



*Mejorar la gestión,
la colaboración,
la transparencia y
la inclusión*

La evaluación ambiental en la gestión de paisajes

Diez casos

Benín, Burkina Faso, Indonesia, Madagascar,
Mali, Filipinas, Surinam, Tanzania, Uganda,
Zambia

La Comisión Neerlandesa para la Evaluación Ambiental,
UICN NL, WWF NL, el Ministerio de Asuntos Exteriores
de los Países Bajos

Publicación de:

La Comisión Neerlandesa para la Evaluación Ambiental (NCEA) y Recursos compartidos, soluciones conjuntas (SRJS), una asociación estratégica entre la Comisión Neerlandesa para la Evaluación Ambiental, UICN NL, WWF NL y el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

Editado por Gwen van Boven, NCEA

Control de calidad por Edy Blom, UICN NL, Roos Mulder, WWF NL e Ineke Steinhauer, NCEA

Noviembre de 2020



Ministry of Foreign Affairs

La evaluación ambiental en la gestión de paisajes



Índice

1	La evaluación ambiental en la gestión de paisajes	3
2	Observaciones clave	5
3	La aplicación de la EIAS y la EAE en el SRJS: tres temas, diez casos	7
3.1	La evaluación del impacto ambiental y social (EIAS)	7
3.1.1	Una EIAS más inclusiva en Benín	9
3.1.2	La EIAS para la exploración petrolera en Surinam	11
3.1.3	El papel de las OSC en la EIAS para el proyecto petrolero Tilenga, Uganda	13
3.1.4	Implicar a la sociedad civil en la EIAS, Zambia	15
3.2	Poner en marcha la evaluación ambiental estratégica (EAE)	16
3.2.1	La cuenca del Nakambé, Burkina Faso	19
3.2.2	La península de Ampasindava, Madagascar	21
3.2.3	La cuenca del lago Rukwa, Tanzania	23
3.3	Evaluaciones ambientales estratégicas (EAE) completas	25
3.3.1	La ordenación territorial en Bulungan, Borneo Septentrional, Indonesia	27
3.3.2	El desarrollo integrado y sostenible del Sourou, región de Mopti, Mali	29
3.3.3	Planificación del uso del terreno en Zamboanga del Norte, Filipinas	31
4	Reflexiones: recordamos el papel de la EIAS y la EAE en el SRJS	32

1 La evaluación ambiental en la gestión de paisajes

Gracias por su interés en esta publicación sobre la evaluación ambiental en el programa de Recursos compartidos, soluciones conjuntas (SRJS). El SRJS es una asociación estratégica entre la UICN NL, WWF NL y el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos que operó de 2016 a 2020. El SRJS trabajó por todo el mundo en 26 paisajes que proporcionan servicios de ecosistemas que son esenciales para las comunidades locales y para lograr un mayor desarrollo económico. Entre muchos otros enfoques, el SRJS decidió que la evaluación del impacto ambiental y social y la evaluación ambiental estratégica también constituirían buenas herramientas para facilitar los diálogos entre diversas partes implicadas. ¿Por qué estas herramientas?

¿Por qué la evaluación ambiental?

La evaluación del impacto ambiental y social (EIAS) es una herramienta que puede llegar a ser muy poderosa a la hora de tomar decisiones responsables, inclusivas, transparentes y basadas en las pruebas en el marco de los proyectos. El instrumento de la evaluación ambiental estratégica (EAE) complementa a la EIAS y reúne a diversas partes implicadas en torno a las decisiones estratégicas sobre planes, políticas o programas. Tanto la EIAS como la EAE tienen el objetivo de integrar las consideraciones sociales y ambientales en la toma de decisiones. Ambas están destinadas también a volver los procesos de evaluación y planificación más transparentes. Esa transparencia incita a las autoridades a trabajar juntas, cooperando con el sector privado y la sociedad civil, de una manera formalizada. El nexo formal con la toma de decisiones propicia el cumplimiento de las decisiones y refuerza la responsabilidad, de modo que las personas y organizaciones asumen una mayor responsabilidad en la aplicación de las decisiones.

¿Esto ha funcionado también para el SRJS?

Al principio, no todos los socios del SRJS estaban familiarizados con las herramientas de la EIAS y la EAE, y necesitaron tiempo para ver si estas beneficiarían a su labor y de qué forma. El SRJS pidió a la Comisión Neerlandesa para la Evaluación Ambiental (NCEA) que creara una mayor concienciación sobre ello. Gradualmente, con el tiempo, cada vez más socios del SRJS empezaron a promover o aplicar las EIAS y las EAE en sus paisajes y programas. En función de las prioridades en los paisajes, se optó por uno u otro enfoque. En algunos casos, las inversiones en infraestructuras concretas requirieron que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) participaran activamente en las EIAS y en la autorización de esos proyectos. En otros casos, la planificación del uso del terreno en el paisaje exigía unos procesos integrados de EAE y planificación. Actualmente, unos 3 o 4 años después, sería interesante descubrir qué han aportado esos enfoques a los socios del SRJS. ¿Qué tal les funcionaron las EIAS y las EAE? ¿Qué salió bien? ¿Qué inconvenientes siguieron existiendo? ¿Qué ocurrió en los paisajes?

