonakova H. (2004), *Regional Overview of the Capacity-building Needs Assessment for the UNECE SEA Protocol*, Project report, UNDP and Regional Environment Centre for Central and Eastern Europe, Szentendere, Hungary.

EIR (2004), *Striking a Better Balance- The World Bank Group and Extractive Industries, Extractive Industries Review*. *http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTOGMC/0,,contentMDK:203066 86~menuPK:336936~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336930,00.html*.

ERM (2002), *Linkages Between Environmental Stress and Conflict*. CSDG Occasional Papers 2; Kings College, University of London.

ERM Nepal (2002). *Linking Environment to Poverty Planning in Nepal*. Report on the Government of Nepal, Environmental Resources Management, Katmandú.

Evaluacio´n ambiental.indd 141 24/7/07 18:24:41

European Commission (1999), *Guidelines for the Assessment of Indirect and Cumulative Impacts as well as Impact Interactions*. Report prepared by Hyder for the European Commission DG XI, Bruselas, Mayo de 1999.

European Environment Agency (1998), *Spatial and Ecological Assessment of the TEN: Demonstration of Indicators and GIS methods*. Environmental Issues Series No. 11, Copenhagen. *http://reports.eeu.eu.int/GH-15-09-318-EN-C/en/seaoft.eb.pdf*.

Fernagut, M. (2005), SEA *Guidance for the Evaluation of Strategy Papers in Development Cooperation*. Prepared for the Belgian Directorate of Development Co-operation by Human Ecology Department, Free University of Brussels.

Hamilton, K y M. Mani (2004), Toolkit *for Analyzing Environmental and Natural Resource Aspects of Development Policy Lending*, Preliminary Draft, 29 September 2004, Environment Department, World Bank, Washington D.C.

Hoffman, M. (sin fecha), *Peace and Conflict Assessment Methodology*, Berghof Research Centre for Constructive Management, Berlin (*www.berghof-handbook.net/articles/hoffman_handbook.pdf*)

IAIA (2002), Strategic *Environmental Assessment: Performance Criteria*. Special Publication Series No.1, International Association for Impact Assessment. (*www.iaia.org/publications*)

IIED (2004), Development Goals and Local Processes: Hitting the Target or Missing the Point. International Institute for Environment and Development, London.

Kjørven, O. y H. Lindhjem (2002), Strategic Environmental Assessment in World Bank Operations: Experience to Date. Future Potential. Environment Strategy Papers No. 4, World Bank, Washington DC.

Lopes, C. (2003), Turning Dilemmas into Opportunities. Paper presented at a workshop on *The Challenges of Capacity Development in Africa*, organised by the Southern African Regional Poverty Network and UNDP, 2 April 2003, Pretoria. (*www.sarpn.org.za*)

Lopes C. and T. Theisohn (2004), Ownership, Leadership and Transformation Can we do better for Capacity Development? Earthscan Publications in association with the United Nation Development Programme.

Naim, P. (1997a), Karachi.s Electricity Plan: Need for a Strategic Assessment. In Adhikari A.P. & R.B. Khadka (eds.) (1998) (citado por separado en Naim (1997a).

Naim, P. (1997b), Thermal power generation policy: a strategic analysis. Lecture at the Nacional Institute of Public Administration, Karachi. November 29, 1997. IUCN-NIPA. IUCN Pakistan Office, Karachi.

NBI (2001), Nile River Basin. Transboundary Environmental Assessment, Nile Basin Initiative: Shared Vision Programme, May 2001. Nile Basin Initiative, Global Environmental Facility, UNDP y World Bank. World Bank, Washington DC.

Nelson, P.J. (2003), Building Capacity in SEA in Sub-Saharan Africa. Paper presented at the 23rd Annual meeting of the International Association for Impact Assessment (IAIA.03), Marrakech, Morocco.

Netherlands CEIA (2003): Annual Report 2002. Commission for Environmental Impact Assessment, The Hague.

OECD (1997), Capacity *Development* in *Environment*, *Principles* in *Practice*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

OECD (2005), Environmental Fiscal Reform for Poverty Reduction. Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.

OECD CAD (2001), The CAD Guidelines: Strategies for Sustainable Development: Guidance for Development Co-operation, Development Co-operation Committee, OECD, Paris, available at (*www.nssd.net/pdf/gsuse.pdf*)

OECD CAD (2005), Harmonising Ex-Ante Poverty Impact Assessment. Summary of the Work of the POVNET Cross-Cutting Team. Document DCD/CAD/POVNET(2005)22, 3 November 2005, Development Assistance Committee, Development Co-operation Directorate, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

OECD/UNDP (2002), Sustainable Development Strategies: A Resource Book. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, and United Nations Development Programme, New York, in association with Earthscan Publications, London. (*www.nssd.net/pdf/gsuse.pdf*)

Partidario, M.R. (sin fecha), Strategic Environmental Assessment (SEA): Current Practices, Future Demands and Capacity-building Needs. IAIA training course manual. (*www.iaia.org*)

Pretty, J.N., I. Guijt, J. Thomspon y I. Scoones I. (1995), A Trainer's Guide for Participatory Learning and Action, IIED, London.

Rasso, T. (2002), A Case Study of the SEA of the Single Programming Document for Estonia. MSc thesis, Dept of Environmental Science and Policy, Central European University, Hungary.

Evaluacio´n ambiental.indd 142 24/7/07 18:24:41

REC/UNDP (2003), *Benefits of SEA*, Briefing paper the Regional Environment Centre for Central and Eastern Europe and for UNDP, Szentendre, Hungary, May 2003.

Sadler, B. y R. Verheem (1996), *Strategic Environmental Assessment 53: Status, Challenges and Future Directions*. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, The Netherlands, y el International Study of Effectiveness of Environmental Assessment.

Sadler, B. (2001), A Framework Approach to Strategic Environmental Assessment: Aims, Principles and Elements of Good Practice, in Dusik J. (ed) *Proceedings of the International Workshop on Public Participation and Health Aspects in Strategic Environmental Assessment*, Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Szentendere, Hungary.

Sadler, B. (ed) *Recent Progress with Strategic Environmental Assessment at the Policy Level*. Czech Ministry of the Environment; Netherlands Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment; Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC); y UNECE (*www.iaia.org*)

Sadler, B. and M. McCabe (eds) (2002), *Environmental Impact Assessment. Training Resource Manual*. Economics and Trade Branch, UNEP, Geneva.

Shell International (2000), *People and Connection: Global Scenarios to 2020*. Public Summary (*www.shell.com/scenarios*)

Sida (2002a), The *Country Strategies: Guidelines for Strategic Environmental and Sustainability Analysis,* Swedish International Development Agency, Stockholm (*www.sida.se/publications*)

Sida (2002b), Sector *Programmes: Guidelines for the Dialogue on Strategic Environmental Assessment (SEA)*, Swedish International Development Agency, Stockholm (*www.sida.se/publications*).

UNDP/UNEP/IIED/IUCN/WRI (2005), *Sustaining the Environment to Fight Poverty and Achieve the MDGs: The Economic Case and Priorities for Action* Message document to the 2005 World Summit prepared on behalf of the poverty Environment Partnership by UNDP, UNEP, IIED, IUCN and WRI.

UNEP (2001), Reference *Manual for the Integrated Assessment of Trade-Related Policies*, United Nations Environment Programme, Geneva.

Van Straaten, D. (1999), Vulnerability Maps as a Tool for SEA and Infrastructure Planning.

Verheem, R., R. Post, J. Switzer y B. Klem (2005), *Strategic EnvironmentalAssessments: Capacitybuilding in Conflict-Affected Countries*. Social Development Paper, World Bank, Washington D.C.