Libreto

Este libretto contiene una breve descripción de las experiencias con las EIAS y EAE en el SRJS, a través de casos de diez países de tres continentes. En un webinar realizado en octubre de 2020 se compartieron y debatieron esos casos y se extrajeron conclusiones. Esté atento a la publicación de los informes completos sobre esas experiencias, cuya presentación está prevista en la conferencia de la Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos (IAIA) en mayo de 2021.



2 Observaciones clave

Al inicio del programa de SRJS, varios socios del SRJS cuestionaron si las EIAS y las EAE aportarían un valor añadido perceptible al enfoque paisajístico. ¿Acaso el enfoque paisajístico no era en sí mismo una ruta participativa e inclusiva para la gestión de paisajes? ¿Por qué harían falta procedimientos adicionales para mejorarlo más aún? Además, en ocasiones pusieron en duda la eficacia de las herramientas de EIAS y EAE en las realidades de sus países.

En esos debates, la NCEA argumentaba que el enfoque paisajístico y la evaluación ambiental se complementan de varias formas:

- La evaluación ambiental es obligatoria para los proyectos (EIAS) en casi todo el mundo y cada vez más países hacen que sea obligatoria para las decisiones estratégicas de planes, políticas y programas (EAE). Por lo general, el enfoque paisajístico es voluntario.
- La evaluación ambiental está intrínsecamente relacionada con la toma de decisiones formal: una licencia para un proyecto requiere una EIAS; la adopción de un plan, una política o un programa requiere una EAE. Como tal, la evaluación ambiental complementa al enfoque paisajístico al aportar una sólida base legal a las decisiones.
- A la hora de tomar decisiones, el enfoque paisajístico fomenta la participación de múltiples partes implicadas. La EIAS y la EAE fortalecen esa participación, ya que a menudo son los únicos procesos formales en los que la reglamentación exige una participación pública. Asimismo, requieren que los documentos generados en el proceso se divulguen públicamente, lo cual posibilita una participación eficaz.
- Un paso importante en la EIAS y la EAE es el desarrollo y la comparación de alternativas. Con ello se logra elegir la mejor opción para un proyecto o plan, teniendo en cuenta las distintas consideraciones económicas, medioambientales y sociales expresadas por los distintos implicados.

Tras cuatro años de práctica y experiencia en distintas formas y entornos, los casos expuestos en este libretto demuestran que, efectivamente, la evaluación ambiental complementa al enfoque paisajístico de maneras notables. La labor del SRJS en lo relativo a las EIAS y EAE muestra que la transparencia y la inclusión mejoraron en muchos casos. La relación con la toma de decisiones formal abrió nuevas vías y asociaciones que anteriormente no existían a los socios del SRJS. Fomentó la cooperación con autoridades gubernamentales, que a su vez entendieron la importancia de implicar a la sociedad civil y han sabido valorar las contribuciones de esta en la toma de decisiones. Los diálogos se han vuelto más neutrales y los socios, más fiables.

Por descontado, sigue habiendo obstáculos y el compromiso no aparece de una vez. Estos procesos llevan tiempo, y requieren escuchar y hacer un esfuerzo consciente. Requieren financiación, que debería venir, al menos en parte, de las autoridades responsables. Sin embargo, el consenso es que esta es una inversión que merece la pena y que se recupera sola en forma de decisiones de mayor calidad, más transparentes y más responsables.

En un reciente estudio del enfoque paisajístico aplicado en el SRJS, los autores apelan al “poder de la EIAS y la EAE para integrarse en las estrategias paisajísticas”.¹ De la misma forma, los socios del SRJS cuya labor se presenta en este libretto están convencidos de que deberían seguir trabajando con EIAS y EAE en sus paisajes. Se han dado unos buenos y prometedores primeros pasos. Las asociaciones dan lugar a una confianza que muchos esperan que dure más allá de los procesos específicos de EIAS y EAE en cuestión.

¹*Landscapes in perspectives, a study on SRJS & the landscape approach* (EcoValue, borrador final, agosto de 2020)



3 La aplicación de la EIAS y la EAE en el SRJS: tres temas, diez casos

3.1 La evaluación del impacto ambiental y social (EIAS)

En Benín, Surinam, Uganda y Zambia, los socios del SRJS trabajaron en EIAS para proyectos. Algunos trabajaron en un caso de EIAS individual y otros trabajaron para mejorar el sistema elaborando directrices o aumentando la capacidad de construcción de la sociedad civil. Muchos invirtieron en la creación de un proceso de toma de decisiones más transparente y en el fortalecimiento del papel de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la evaluación y la revisión.

Las OSC: una parte reconocida

En conjunto, el panorama es claro: mientras que las OSC se han vuelto más conscientes de su poder de convocatoria y más experimentadas en cómo influir sobre los procesos de EIAS, las autoridades, por su parte, han pasado a reconocer a las sociedades civiles como partes serias y cualificadas en esos procesos. En palabras de uno de los socios del SRJS: “Ahora hay una mayor presión para hacer las cosas mejor”. Gracias a esos resultados, ahora hay una mayor concienciación sobre la importancia de la transparencia y el diálogo durante la fase de EIAS, así como durante la implementación del proyecto.

Transparencia

Los casos muestran que sí aumentó la transparencia. Las EIAS ayudan a poner la información a disposición de las partes afectadas y del público general. Sin embargo, pese a que el acceso a la información está mejorando en varios países, en otros sigue siendo complicado, tanto durante el proceso de EIAS como después de la toma de decisiones sobre la EIAS, mientras se lleva a cabo el proyecto. Por tanto, el gobierno debería hacer un acercamiento más eficaz e implicar activamente a las OSC en la supervisión del cumplimiento durante la implementación del proyecto, para ver si realmente se aplican los planes de gestión ambiental y social (PGAS).

Diálogo

Sin embargo, todos los casos muestran que la EIAS ha mejorado el diálogo y la cooperación. Las OSC contactan a las autoridades para escuchar lo que están diciendo. Las relaciones con el sector privado mejoran. El gobierno y la sociedad civil colaboran en la elaboración de unas directrices para el sector. El gobierno invita activamente a la sociedad civil a opinar sobre los PGAS y los planes de acción de reasentamiento.



3.1.1 Una EIAS más inclusiva en Benín

Basado en la aportación de Maximin Djondo, de BEES, Benín

Desde la transición a un gobierno democrático en 1990, Benín ha propiciado una recuperación económica aplicando reformas económicas y estructurales clave. Desde entonces, el país ha llevado a cabo grandes proyectos de infraestructura como carreteras, puertos marítimos y presas. Por desgracia, las comunidades no siempre son plenamente conscientes de esos desarrollos y muchas veces no tienen la capacidad para tomar parte en los procesos de toma de decisiones. La EIAS podría cambiar esto, si se aplicara de forma eficaz.

La EIAS en Benín

El gobierno de Benín adoptó su plan nacional de acción ambiental (PNAA) en 1993 y lo revisó en 2001. Desde entonces, incluye una descripción de los principales objetivos de gestión ambiental y de recursos naturales, con énfasis en una mejor planificación de desarrollo urbano. Asimismo, la ley medioambiental nº 98-030 hace referencia a las directrices de EIA (2017) y exige la aplicación de EIA a los proyectos y programas.

Sin embargo, la implementación de EIAS en Benín a menudo se da demasiado tarde o no se da en absoluto. Cuando ocurre tarde, en muchos casos ya se han tomado las decisiones principales del proyecto y la EIAS se convierte en un mero trámite. Aunque es un requisito, rara vez se consulta a las personas u OSC afectadas.

La capacidad de las OSC para la EIAS

Al invertir en la capacidad de las OSC para la EIAS, nuestro objetivo era aumentar la comprensión del sistema de EIAS y, por tanto, la capacidad de participar de forma eficaz en los procesos de EIAS. Con este fin,

en 2016 el SRJS y sus socios iniciaron una colaboración con la NCEA y la agencia medioambiental de Benín (ABE). En especial, la asociación con la NCEA nos hizo ampliar nuestro alcance. Reforzamos la capacidad no solamente de las OSC, sino también de las comunidades locales, los académicos y los municipios para ejercer presión destinada a lograr unas EIAS y EAE más inclusivas y profesionales y para preparar una participación y una aportación experta constructivas. También trabajamos estrechamente con la ABE para procurar un marco eficaz para la EIAS de proyectos y actividades derivadas de políticas, planes o programas en Benín.