Wackernagel, M. y W. Rees (1996), *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*. New Society Publishers, Gabriola Island, B.C., Canada.

World Bank (1996), Regional Environmental Assessment, *Environmental Assessment Sourcebook Update*, No. 15. Environment Division, World Bank, Washington, D.C.

World Bank (1999), *Sectoral Environmental Assessment, Indonesia Water Sector Adjustment Loan*. Report No. E26. Rural Development Unit, East Asia and Pacific Region, World Bank, Washington D.C.

World Bank (2000), *Environmental Assessment for Sector Adjustment Loan: The Case of the Indonesia Water Resources Sector Adjustment Loan*. Environmental and Social Safeguard Note, World Bank, Washington D.C.

World Bank (2003), *A User's Guide to Poverty and Social Impact Assessment*. Poverty Reduction Group and Social Development Department, World Bank, Washington D.C. (available at: *www.worldbank.org/poverty*).

World Bank (2004a), *Strategic Environmental Assessment: Concept and Practice: A World Bank Perspective*, draft, The World Bank, Washington D.C.

World Bank (2004b) *Environment and Natural Resources Aspects of Development Policy Lending,* Good Practice Note for Development Policy Lending No.4, World Bank, Washington D.C.

World Bank (2005) Program *Document for Mexico Second Programmatic Environment Development Policy Loan*. World Bank, Washington D.C.

World Bank (en impresión), *Integrating Environmental Considerations in Policy Formulation — Lessons from Policy-Based SEA Experience*. Report No. 32783. World Bank, Washington D.C.

World Bank y Norplan (2004), Lao PDR Hydropower Strategic Impact Assessment, Final Report, August 2004. World Bank, Washington D.C.

World Commission on Dams (2000), *Dams and Development: A New Framework for Decisionmaking,* Earthscan Publications, London.

WRI/UNDP/UNEP/World Bank (2005), *The Wealth of the Poor, Managing Ecosystems to Fight Poverty*, World Resources Institute. Washington D.C. (*www.iied.org* and *www.seataskteam.net*)

Evaluacio´n ambiental.indd 143 24/7/07 18:24:42

APÉNDICE A

Glosario

Datos de la línea de base: Los datos que describen los problemas y las condiciones en el inicio de la EAE. Sirven como punto de partida para medir impactos, rendimiento, etc., y son una importante referencia para las evaluaciones.

Referencia comparativa: Una norma, o punto de referencia, que permite comparar, evaluar, medir las cosas. La referencia comparativa es el proceso de comparar el rendimiento contra el de otros, en un esfuerzo por identificar áreas de mejora.

Evaluación de capacidad: Un proceso estructurado y analítico mediante el cual se evalúan las diversas dimensiones de la capacidad en un contexto más amplio de sistemas, como también se evalúan para las entidades y los individuos específicos dentro de esos sistemas.

Desarrollo de capacidad: El proceso mediante el cual los individuos y grupos, y las organizaciones, instituciones y países desarrollan, potencian y organizan sus sistemas, recursos y conocimientos; todo esto debe reflejarse en su capacidad, individual y colectiva, de realizar funciones, resolver problemas y obtener objetivos.

Organizaciones de la sociedad civil: la multitud de asociaciones en torno a cuales la sociedad se organiza voluntariamente, y que representan un amplio abanico de intereses y nexos. Estas pueden incluir las organizaciones basadas en la comunidad, las organizaciones de los pueblos indígenas y las organizaciones no gubernamentales.

Estrategias/planes de asistencia para un país: Un término genérico para los documentos que presentan el programa planeado de asistencia provisto por un donante a un país, por lo general para un período fijo (con frecuencia 3-4 años) se ocupan de cómo lograr las MDM. Producidos generalmente en consulta con los gobiernos, el sector de negocios, la sociedad civil y otros en el país.

Análisis ambiental de país: Análisis en el nivel de las políticas, de las prioridades, opciones de políticas y capacidad de implementación.

Efectos/impactos acumulativos: El impacto incremental de una acción cuando se añade a otras acciones pasadas, presentes o razonablemente previstas, y sin que importe cuál agencia o persona emprenda tal acción. El impacto cumulativo puede resultar de acciones individuales y menores pero colectivamente significantes, que ocurren en un período de tiempo.

Quienes toman decisiones: Los sistemas de formulación de políticas, planificación y toma de decisiones varían, y el sentido depende en gran parte de las circunstancias y los procedimientos nacionales o de la agencia. En la EAE al interior de las agencias donantes, quien toma la decisión puede ser (i) el director de asistencia bilateral, en la dirección; (ii el director/gerente de país y (iii) el líder del equipo sectorial en la agencia con lA responsabilidad general de entregar el producto que deriva del uso del instrumento del Cuadro 4. 1, o (iv) los

Evaluacio´n ambiental.indd 145 24/7/07 18:24:42

asesores de cooperación para el desarrollo en las embajadas, etcétera. En una EAE aplicada por países asociados, quien toma la decisión puede ser (i) un funcionario responsable de los planes de desarrollo de amplio alcance o sectoriales, o (ii) un Concejal o Ministro.

Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD): Véase el texto que aparece en el inicio de la Guía.

Préstamo para el Desarrollo de Políticas: Un instrumento del Banco Mundial, centrado en temas como la gobernanza, la gestión del sector público y la reforma de los sectores sociales— tales salud y educación. (Véase WB OP 8.60 y ajuste estructural).

Apoyo Directo para el Presupuesto (ADP): Cada vez más, las agencias de desarrollo proveen apoyo financiero para las políticas de nivel macro y los presupuestos gubernamentales, para ayudar a los receptores por medio de un programa de reforma e implementación de políticas e instituciones—programa que promociona el crecimiento y obtiene reducciones sustantivas en la pobreza. El apoyo puede incluir una mezcla de apoyo presupuestal general y acciones de políticas e institucionales (incluyendo las reformas que afectan a toda la economía como las reformas fiscales, la privatización, la descentralización y la liberalización comercial). Los **Acuerdos de Apoyo Directo para el Presupuesto** son los instrumentos formales ADP negociados entre la agencia para el desarrollo y el gobierno receptor.

Medio ambiente: Se usa principalmente en sentido ecológico, para describir los recursos naturales y las relaciones entre éstos. Sin embargo, los aspectos sociales (incluyendo la salud humana), frecuentemente se consideran también parte del "medio ambiente". Los temas relacionados con las propiedades estéticas, como también el patrimonio cultural e histórico (con frecuencia partes del medio ambiente "construido"), es común que se incluyan. En "Las Buenas Prácticas para la Evaluación de Impactos Ambientales de los Proyectos de Desarrollo" del CAD, se indica: *"La EIA debe tratar con todos los efectos esperados en la salud humana, el medio ambiente natural, y asimismo los efectos sociales, en particular las necesidades específicas de género y las de los grupos especiales, los reasentamientos, y los impactos sobre los pueblos indígenas, que resulten de los cambios ambientales."*

Evaluación ambiental (EA): El término genérico para el proceso de examinar los riesgos y beneficios ambientales de las propuestas. Las interpretaciones sobre el alcance de la EA también varían, en particular con relación a la dimensión social. Es usual considerar los impactos físicos/biológicos de los desarrollos sobre los grupos directamente afectados (por ejemplo, los impactos sobre el suministro del agua río abajo, el desplazamiento, y las comunidades locales o los grupos vulnerables). Sin embargo, muchas instituciones incluyen de manera rutinaria la consideración de los impactos sociales mediados por el medio ambiente (tales como los impactos humanos de la contaminación del agua). Algunas agencias realizan "evaluaciones ambientales y sociales" o "evaluaciones sociales" por separado, para identificar los impactos sociales adversos y promocionar otras metas sociales como la inclusión social o la reducción de pobreza. La importancia relativa de las diferentes dimensiones variía, dependiendo del tema del que se trate. En el caso de una presa, es cada vez más rutinario en la EA considerar tanto los impactos físicos/ecológicos como los sociales.