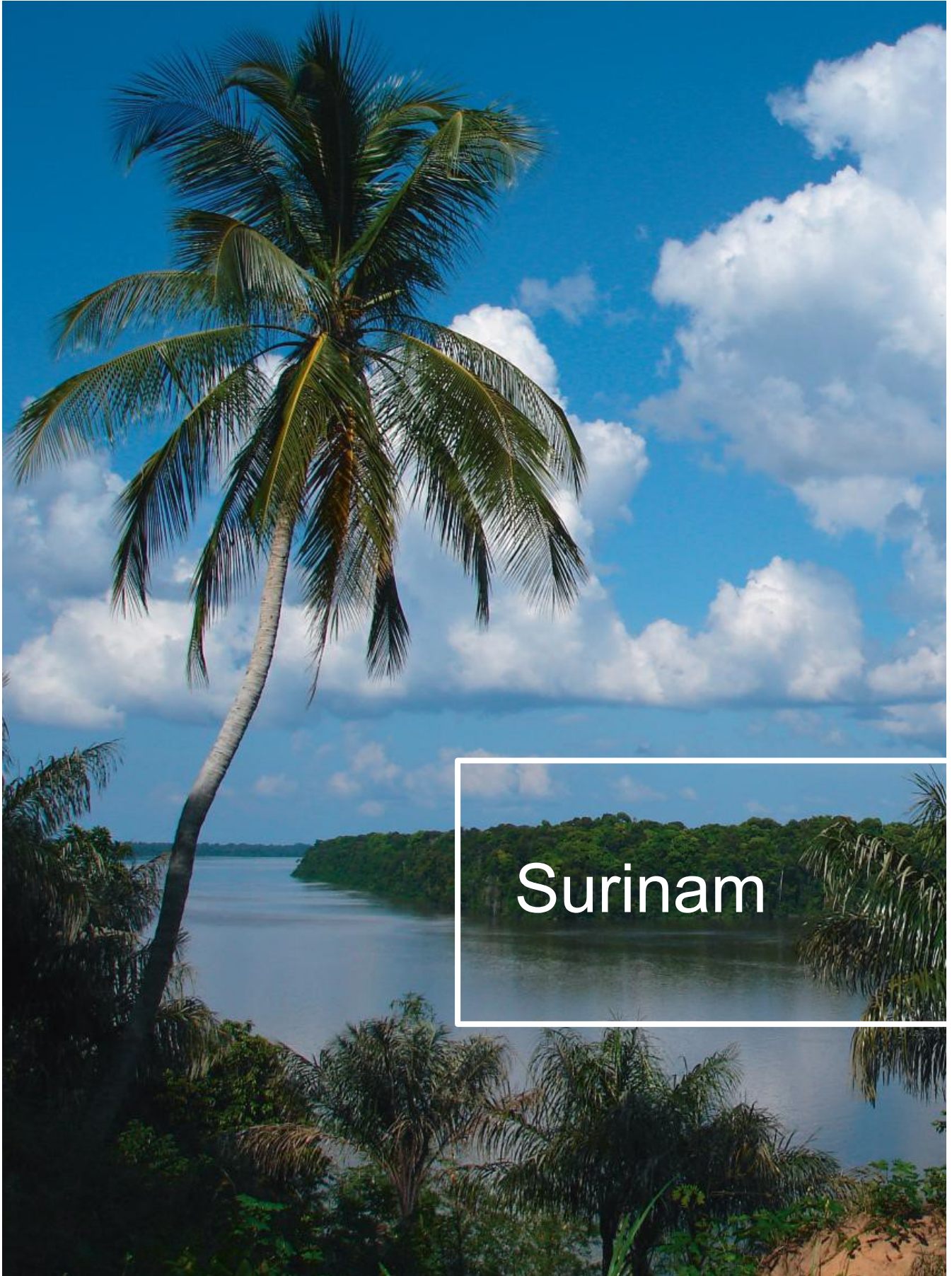
Reconocimiento

Reforzar la capacidad no solo de las OSC sino de todas las demás partes implicadas ayudó a la ABE a reconocer la experiencia y el papel de las OSC como proveedores fiables de información. Ello llevó a que las OSC tuvieran un papel más importante en el sistema de EIAS, demostrado por sus contribuciones al inicio de la EIAS cuando expresan las preocupaciones locales, por su implicación en la validación de los informes de la EIAS y también por su labor en el nuevo decreto de EIAS, por ejemplo.

Antes de 2016, no formábamos parte del proceso. Ahora, cada vez podemos influir más en él. El nuevo decreto incluso reconoce formalmente el papel de las OSC y las formas en que podemos estar implicados en el proceso. Y, en la práctica, ese papel también se reconoce.

Los deltas de los ríos Mono y Ouémé

Los deltas de los ríos Mono y Ouémé en el densamente poblado sur de Benín tienen un elevado valor en términos de biodiversidad. Muchas personas que viven en la zona costera dependen de sus recursos de zonas húmedas y de las funciones que ofrecen para su subsistencia. La velocidad del crecimiento de la población, la urbanización y la industrialización están ejerciendo presión sobre esta zona.



3.1.2 La EIAS para la exploración petrolera en Surinam

Basado en las aportaciones de Quan Tjon-Akon (NIMOS) y Farzia Hausil (WWF), Surinam

Surinam comenzó a producir crudo de yacimientos terrestres en 1983. Las actividades de exploración en alta mar se han intensificado con los años y se han realizado actividades sísmicas en una parte importante de la zona de alta mar de Surinam. Todas las actividades del sector petrolero están guiadas y monitorizadas por la agencia medioambiental, NIMOS. Por un lado, la industria petrolera puede generar una expansión económica en Surinam, pero también puede entrañar riesgos e impactos medioambientales y sociales significativos. La escala es impresionante: desde 2004, la NIMOS revisó 37 declaraciones de impacto ambiental. Solamente este año, se han hecho tres descubrimientos adicionales de petróleo significativos.

La EIAS para la autorización de los proyectos

Hace bien poco, en marzo de 2020, se aprobó la ley marco medioambiental de Surinam. Esta debería suponer una gran mejora, ya que la ley marco hizo que la EIAS pasara de ser un proceso voluntario a ser obligatoria. Desde la nueva ley, las directrices específicas del sector que se elaboran para la EIAS obtienen un valor jurídico. Con la colaboración del SRJS y la NCEA, en septiembre de 2020 se han elaborado directrices específicas relativas a la EIA para el sector petrolero de alta mar que deberían ayudar a regular mejor el sector. Esas directrices incluyen, entre otras

cuestiones, orientación sobre el establecimiento de referencias medioambientales en alta mar y sobre la monitorización de datos.

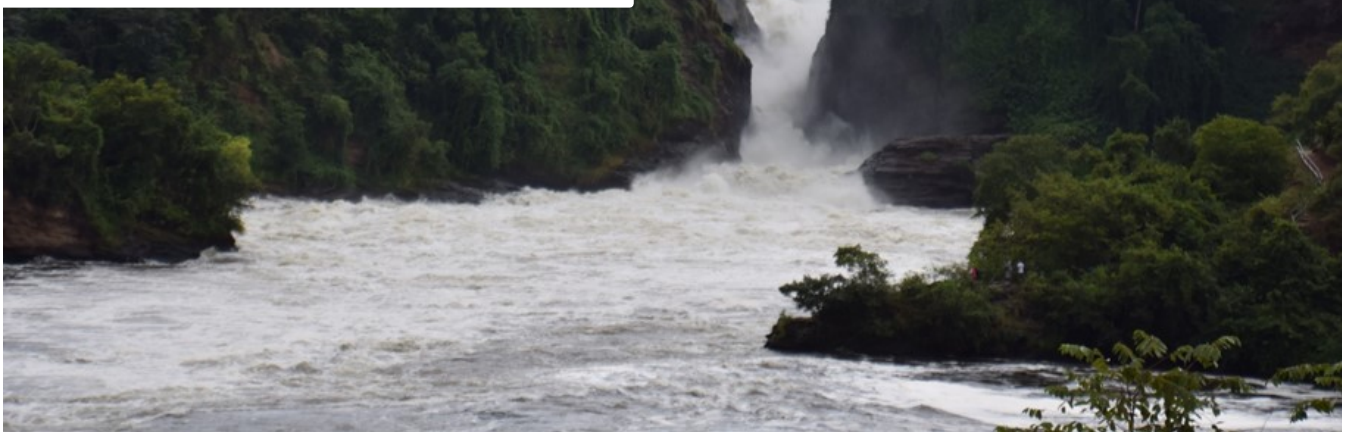
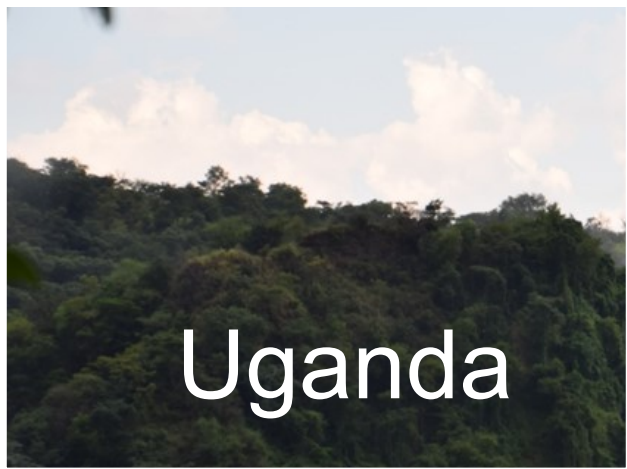
Los futuros estudios sobre la EIAS determinarán si esto funciona. Las empresas muestran una tendencia a seguir las directrices, lo cual resulta prometedor. Ayuda que han estado implicadas en la elaboración de las directrices, cosa que aumenta las probabilidades de que las cumplan.

La evaluación ambiental estratégica

Es fundamental mejorar la calidad de los estudios de EIAS y regular mejor la exploración petrolera en alta mar elaborando directrices específicas para el sector. Junto a esto, también debemos observar al sector desde una perspectiva más amplia para asegurarnos de que su desarrollo está guiado por estándares internacionales elevados y cumple los ODS. El uso de la evaluación ambiental estratégica (EAE) es una perspectiva tal. La EAE es un concepto nuevo para el país y, aunque ha habido una concienciación y una creación de capacidad iniciales para la EAE, todavía no se han explorado la mayoría de las oportunidades de promover esta herramienta como un medio clave para integrar las consideraciones ambientales y sociales en los programas y políticas gubernamentales.

Surinam

Aparte de la exploración petrolera, también se están extendiendo en el prístino interior de Surinam la extracción ilegal de oro aluvial y, como consecuencia de ello, la construcción de carreteras. Esto está provocando una mayor contaminación por mercurio y la perturbación de ríos y arroyos, y está abriendo al desarrollo selvas tropicales que estaban en su mayor parte intactas.