Evaluación de Impacto Ambiental: Un proceso, aplicado principalmente a nivel de los proyectos, para mejorar la toma de decisiones y asegurar que las opciones de desarrollo bajo consideración resulten sólidas y sustentables, ambiental y socialmente. La EIA identifica, predice y evalúa los impactos que es posible anticipar—tanto los benéficos como los adversos— de las actividades de desarrollo públicas y privadas, y asimismo las medidas alternas y de mitigación, y tiene por finalidad eliminar o minimizar los impactos negativos y optimizar los positivos. De la EIA, ha surgido un subconjunto de herramientas, incluyendo la evaluación de impactos sociales, la evaluación de efectos acumulativos, la evaluación

Evaluacio´n ambiental.indd 146 24/7/07 18:24:42

de impactos sobre la salud ambiental, la evaluación de riesgos, la evaluación de impactos sobre la biodiversidad, y la EAE.

La Evaluación Ex post: Una evaluación de los resultados después de implementarse un PPP. Esta se compara con una evaluación *ex ante*, en donde se evalúan los resultados esperados o deseados de un plan, programa o política, por ejemplo, con base en la predicción y la extrapolación; es una manera de evaluar si un proyecto propuesto es factible y permite considerar alternativas y ajustar el plan, programa o política, para evitar, o mejorar, los resultados.

Estados Frágiles: Aquellos que fallan en proveer los servicios básicos a los pobres porque no están dispuestos a hacerlo o son incapaces de hacerlo. Combatir la pobreza en estos países es vital para mejorar las vidas de millones de personas.

Buena Gobernanza: La gobernanza es el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa necesaria para gestionar los asuntos de una nación. La buena gobernanza se caracteriza por la participación, transparencia, rendición de cuentas, el estado de derecho, la efectividad, justicia social, etc.

Armonización: En el caso de los procedimientos de la ayuda, busca reducir la carga presupuestal innecesaria sobre los países receptores, y mejorar la efectividad del desarrollo y la eficiencia de la ayuda, mediante la reducción de los costos de transacción de los procedimientos de ayuda entre donantes y países receptores. Muchos donantes bilaterales y multilaterales llevan a cabo discusiones internacionales sobre la armonización de los procedimientos de ayuda, y participan activamente en la labor de armonización (véase también la Sección 1.4**).**

Indicador: Una señal que revela el avance (o la falta de avance) hacia los objetivos, y ofrece un medio de medir qué es lo que realmente ocurrió, contra lo que fue planeado, en cuanto a cantidad, calidad y oportunidad.

Integración/Integración hacia arriba : Integrar el medio ambiente en los procesos de planificación del desarrollo.

Metas de Desarrollo del Milenio: Ocho metas internacionales de desarrollo para 2015, adoptadas por la comunidad internacional (*Declaración de las Naciones Unidas sobre el Milenio.* Septiembre 2000). El FMI, el Banco Mundial y la OCDE han aprobado las MDM (véase Cuadro 1.1).

Estrategias Nacionales para el Desarrollo Sostenible (ENDS): Reclamadas en la Agenda 21 y el Plan de Implementación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible 2000. El CAD define las ENDS como un "conjunto coordinado de procesos de participación y en continua mejora, de análisis, debate, fortalecimiento de capacidad, planificación e inversión, que integra los objetivos económicos sociales y ambientales de la sociedad, buscando intercambios compensados (*trade-offs*) en donde esto no resulte posible". Implementar unas ENDS, lo más probable es que consista en usar procesos prometedores, existentes (por ejemplo, DERP) como puntos de ingreso, y fortalecerlos respecto a los principios clave de ENDS en la guía de políticas del CAD. Véase OECD/PNUD (2002).

Propiedad nacional: El ejercicio efectivo de la autoridad de un gobierno sobre las políticas y actividades de desarrollo, incluyendo las que se fían —completa o parcialmente— en recursos externos. Para los gobiernos, esto significa articular la agenda de desarrollo nacional y establecer políticas y estrategias calificadas. Para los donantes, significa alinear sus programas con las políticas gubernamentales y desarrollar más los sistemas y los procesos gubernamentales para gestionar y coordinar la ayuda, más que crear sistemas paralelos para cumplir con los requerimientos de donantes.

Políticas, Planes y Programas (PPP): Éstos tienen diferentes significados en diferentes países, de acuerdo con el contexto político e institucional. Aquí se emplean estos términos

Evaluacio´n ambiental.indd 147 24/7/07 18:24:43

genéricamente. Las ***políticas*** son declaraciones amplias que contienen una intención, y reflejan y centran la agenda política de un gobierno, iniciando un ciclo de decisión. Cobran sustancia y efecto en ***planes*** y ***programas*** (esquemas o conjuntos de acciones, por lo general enlazadas, diseñadas para lograr un propósito). Esto incluye identificar las opciones para lograr los objetivos de política y explicar cómo, cuándo y dónde se llevarán a cabo las acciones específicas.

Reforma de políticas: Un proceso en el que se realizan cambios a las "reglas del juego" formales—que incluyen leyes, reglamentos e instituciones—para confrontar un problema o realizar una meta como el crecimiento económico, la protección ambiental o el alivio de la pobreza. Por lo general, esto incluye un proceso político complejo, particularmente cuando se percibe que la reforma redistribuye el poder económico, político o social.

Estrategias/Documentos de Reducción de Pobreza: Preparados por el gobierno de un país con el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, asi como la sociedad civil y los socios para el desarrollo. Describen las políticas y los programas estructurales y sociales del país en un periodo de tres años o un horizonte mayor, para promocionar un crecimiento de base amplia y reducir la pobreza, como también las necesidades y fuentes asociadas de financiamiento externo. (*www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp*).

Apoyo presupuestal para la reducción de pobreza: Véase Apoyo Directo al Presupuesto.

Estrategia Sectorial: Un marco de políticas para el largo y/o mediano plazo, que ha sido adoptado por un gobierno como plan de acción para un área particular de la economía o sociedad.

Enfoque para Todo un Sector (ETS): (o Programa de inversión sectorial): Todo el apoyo financiero significativo de un donante para una política sectorial comprensiva y única, y un programa independiente, consistente con un marco sólido macroeconómico, bajo el liderazgo del gobierno. El apoyo del donante para un ETS puede asumir cualquier forma —apoyo para un proyecto, asistencia técnica o apoyo presupuestal— aunque debe existir el compromiso de confiar cada vez más en los procedimientos gubernamentales para desembolsar y rendir cuentas sobre todos los fondos, a medida que estos procedimientos se fortalezcan.

Interesado: Son interesados quienes pueden tener interés en, quedar potencialmente afectados por, o ser capaces de influenciar la implementación de un PPP. En el contexto de una EAE aplicada a la cooperación para el desarrollo, los interesados pueden incluir: (i) el personal interno (ambiental y no ambiental) y la agencia donante y otros departamentos del país donante, (ii) el gobierno del país socio, (iii) las otras agencias donantes, (iv) las ONG y (v) la sociedad civil.

Evaluación Estratégica de Conflictos: Un proceso para evaluar sistemáticamente el riesgo de conflicto proveniente de diferentes factores, y darle forma al desarrollo en los estados en post conflicto.

Programas de Ajuste Estructural: Un instrumentó del Banco Mundial de la década de 1980, centrado en corregir las distorsiones macroeconómicas mayores que impedían en desarrollo, reemplazado por el ***Préstamo de Desarrollo de Políticas*** en 2004.