3.1.3 El papel de las OSC en la EIAS para el proyecto petrolero Tilenga, Uganda

Basado en la aportación de Dickens Kamugisha, AFIEGO, Uganda

En 2006, se descubrieron depósitos petrolíferos comerciales en Uganda. Desde 2012, el gobierno ugandés y las empresas petroleras que operan en Uganda han intentado acelerar la producción petrolera. El proyecto Tilenga es uno de los tres principales proyectos petroleros bajo los cuales se están preparando las reservas petrolíferas de Uganda para su explotación; los otros dos son el proyecto Kingfisher y el proyecto de oleoducto de petróleo crudo de África Oriental (EACOP). Las reservas petrolíferas se ubican principalmente en Albertine Graben, una región sensible y biodiversa de importancia internacional y que aporta servicios como agua, comida y resiliencia climática.

Requisito legal

A fin de abordar los riesgos de la explotación petrolera y los proyectos relacionados para el medioambiente y los medios de subsistencia, la legislación de Uganda exige que se realicen estudios de EIAS antes de implementar cualquier proyecto petrolero. La autoridad nacional de gestión ambiental (NEMA) tiene el mandato de permitir o rechazar cualquier proyecto en función de la gravedad de los peligros y de la naturaleza de las medidas paliativas. En la práctica, la evaluación deficiente de los posibles impactos de los proyectos, así como la falta de cumplimiento del procedimiento de EIAS, siguen mermando la eficacia de la EIAS.

La implicación de las OSC en la EIAS

Una forma de aumentar la eficacia de la EIAS es hacerla más inclusiva. A partir de 2017, el programa SRJS trabajó junto con el instituto africano para la gestión energética (AFIEGO) y los socios de las OSC con el fin de reforzar la capacidad de las partes implicadas relevantes en Uganda de revisar y monitorizar los

informes de EIAS y los certificados de aprobación. Ello resultó oportuno, ya que en 2018 se presentó la EIAS a la NEMA para el proyecto petrolero Tilenga. En consecuencia, la NEMA invitó a los ciudadanos a revisar y hacer comentarios escritos sobre el informe de EIAS de Tilenga. La autoridad petrolera, como agencia líder, también organizó audiencias públicas sobre el informe.

Comentarios sobre lagunas

Sí, las OSC pudieron intervenir en la revisión de la EIAS de Tilenga. Participaron en las audiencias públicas, lograron implicar a sus líderes y presentaron comentarios por escrito sobre los informes de EIAS a la NEMA. Respecto a Tilenga, las OSC y otras partes implicadas detectaron varias lagunas en el informe de EIAS, incluidos unos planes de mitigación incompletos para proteger el medioambiente y los medios de subsistencia. Además, el informe carecía de evaluaciones de alternativas para el proyecto que dieran opciones a los ciudadanos durante el proceso de revisión.

Un mejor proceso

Aunque todavía no se habían llenado todas esas lagunas de forma satisfactoria, la NEMA emitió un certificado de aprobación de la EIAS. Por tanto, se inició un proceso judicial para impugnar esas decisiones. Mientras esperamos la resolución, seguimos monitorizando la implementación y el cumplimiento del certificado de aprobación. Todavía es pronto, pero se ve un cambio grande y positivo en el proceso. Antes, los ciudadanos no tenían conocimiento de los planes de mitigación. Ahora, las autoridades, los promotores y los ciudadanos hablan sobre su implementación, monitorización y cumplimiento. Tenemos la esperanza de que esa sea una buena señal para el futuro.

Murchison

El paisaje de Murchison de Uganda alberga zonas cruciales de biodiversidad de importancia nacional e internacional. Los ecosistemas son esenciales para proporcionar comida, agua y resiliencia climática a muchas personas en Uganda y en los países vecinos. Esos ecosistemas y servicios que ofrecen están en peligro debido al emergente sector del petróleo y del gas y a la deforestación para la producción de alimentos.



3.1.4 Implicar a la sociedad civil en la EIAS, Zambia

Basado en la aportación de Agness Musutu, WWF, Zambia

En Zambia, el marco de políticas y legislación de la evaluación del impacto ambiental y social (EIAS) es bastante sólido. No obstante, en la práctica su eficacia deja mucho que desear. El cumplimiento del procedimiento de EIAS es escaso, los informes de EIAS a menudo tienen una calidad insuficiente, hay una capacidad limitada de seguimiento y la gestión de dichos procesos con frecuencia es deficiente. Aunque la sociedad civil es consciente de esas carencias, esta no siempre influye de forma eficaz en los procesos de EIAS.

Una oportunidad desaprovechada

Esto es una oportunidad desaprovechada, puesto que la sociedad civil es una fuente rica de información (local) que puede utilizarse para realizar evaluaciones de impacto precisas. Las OSC también podrían comprobar si la información de la EIAS es correcta y está completa, y pueden visitar la zona para comprobar lo que hay en el terreno, movilizar a las personas y prepararlas para las audiencias públicas. Aunque las directrices zambianas de EIAS posibilitan la participación de las partes implicadas, con frecuencia las consultas públicas tienen una escasa asistencia, la información no está disponible para las comunidades y las OSC, o las reuniones se llevan a cabo en ubicaciones de difícil acceso para las partes implicadas, incluidas las OSC. Otro motivo por el que las OSC no siempre influyen de forma eficaz en las EIAS es que su capacidad de revisión es limitada.

Ello también lo reconoció la agencia de gestión ambiental de Zambia (ZEMA) al pedir comentarios sobre un proyecto para brindar revisiones técnicas, especialmente en materia de hidrología y caudales medioambientales. A medida que aumentaba el número de informes de EIAS, se hacía más evidente la necesidad de reforzar la capacidad de otras OSC y de los asesores de las partes implicadas para participar en la revisión de informes de EIAS.

Reforzar la capacidad

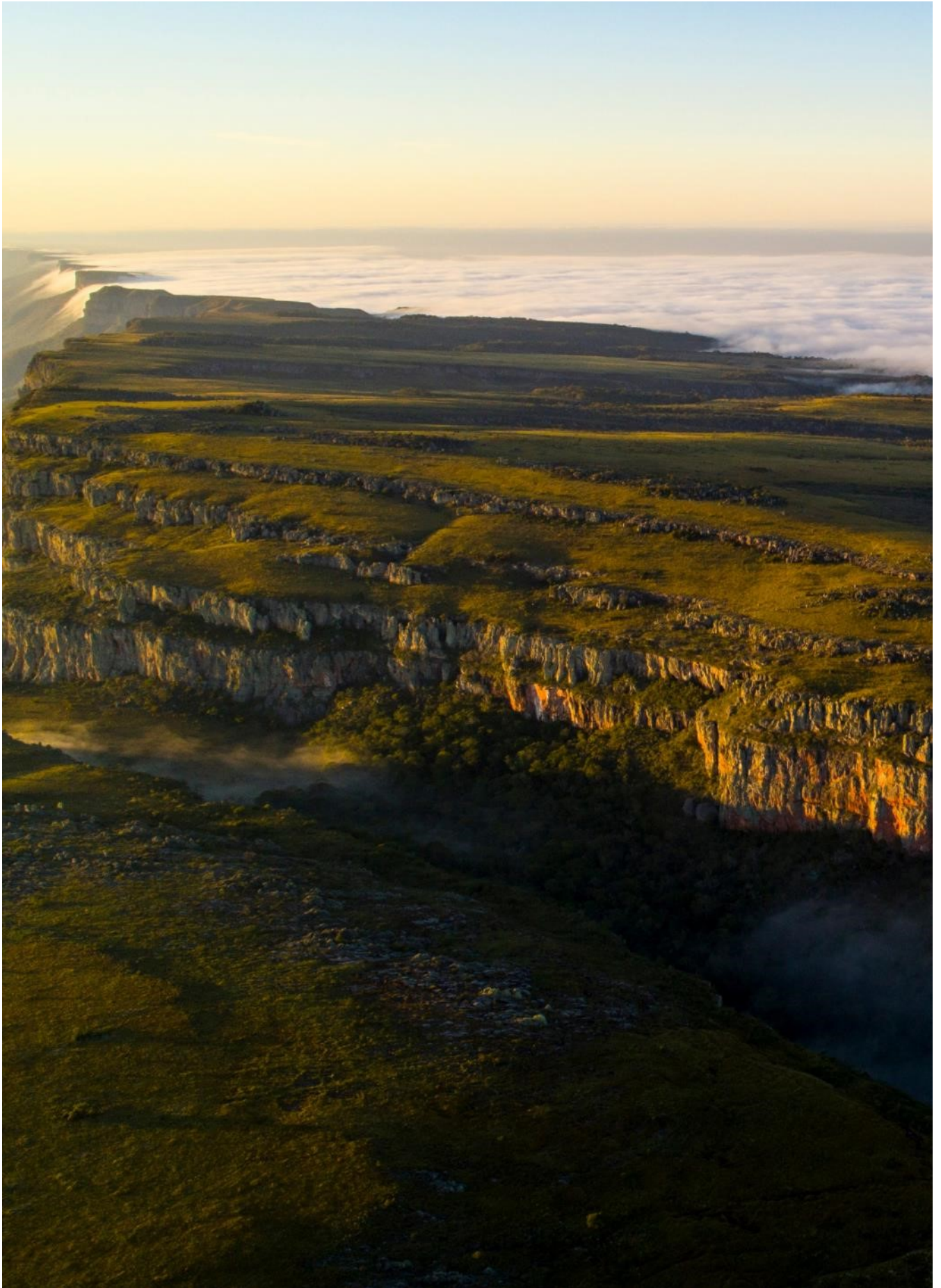
En los 5 últimos años, WWF junto con la ZEMA y la NCEA y con el apoyo del SRJS han trabajado con socios de OSC en la forma de participar de manera eficaz en la revisión de EIAS. Hemos aprendido cómo formular comentarios y presentarlos a tiempo y de una manera en que la ZEMA los tome en cuenta formalmente durante el procedimiento. Ello ha llevado a que los socios de OSC se hayan implicado en más de 5 procesos de EIAS para grandes proyectos de infraestructura hidráulica y minería, mediante la revisión de informes de proyectos de EIAS, la participación en audiencias públicas sobre los proyectos y la recopilación y documentación de información proveniente de las comunidades afectadas sobre las preocupaciones de estas. Asimismo, la coalición también se ha embarcado en la revisión de las directrices nacionales de EIAS para aumentar la participación de las OSC en los procesos de toma de decisiones y de EIAS.