Considerar Niveles Apropiados: Ocuparse de los temas y problemas, y de los impactos, en los niveles apropiados de toma de decisión (por ejemplo, desde los niveles de las políticas, hasta el nivel de los proyectos).

Evaluacio´n ambiental.indd 148 24/7/07 18:24:43

APÉNDICE B

Enfoques de evaluación complementarios a la EAE

Análisis Ambiental de País: Véanse Capítulo 2 y Recuadro 2.5.

Evaluación de Impactos/Efectos Acumulativos (CIA/CEA): Una técnica diseñada para evaluar los efectos combinados de actividades múltiples, más que los efectos de actividades específicas de desarrollo. Se dispone de una guía del practicante de la agencia canadiense de evaluación del medio ambiente (Canadian Environmental Assessment Agency, 1999).

Revisión de Energía y Medio Ambiente (REMA): Una herramienta del Banco Mundial que involucra el trabajo analítico sobre los temas ambientales relacionados con el sector de la energía. Ha sido apoyado por el programa de asistencia para la gestión del sector de la energía (Energy Sector Management Assistance Program), pero como parte de los programas de asistencia del Banco a países y sectores. Se han hecho tres tipos generales de REMA:

- De escala completa —que consideran íntegramente los temas de energía y medio ambiente en uno o más sectores de un país;
- Evaluaciones rápidas, hechas para establecer rápidamente un orden de prioridad en los temas clave energía-medio ambiente, en un país —con base en los datos existentes. Esta puede llevar a una REMA completa; y
- Temas delimitados, tales la calidad del combustible, las emisiones de azufre, o la calidad del aire en interiores.

Se están haciendo o ya se completaron REMA completos en Bulgaria, Egipto, Irán, Macedonia, Sri Lanka y Turquía, mientras que unas REMA rápidas y más delimitadas están en curso o se han completado en Bangladesh, Bolivia, China, Mongolia, Tailandia, Vietnam, Europa Oriental y la Región Central de Asia, además de Latinoamérica y el Caribe. El Banco está revisando los resultados e impactos de las RMA, y hasta qué punto, y de qué manera, pueden ser una herramienta útil para influenciar las políticas y programas sobre energía y medio ambiente en los países clientes. Véase más información en *www.esmap.org*.

Evaluación de Impacto de Género: examina los efectos que los PPP tienen sobre las mujeres y los hombres, en particular aquellos que afectan el equilibrio trabajo-vida.

Véase: *www.womenandequalityunit.gov.uk/equality/gender_impact_assessment.pdf*.

Evaluación de Impacto de Salud (HIA): determina cómo afectará una propuesta a la salud de la gente, y provee recomendaciones para «aumentar los aspectos positivos» y «disminuir los negativos» de la propuesta, para informar a quienes toman decisiones (Véase *www.hiagateway.org.uk* para mayor información; para referencias clave, véase *www.iaia.org* —haciendo entonces clic en resources, después HIA). La evaluación de impactos sobre

Evaluacio´n ambiental.indd 149 24/7/07 18:24:43

la salud ambiental (EHIA) es un enfoque completo y riguroso para identificar, predecir y estimar aquellos factores ambientales que podrían afectar la salud humana.

Evaluación Integrada: Véanse las evaluaciones relacionadas con el comercio.

Evaluación de Impactos de Paz y Conflicto (EIPC): en el 2000, la red de reconstrucción de prevención de conflictos y reconstrucción de post conflictos (Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction Network (CPRN)) (véase *www.bellanet.org/pcia*) acordó explorar la formación de una red de practicantes que trabajan en el área de la evaluación de la paz y de los impactos del conflicto. La unidad EIPC de la 'iniciativa de construcción de paz y reconstrucción de el centro internacional de investigación sobre el desarrollo' (Peacebuilding and Reconstruction Programme Initiative of the International Development Research Center–IDRC) recibió el mandato de asumir un rol de liderazgo (*www.idrc.ca./peace*). Para el manual de la EIPC, véase Hoffman (sin fecha– *www.berghof-handbook.net*).

Evaluación de Pobreza e Impacto Social (APIS) ayuda a:

- Analizar el nexo entre las reformas de políticas y sus impactos distributivos.
- Identificar a los interesados y abrir el debate sobre políticas.
- Identificar reformas alternas para confrontar los problemas que preocupan.
- Identificar intercambios compensados (*trade-offs*) entre reformas.
- Potenciar los impactos positivos de las reformas y minimizar sus impactos adversos.
- Diseñar medidas de mitigación y sistemas de gestión del riesgo.
- Evaluar las reformas de políticas y los riesgos de implementación.
- Construir el sentido de 'ser los propietarios' en el país y la capacidad de análisis.
- Facilitar la transparencia y rendición de cuentas en el análisis y la toma de decisiones.

El PSIA User's Guide (manual del usuario para APIS), World Bank, 2003 contiene una lista de 10 elementos de una buena APIS (véase).

1. Acertar en formular las preguntas relacionadas con los temas significativos para la reforma de políticas y la pobreza.
2. Identificar a los interesados influenciados por la política, o a quienes influencian la implementación de la política.
3. Comprender mediante cuáles canales de transmisión tienen su impacto los cambios en las políticas (empleo, precios, acceso a bienes y servicios, capital fijo, y transferencias e impuestos).
4. Evaluar las instituciones que determinan el marco en el que ocurren las reformas de políticas.
5. Recopilar los datos y la información disponibles e identificar las necesidades adicionales.
6. Analizar los impactos, usando la investigación organizada para identificar los nexos entre objetivos, políticas e impactos, concentrándose en quienes ganan y quienes pierden.
7. Contemplar las mejoras y la compensación derivadas de la política, llegando inclusive a abandonarla si los beneficios resultan insuficientes.
8. Evaluar los riesgos asociados con las hipótesis subyacentes, incluyendo los retos para la implementación.
9. Hacer el monitoreo y la evaluación de impactos.
10. Estimular el debate sobre la política y la retroalimentación referentes a la elección de políticas.

Evaluacio´n ambiental.indd 150 24/7/07 18:24:44

Evaluación de Impacto de Pobreza: El PovNet de la OCDE está buscando una forma *ex ante* de evaluación de impacto sobre la pobreza (EIP), para armonizar los enfoques de los donantes de cara al análisis de la pobreza y ayudar a darles forma a las políticas y programas centrados en la pobreza o a favor de los pobres. La EIP la desarrolló PovNet usando la metodología APIS, con contribuciones (en temas de desarrollo) de la OCDE, y considerando las MDM y los objetivos de crecimiento a favor de los pobres y del medio ambiente. Aprovecha los métodos existentes y evita la duplicación, para llegar a una mayor armonización. La EIP es más restringida y menos participativa que la APIS, pues aprovecha los datos y los conocimientos existentes para identificar los vacíos. Si es de gran escala, recopilar más datos, hacer más análisis y más consulta participativa, puede resultar necesario; incluyendo hacer una APIS completa. El informe EIP (OCDE 2005) incluye la consideración de la sostenibilidad ambiental, que puede mostrar la necesidad de una EAE.

El borrador del informe EIP (PovNet PIA Task Team) (OCDE CAD 205) contiene cinco secciones que incluyen:

1. Un resumen de la evaluación y las recomendaciones—inicialmente, éstas incluirán sugerencias para llenar los vacíos de información identificados y modificar el diseño de acuerdo con las recomendaciones de la versión final, dirigidas a quienes toman decisiones.
2. El contexto de la intervención, cómo encaja con los objetivos nacionales.
3. Matriz 1: Canales de transmisión mediante los cuales se implementa la intervención, e impacto sobre las poblaciones seleccionadas.
4. Matriz 2: el marco de los interesados y las capacidades: resultados para todos los interesados relevantes.
5. Matriz 3: MDM y otros factores (crecimiento a favor de los pobres, gobernanza mejorada, seguridad ambiental global), para una evaluación general de la contribución de la intervención.

La prueba del informe comienza a principios de 2006. Puede usarse para orientar la etapa de diseño, y para informar a quienes toman decisiones. Los funcionarios de las agencias deben de evitar aplicar la APIS y la EIP en paralelo, y asegurarse que las preocupaciones sobre la importancia de los temas ambientales para la reducción de pobreza y el crecimiento, se integren con las evaluaciones de pobreza.

Evaluación de Impacto Social (EIS): Una metodología para analizar, predecir y cuantificar los impactos sobre las poblaciones humanas, que resultan de las intervenciones planeadas. Un subproducto de la EIP, la EIS, está explicada en *www.iaia.org* (hacer clic en la palabra 'resources')

Evaluaciones Relacionadas con el Comercio: La Evaluación de Impactos sobre la Sostenibilidad (también EIS) es un método que se ha revisado con regularidad, y que está basado en la investigación; fue desarrollado para la UE y puesto en práctica por consultores externos independientes, para identificar los impactos económicos, sociales y ambientales de un acuerdo comercial, y ayudarles a los negociadores y a quienes formulan políticas a integrar las preocupaciones sobre el desarrollo de la sostenibilidad, en la política comercial. La UE lanzó la primera EIS en 1999, en el contexto de las negociaciones de la OMC con un número de países. Los informes de EIS, y mayor información, pueden encontrarse en *http://europa.eu.int/comm/trade*.

Evaluacio´n ambiental.indd 151 24/7/07 18:24:44

Evaluación Integral de las Políticas Relacionadas con el Comercio: Un enfoque del PNUMA para ayudar a quienes formulan políticas y a los practicantes a examinar los efectos económicos, ambientales y sociales de la política comercial y la liberalización del comercio; y los nexos entre los mismos. Identifica maneras en las que pueden evitarse o mitigarse las consecuencias negativas, y también potenciarse las positivas. La herramienta se usa para explorar los nexos entre el comercio, el medio ambiente y el desarrollo; para informar a quienes formulan políticas en todos los sectores gubernamentales y a los negociadores internacionales; para desarrollar paquetes de políticas para integrar los objetivos de las políticas sobre el comercio, el medio ambiente y el desarrollo; y para incrementar la transparencia en la formulación de políticas. Las evaluaciones, tanto *ex ante* cómo *ex post*, pueden ofrecer lecciones y datos para la evaluación futura. Un manual (UNEP 2001) (disponible en *www.unep.ch/etu/etp/acts/manpols/rmia.htm*), presenta un abanico de enfoques, que incluye la modelación formal, el análisis cualitativo y otros métodos como el análisis benefició-costo, la evaluación de riesgos, el análisis de criterios múltiples, el análisis extendido de costo para recursos nacionales, el análisis del ciclo de vida, el análisis de la cadena global de bienes básicos (*commodities*) y la construcción de escenarios.

Estimación/Evaluación de Sostenibilidad: Un término genérico que encierra una gama de términos equivalentes, como la evaluación de impactos sobre la sostenibilidad y la evaluación de impactos estratégicos, usados para los enfoques de evaluación que integran o interrelacionan los pilares de sostenibilidad (ambiental, social y económica) en la toma de decisiones sobre iniciativas propuestas a todos los niveles, desde las políticas hasta los proyectos y en particular, dentro de, o comparado con, un marco de principios, indicadores o estrategias de sostenibilidad. Para una revisión de las experiencias internacionales, véase *www.iied.org*.

Evaluacio´n ambiental.indd 152 24/7/07 18:24:44

APÉNDICE C

Herramientas analíticas y de toma de decisiones para la EAE

Algunos ejemplos de las herramientas que podrían usarse en el contexto de los enfoques de tipo EAE incluyen:

1. Herramientas para predecir los efectos ambientales y socioeconómicos

1.1 Análisis de la capacidad de carga (ACC) determinar cuál es la población humana susceptible de ser 'cargada' por un área particular, con determinados niveles de consumo; vale decir, identifica los límites del crecimiento. El concepto de 'capacidad' es controvertido, con un debate continuo sobre exactamente qué es, y cómo puede gestionarse la tierra para aumentar la capacidad. La capacidad de carga ecológica por lo general se refiere al tamaño máximo de población de una especie que un área puede sostener sin reducir su capacidad de sostener a la misma especie en el futuro. Véase mayor información en *www.ilea.org/leaf/richard2002.html*.

1.2 Análisis en red (también llamado análisis causa-efecto, análisis de consecuencias, o análisis causal en cadena) reconoce explícitamente que los sistemas ambientales consisten de una compleja telaraña de relaciones, y que los impactos de muchas actividades ocurren en un punto ubicado varias etapas más allá de la actividad misma. Este tipo de análisis va dirigido a identificar los nexos clave causa-efecto que describen el camino causal, desde la acción inicial hasta el último resultado ambiental. Al hacerlo, puede también identificar hipótesis formuladas para predecir impactos, las consecuencias no esperadas de la acción estratégica, y las posibles medidas para asegurar la implementación efectiva. Resulta útil en la identificación de los impactos cumulativos. La técnica implica derivar, mediante el ejercicio de la opinión experta, los impactos directos e indirectos de una acción, usando el formato de una red de cuadros (actividades, resultados) y flechas (interacciones). (Fuente: Therivel, 2004). Para mayor información, véase Comisión Europea (1999).

1.3 Análisis de la huella ecológica (ambiental) se ocupa del impacto humano sobre los ecosistemas de la Tierra, midiendo y visualizando los recursos requeridos para sostener los hogares, las comunidades, las regiones y las naciones, convirtiendo conceptos aparentemente complejos de capacidad de carga, uso de recursos, disposición de desechos, etc. en un formato gráfico que se pueda entender y utilizar. Existe un excelente manual sobre esto en Wackernagel y Rees (1996).

Evaluacio´n ambiental.indd 153 24/7/07 18:24:45

1.4 *Análisis/estudios generales sociales y económicos.* En el manual del usuario para el APIS (*PSIA User's Guide*), se describen muchas de las herramientas clave disponibles para los practicantes en los países en desarrollo, para el trabajo de análisis y estudio social. El DFID ha financiado trabajos sobre las herramientas para el análisis institucional, político y social del APIS (*TIPS Sourcebook*) (disponible en breve en el sitio Web del Banco Mundial). La mayoría está disponible en el sitio Web del Banco Mundial *http://www.worldbank.org/PSIA*.

Los ministerios de finanzas y otras entidades gubernamentales, usan por lo general modelos de equilibrio general o parcial, para fines de planificación. Éstos predicen de qué manera los cambios en la economía, debidos por ejemplo, a las reformas fiscales o las reformas de las tasas de cambio, afectarán la demanda, el suministro, y los precios relativos. En general, estos modelos pueden indicar cambios en el uso de diferentes recursos naturales, por ejemplo el uso de la energía y el producto agrícola. En algunos casos, los modelos también incluyen los efectos debidos a diferentes formas de contaminación. Para mayor información véase *http://siteresources.worldbank.org/INTEEI/214584-1115794388939/20486164/ToolkitForAnalyzingEnvironmentalAspectsofPolicyLending.pdf*

1.5 *La opinión experta sobre los impactos directos e indirectos* es relativamente rápida y económica, y puede emplearse para aplicaciones que incluyen la recolección de datos, el desarrollo de alternativas, desde el nivel de políticas estratégicas hasta el nivel del ciclo detallado, analizando y asignando prioridades, prediciendo impactos, y sugiriendo medidas de mitigación. Un experto, o de preferencia a varios expertos, con conocimientos especializados que cubran el rango de impactos de la acción estratégica, llevaran a cabo una lluvia de ideas/discutirán/considerarán el tema relevante. Esto a veces queda formalizado, por ejemplo mediante la *Delphi Technique*, que usa ciclos consecutivos de cuestionarios para participantes expertos, cuando se logre un acuerdo sobre un tema (fuente: Theivel 2004).

1.6 *El sistema de información geográfica (GIS)* es una herramienta para organizar y presentar información. Combina un sistema de cartografía por ordenador que almacena datos de mapa, y un sistema de gestión de base de datos que almacena datos de atributo. Esto permite mostrar los enlaces entre los dos conjuntos de datos. Con frecuencia, los GIS se usan sólo para ubicar datos sobre un mapa. Sin embargo, son también herramientas analíticas valiosas, por ejemplo, para calcular áreas y distancias, identificar desde un solo punto áreas completas, construir zonas protectoras alrededor de rasgos, dibujar líneas de contorno utilizando valores interpolados entre puntos, y superponer mapas en los contextos anteriores. Para mayor información, véase la agencia europea para el medio ambiente, European Environment Agency (1998).

1.7 *Análisis de partición del uso de la tierra* evalúa la fragmentación de la tierra en parcelas más pequeñas, que podría ser el resultado del desarrollo infraestructural lineal. Tiene que ver con la comparación de los escenarios antes y después. Para mayor información, véase la agencia europea para el medio ambiente, European Environment Agency (1998).

1.8 *Trazar mapas de los canales de transmisión* es una componente en la Evaluación de Pobreza e Impactos Sociales (APIS) que identifica los canales mediante los cuales podría esperarse que un cambio particular de políticas u otra intervención mayor, afectara a los interesados. Existen seis canales principales de transmisión: empleo, precios—de producción y consumo; acceso a bienes y servicios; capital—físico, natural, social, humano, financiero; transferencias e impuestos; y autoridad. Los impactos pueden ser directos (por cambios en las palancas o influencias políticas que la reforma altera) o indirectos (por reforma vía otros canales). La naturaleza de los impactos puede también variar con el tiempo, como lo harán

Evaluacio´n ambiental.indd 154 24/7/07 18:24:45

los impactos netos sobre diversos interesados. Véase mayor información en *http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/81ByDocName/Approach3Understandingtransmissionchannels*.

1.9 Modelación (también pronosticar); se trata aquí de técnicas capaces de predecir las condiciones ambientales futuras probables—sin la acción estratégica, y con la acción. Modelar implica formular una serie de hipótesis sobre las condiciones futuras, bajo diversos escenarios, y calcular los impactos resultantes. Los modelos operan con impactos cuantificables: contaminación del aire, ruido, tráfico, etc. La mayoría de modelos usados en la EAE han evolucionado a partir de técnicas de la EIA. Muchos están montados en computadoras. (Fuente: Therivel, 2004). La edición de junio de 1998 de *Impact Assessment and Project Appraisal* (Vol. 16, No. 2) está dedicada a la modelación, aunque en principio en el contexto de la EIA. Véase también: Comisión Europea (1999).

1.10 Mapas sobre-impuestos; se obtienen al superponer varios mapas de un área, cada uno con limitaciones particulares, usando láminas transparentes (por ejemplo superponer áreas importantes para el paisaje, la fauna y la protección de aguas de superficie). Los mapas sobre-impuestos pueden identificar áreas apropiadas/no apropiadas para el desarrollo, y producir resultados fáciles de entender, potencialmente útiles en los ejercicios de participación pública, véase Comisión Europea (1999).

1.11 Técnicas participativas para la evaluación; están disponibles para trabajar con los interesados y para aquellos que probablemente queden directa o indirectamente afectados por una acción estratégica, para que puedan adentrarse en el proceso de evaluar los impactos. Las técnicas incluyen, por ejemplo: el aprendizaje participativo y la acción participativa (PLA); los diálogos participativos: los grupos de foco y mesas redondas; la construcción de consensos, las negociaciones y la resolución de conflictos. Una guía útil para estas técnicas está en Pretty *et al.* (1995). Una evaluación de pobreza participativa (PPA) recopila las opiniones de las personas pobres—su propio análisis de pobreza y estrategias de supervivencia. Las evaluaciones participativas de pobreza, PPA, se centran en la capacidad de los pobres de analizar ellos mismos sus situaciones y expresar sus prioridades. Los PPA sólo una herramienta efectiva para obtener una retroalimentación directa de los pobres, para construir el perfil de pobreza de un país y observar los impactos de las reformas de políticas. Los materiales para guiarse sobre el PPA están disponibles en *www.worldbank.org/poverty*.

1.12 Evaluación de la calidad de vida (QoLA) busca identificar qué importa, y por qué, en un sitio, para que la buena y mala calidad de las consecuencias de vida (ambientales, sociales y económicas) de las acciones estratégicas, puedan considerarse con mayor acierto. La técnica incluye la identificación de los beneficios/perjuicios que un sitio ofrece para la generación presente y las futuras, evaluando:

- La importancia de cada beneficio, ¿para quién y por qué?
- Si habrá suficientes beneficios.
- Qué podría sustituirlos (de ser el caso).

Las respuestas llevan a una serie de implicaciones de gestión, entre otras: una 'lista de compras' de cosas que cualquier desarrollo/gestión debiera obtener, con su importancia relativa. Fuente: Therivel, 2004). Para mayor información, véase Countryside Agency *et al.* (2002)) *www.qualityoflifecapital.org.uk*.

Evaluacio´n ambiental.indd 155 24/7/07 18:24:45

2. Herramientas para analizar y comparar opciones

2.1 Evaluación de compatibilidad: Asegura que una acción estratégica sea coherente internamente, y consistente con, otras acciones estratégicas. Esta no es estrictamente una función de EAE; más bien, está asociada con la buena planificación. Normalmente, se usan dos tipos de matrices:

- Una **matriz de compatibilidad interna** registra diferentes componentes/declaraciones sobre la acción estratégica, sobre ambos ejes, con compatibilidad/incompatibilidad entre acciones marcada en las células con una cruz.
- Una **matriz de compatibilidad externa** registra las acciones estratégicas (en su conjunto) contra otras acciones estratégicas relevantes (normalmente de nivel mayor o igual). Las células de la matriz se rellenan listando aquellas declaraciones de acción estratégica que cumplen los requerimientos de otras acciones estratégicas, o explicando de qué manera la acción estratégica en evolución debe tomar en cuenta los requerimientos. Cuando ninguna declaración de la acción estratégica cumple con los requerimientos de alguna otra, o cuando resultan en conflicto, esto puede requerir una corrección. (Fuente: Therivel, 2004).

2.2 Análisis de costo-beneficio, análisis de escenario y análisis de criterios múltiples, para identificar prioridades y alternativas viables:

Análisis de costo-beneficio (ACB): Una técnica relativamente sencilla y usada comúnmente para decidir si hacer un cambio. La técnica suma el valor de los beneficios de una acción, y resta los costos asociados con la misma. Los costos, o bien se causan una vez, o pueden ser continuos. Con mayor frecuencia, los beneficios se perciben con el tiempo. El efecto del tiempo está incluido el análisis, calculando un 'periodo de pago'—el tiempo que tome para que los beneficios de un cambio paguen sus costos. En su forma simple, el ACB se hace usando sólo los costos financieros y los beneficios financieros; por ejemplo, un análisis simple costo/beneficio de un proyecto de construcción de carretera, medirá el costo de construir la carretera, y restará del mismo el beneficio económico de mejorar los enlaces de transporte. No medirá ni el costo del daño ambiental, ni el beneficio de poder viajar más rápida y fácilmente hacia el trabajo. Un enfoque más sofisticado al ACB es tratar de asignarle un valor financiero a esos costos y beneficios intangibles. Una guía sobre el uso del ACB está disponible en *http://www.mindtools.com/pages/article/newTED_08.htm*.

Análisis de escenario/análisis de sensibilidad: Puede usarse para describir una serie amplia de condiciones futuras. El impacto de una acción estratégica puede predecirse y compararse para diferentes escenarios—análisis de sensibilidad—para probar qué tan robustas son las acciones estratégicas en diferentes futuros posibles. Los pronósticos basados en las tendencias actuales y/o escenarios que representen tendencias por fuera del control de quienes toman las decisiones, y los impactos de la acción estratégica, se predicen con base en estos pronósticos/escenarios. El análisis de sensibilidad mide el efecto sobre las predicciones, de cambiar uno o más de los valores clave que alimentan el modelo sobre los que pueda haber incertidumbre. El Instituto para el Medio Ambiente de Estocolmo ha desarrollado el *Polestar Manual* para escenarios: *http://sei.se.master.com/texis/master/search/?q=scenarios&xsubmit=Search%3A&s=SS*.

La planificación de escenarios es un ejemplo de serie de herramientas desarrolladas en el sector privado (véase, por ejemplo Shell International 2000). Se usa para evaluar los entornos de negocio futuros, de largo plazo, y para desarrollar estrategias que sirvan las finalidades tradicionales de los negocios de supervivencia, mantenimiento y crecimiento

Evaluacio´n ambiental.indd 156 24/7/07 18:24:46

en mercados competitivos. La intención es desarrollar estrategias lo suficientemente robustas como para poder adaptar a la empresa a los choques y las sorpresas del entorno de los negocios. Hace esto por medio de un proceso sistemático—que por lo general vuelve partícipes activos a los accionistas externos—mediante el cual se consideran la naturaleza y los impactos de los futuros inciertos y los factores que impulsan/influencian los cambios en los entornos tecnológicos, sociales, ambientales, económicos, políticos, comerciales, culturales, etc.

La meta de la planificación de escenarios es ayudar a los planeadores estratégicos y los analistas de políticas a seleccionar unas opciones con mayor 'flexibilidad resistente', mediante la comprensión de una serie amplia de futuros posibles, y a diseñar caminos críticos para llegar a las posiciones deseadas.

Las etapas clave en este proceso incluyen:

1. Acordar una serie amplia de temas y problemas a considerar.
2. Identificar a los participantes (pensadores laterales).
3. Talleres y entrevistas para realizar lluvias de ideas.
4. Identificar las incertidumbres y los factores que impulsan el cambio.
5. Desarrollar matrices para describir las combinaciones posibles de las incertidumbres críticas.
6. Elaborar escenarios para cada una de las combinaciones mencionadas arriba —aquí también, mediante discusiones en grupo.
7. Describir los requerimientos (PPP) para desplazarse hacia la visión preferida, e identificar las limitaciones que deben ser superadas para llegar.

Análisis basados en criterios múltiples (MCA): Técnicas capaces de evaluar una variedad de opciones de acuerdo con diversos criterios expresados en unidades diferentes (por ejemplo, $, toneladas, Km., etc.). Éste conlleva una ventaja significativa comparado con los métodos tradicionales de toma de decisiones (por ejemplo, el análisis costo-beneficio), en donde todos los criterios tienen que convertirse a una misma unidad (por ejemplo, sólo dólares). También tienen la capacidad de realizarse usando criterios de evaluación tanto cuantitativos como cualitativos (por ejemplo, si/no, más y menos). Las técnicas MCA tienen tres componentes comunes: un conjunto dado de alternativas; un conjunto de criterios para comparar alternativas; y un método para asignarles prioridad a las alternativas, con base en qué tan bien satisfagan los criterios. Se dispone ya de un manual para el MCA en *www.cifor.cgiar.org/acm/methods/mca.html*.

2.3 Encuestas de opinión para identificar prioridades: Para los métodos, véase *http://gsociology.icaap.org/methods/surveys.htm*

2.4 Análisis o evaluación de riesgos: Se ha establecido como herramienta esencial para la gestión de los riesgos ambientales. Un problema para la evaluación del riesgo ambiental es la carencia de una medida fácilmente definida de qué constituye *daño* para el medio ambiente. En algunos casos, las definiciones del daño ambiental han quedado consignadas en estatutos, pero en otros habrá que seleccionar criterios apropiados con base en las opiniones científicas y sociales. Para un tratamiento completo de los principios básicos de la evaluación y gestión de los riesgos ambientales, véase Calow (1998). Muchas fuentes ofrecen guías para la evaluación de los riesgos ambientales, por ejemplo, *http://www.defra.gov.uk/environment/risk/eramguide/index.htm*.

Evaluacio´n ambiental.indd 157 24/7/07 18:24:46

2.5 Análisis de vulnerabilidades: Evalúa los impactos de una actividad planeada, o de diferentes escenarios de desarrollo, sobre la vulnerabilidad de un área. Se producen mapas de vulnerabilidades que muestran el grado de vulnerabilidad para blancos seleccionados (por ejemplo, personas, flora y fauna, paisaje). Estos se superponen y se les asignan 'pesos' relativos (usando GIS y análisis multi-criterios) para indicar áreas de alta vulnerabilidad, y entonces relacionados con los niveles anticipados de impacto asociados con diferentes opciones de desarrollo (por ejemplo, aumento del ruido, disminución del agua subterránea) —revelando las ubicaciones de los impactos negativos con relación a diferentes blancos, y las alternativas con los menores impactos. Para mayor información, véase van Straaten (1999).

3. Herramientas para asegurar la plena participación activa de los interesados

3.1 Información general, técnicas, etc.: Disponemos de muchas guías para la participación activa de la comunidad, y para consultarla; por ejemplo: *www.rtpi.org.uk/resources/publications/ConsultationGuidelines_web.pdf www.iap2.org/associations/4748/files/toolbox.pdf; www.unece.org/env/eia/publicpart.html*.

3.2 Procesos de construcción de consenso: Un proceso de resolución de conflictos usado principalmente para resolver disputas complejas entre múltiples partes. Su uso se ha vuelto común en las temáticas del medio ambiente y las políticas públicas, pero resulta útil cuando quiera que haya partes múltiples involucradas en una disputa o conflicto complejos. Les permite a las partes trabajar juntas para desarrollar soluciones mutuamente aceptables. Véase mayor información en *www.beyondintractability.org/m/consensus_building.jsp* una guía corta a la construcción de consensos está disponible en *http://web.mit.edu/publicdisputes/practice/cbh_ch1.html*.

3.3 Análisis de los interesados para identificar aquellos afectados e involucrados en la decisión de los PPP: Incorpora la economía, la ciencia política, la teoría de juegos y la de decisiones, y las ciencias del medio ambiente. Los modelos actuales aplican una diversidad de herramientas sobre los datos tanto cualitativos como cuantitativos, para comprender a los interesados, con sus posiciones, su influencia en otros grupos, y su interés en un PPP particular. Además, provee una idea del impacto del PPP sobre las fuerzas políticas y sociales, ilumina los puntos de vista divergentes frente a los PPP propuestos y las luchas de poder potenciales entre grupos e individuos, y ayuda a identificar estrategias potenciales para negociar con los interesados que se oponen. Véase: *http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/PoliticalEconomy/stakeholderanalysis.htm*.

Fuentes de información adicional sobre las herramientas para la EAE

- Un Manual de Desarrollo de Capacidad (*Capacity Development Manual*) modular para la implementación del Protocolo UNECE sobre la Evaluación Ambiental Estratégica, lo está desarrollando la UNECE. Estará disponible en *www.unece.org*.
- Therivel, R. (2004) *Strategic Environmental Assessment in Action*, Earthscan: London contiene un Apéndice con técnicas de predicción y evaluación para la EAE. Cubre la opinión experta, la evaluación de calidad de vida, los mapas superpuestos, el análisis de partición del uso de la tierra, el análisis en red, la modelación, el análisis de escenario/sensibilidad, el análisis de costo-beneficio, el análisis de criterios múltiples, el análisis de ciclo de vida, el análisis de vulnerabilidad, la capacidad de carga, la huella ecológica, la evaluación de riesgo, y la estimación de compatibilidad.

Evaluacio´n ambiental.indd 158 24/7/07 18:24:46

- Rauschmayer y Risse N. (2005), A Framework for the Selection of Participatory Approaches for SEA, *Environmental Impact Assessment Review*, 25(6): 650-666. Cubre: l mediación, LA modelación mediada, la conferencia para obtener un consenso, los jurados ciudadanos y el diálogo cooperativo.
- Finnveden G., Nilsson M., Johansson J., Persson A., Moberg A. y Carlsson T. (2005). Strategic Environmental Assessment methodologies - Applications within the Energy Sector. Environmental *Impact Assessment Review*, 23(1): 91-123. Este estudio cubre: los estudios sobre el futuro, LCA, el análisis de insumo/producto, la evaluación del riesgo de los químicos y los accidentes, el enfoque de los caminos críticos de los impactos, la evaluación del impacto ecológico, el análisis de atributos múltiples, los objetivos ambientales, la valoración económica, las encuestas, y los métodos de valoración basados en masa, energía y área.

Evaluacio´n ambiental.indd 159 24/7/07 18:24:46

APÉNDICE D

Fuentes seleccionadas de información sobre la EAE

***Sitio de Internet del* Equipo de Tareas del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE** (*www.seataskteam.net*). este es el sitio Web dedicado del Equipo de Tareas del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE). Ofrece información sobre los grupos de trabajo, los recursos, las herramientas, las biografías, e incluye una provisión para discusiones en línea.

CIDA (*www.acdi-cida.gc.ca/ea*): En esta página, se ofrecen diversas publicaciones sobre la EAE y la evaluación ambiental (hacer clic en publications). Éstas incluyen un manual de EAE que proporciona una guía sobre la implementación del Decreto Ministerial Federal de 1999 sobre la Evaluación Ambiental y Propuestas de Políticas, Planes y Programas (2003). El manual está dirigido a quienes participen en el desarrollo de una política, plan, o programa, por ejemplo, el personal de los ministerios, los especialistas ambientales, los analistas de programa y proyecto, y los formuladores de políticas.

Unión Europea: (*http://europa.eu.int/comm/environment/eia/home.htm*). Esta página Web ofrece información sobre la evaluación ambiental y la Directiva Europea sobre EAE, las políticas, la integración, la financiación, los recursos, las noticias y el desarrollo.

International Association for Impact Assessment (Asociación Internacional para la Evaluación del Impacto), *www.iaia.org*: El sitio ofrece información sobre la IAIA, conferencias, actividades y proyectos especiales, recursos, publicaciones y materiales de referencia (incluyendo los criterios de desempeño de la EAE y citas clave para los tópicos de evaluación ambiental), y capacitación.

Institute for Environmental Management and Assessment, IEMA (Instituto para la Gestión y Evaluación Ambientales), *www.ieam.net*: El IEMA trabaja sobre guías, capacitación, investigación y proyectos. La página Web ofrece acceso a las publicaciones sobre EA, incluyendo el EA Yearbook (anuario).

International Institute for Environment and Development (Instituto Internacional para el medio Ambiente y el Desarrollo), *www.iied.org/Gov/spa*: La página Web ofrece estudios y libros que pueden bajarse de la Web y sobre EIA, EAE y temas relacionados, y enlaces con *www.nssd.net* para información sobre estrategias de desarrollo sostenible.

Netherlands Commission for Environmental Impact Assessment, NCEIA (Comisión de la Países Bajos para la Evaluación del Impacto Ambiental), *www.eia.nl*: La página Web ofrece servicios de asesoría y actividades de capacitación relacionadas, para apoyar el desarrollo de la EAE en un país, como también ofrecer consejos sobre los términos de referencia para

Evaluacio´n ambiental.indd 161 24/7/07 18:24:47

una EAE. Revisa el resultado, y capacita sobre los procesos de EAE y el desarrollo de los sistemas de EAE. Al aplicarla, la EAE se hace en el marco de un contexto nacional. El NCEIA está desarrollando una base de datos para EAE, que ofrecerá un amplio abanico de información fácilmente accesible.

Regional Environment Centre for Central and Eastern Europe (Centro Ambiental Regional para Europa central y oriental - CAR), *www.rec.org/REC/programs/environmentalassessment*: El centro ofrece servicios para la construcción de capacidad nacional en EAE, y ayuda en la implementación de pilotos de EAE en los países de Europa central y oriental. El CAR facilitó la elaboración del Manual de Desarrollo de Capacidad UNECE SEA, para el Protocolo EAE y para el Manual de EAE para la Política de Cohesión de la UE en 2007-2013.

Sida: Ha publicado guías para la EAE en el contexto de las estrategias de país y los programas sectoriales (disponibles en *www.sida.se/publications*). Éstos hacen énfasis en los nexos clave entre pobreza, medio ambiente, y desarrollo sostenible. Véase también el escritorio de ayuda de la sida, el SEA Helpdesk (Environmental Economics Unit, University of Gotenburgo) (*www.handels.gu.se/seahelpdesk*), el Sida EIA Helpdesk (*Swedish EIA Centre, SLU/Uppsala*) (*www.mkb.slu.se*).

Transport Research Laboratory, TRL (Laboratorio de Investigación sobre el Transporte), Reino Unido: La página Web del Servicio de Información para la EAE, en (*www.seainfo.net*), apoyado por el *Centre for Sustainability* del laboratorio de investigación sobre el transporte, TRL, ofrece un portal para la información sobre la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y la Estimación de Sostenibilidad (ES).

UNECE: La información sobre la EIA y la EAE en el contexto de la Convención de Espoo sobre la Evaluación de Impactos Ambientales en un Contexto Transfronterizo, y su Protocolo sobre la EAE, se encuentra en *www.unece.org/env/eia*.

PNUMA***:*** (*www.unep.org*): Ha desarrollado una segunda versión de su manual de recursos de capacitación sobre la EIA, como foco para la construcción de capacidad. El mismo incorpora un módulo sobre la EAE (Sadler and McCabe, 2002). UNEP también ha publicado guías sobre buenas prácticas para la EIA y la EAE (Abaza *et al*., 2004).

Universidad de la ONU: (*www.onlinelearning.unu.edu*). La página ofrece un enlace con un Curso sobre la EAE, desarrollado para la ***Universidad de la ONU***, que describe una serie de herramientas relacionadas con la EAE y presenta materiales de caso y otra información valiosa.

Banco Mundial: (*www.worldbank.org/sea/*)**:** Esta página Web ofrece información sobre el programa de aprendizaje estructurado sobre la EAE; cómo comprender la EAE; orientación sobre la EAE, documentos generales de referencia y documentos específicos a países y sectores; enlaces externos para la EAE; noticias y eventos; y preguntas y solicitudes. Además (*www.worldbank.org/cea*), ofrece información sobre la evaluación ambiental de país, en tanto que herramienta diagnóstica clave para el nivel de país, diseñada para mejorar los conocimientos del Banco Mundial acerca de los aspectos ambientales del desarrollo de los países clientes, y su gestión, marco, capacidad y desempeño ambiental.

Evaluacio´n ambiental.indd 162 24/7/07 18:24:47

Colofón.