Tiempos de cambio

Actualmente la situación está cambiando a gran velocidad. Hay un mayor interés del público general y de las OSC en abordar las deficiencias notificadas en los procesos de EIAS. La mayor vigilancia y la puesta en común de recursos mediante coaliciones localizadas, así como las asociaciones nacionales e internacionales, están elevando la implicación de las OSC en los procesos de EIAS. Además, las autoridades encargadas también están estableciendo asociaciones con las OSC para mejorar la participación. Hay un número creciente de casos de comunidades que colaboran con las OSC y recurren a los litigios para impugnar decisiones. La ZEMA es cada vez más consciente de los beneficios de colaborar con las OSC en áreas donde pueden jugar papeles complementarios y sigue invitándolas a revisar y comentar sobre los proyectos de minería y energía hidroeléctrica a gran escala en paisajes clave. Los medios formales e informales de participación han ayudado a generar confianza y a reducir las problemáticas restricciones políticas a las que suelen enfrentarse las OSC.

Zambeze

Los ecosistemas de agua dulce del río Zambeze, que son esenciales para el aprovisionamiento de agua, la seguridad alimentaria y la resiliencia climática, se ven amenazados por el desarrollo de infraestructuras, la minería y la agricultura a gran escala.



3.2 Poner en marcha la evaluación ambiental estratégica (EAE)

En muchos países, la evaluación ambiental estratégica (EAE) aún es algo total o relativamente nuevo. Quizá forme parte del marco reglamentario, pero todavía no se pone en práctica. O puede que ocurra lo contrario: es posible que haya algunas experiencias con EAE voluntarias o promovidas por donantes, pero aún no existen directrices o marcos legales.

En Burkina Faso, Madagascar y Tanzania, los socios del SRJS empezaron a trabajar en las EAE por primera vez. ¿Qué significa empezar algo nuevo en un contexto en el que por ahora hay poca o ninguna experiencia? ¿Qué hace falta para convencer a los demás del valor añadido de la EAE? Y, yendo un paso más allá, ¿qué se necesita para iniciar en la práctica los procesos de EAE para planes concretos?

El establecimiento de asociaciones

Todos los casos muestran que lleva tiempo empezar a planear procesos y convencer a las partes para integrar la EAE en ese proceso de planificación. Invertir en las asociaciones claramente constituye la base para iniciar los procesos de EAE. Si no hay confianza entre las partes implicadas que participan en la elaboración de un plan, es complicado alcanzar decisiones inclusivas y sostenibles que respeten las preocupaciones de todos los implicados. Se mencionan distintos factores que favorecen el éxito de los procesos de planificación y EAE:

- ¡Paciencia! Hay que invertir tiempo en el proceso completo de concienciar, generar confianza, establecer una participación significativa de las partes implicadas y crear un buen vínculo con el nivel correcto de toma de decisiones. Esto puede parecer un proceso largo, pero al final compensa. Y, a menudo, no solo compensa para el proceso de planificación en curso, sino también para otras actividades presentes o futuras.

- ¡Escuchar! Al inicio del proceso, escuchar a los demás es más importante que negociar.
- Las plataformas de múltiples partes implicadas se consideran importantes para iniciar los procesos de EAE. Estas ayudan a velar por que las OSC, los gobiernos y el sector privado estén implicados en el proceso de forma conjunta, al mismo tiempo. Esos son los cimientos de generar confianza y conocerse y comprender de dónde surgen las demás perspectivas. Favorece la creación de un sentimiento de responsabilidad y participación conjuntas. Solo entonces se puede optimizar la colaboración.
- Que haya un facilitador neutral —la NCEA, en este caso— ayuda a conectar a los distintos implicados que tradicionalmente no se encuentran o no reconocen o respetan los papeles de los demás.

Todavía quedan obstáculos

Por supuesto, sigue habiendo obstáculos. Por ejemplo, las dimensiones de poder siguen minando los procesos. Las OSC inician los debates, pero el poder para tomar decisiones se encuentra a un nivel mayor. Cambiar esas dimensiones es un proceso largo. Además, la participación del sector privado sigue siendo complicada y lleva tiempo, aunque es prometedora cuando funciona.

¿Las EAE han mejorado las decisiones o los planes? Es demasiado (¿) pronto para sacar conclusiones, ya que todavía se están elaborando los planes y sus EAE en estos casos. Sin embargo, en conjunto, los tres casos muestran que los procesos ahora son más inclusivos en comparación con la situación anterior. Han aumentado el respeto y el reconocimiento de los puntos de vista de los demás. El sentimiento general es que ello dará lugar a planes en los que estén mejor equilibradas las cuestiones sociales, medioambientales y económicas.



3.1.5 La cuenca del Nakambé, Burkina Faso

Basado en la aportación de Mamadou Karama, AGEREF/CL, Burkina Faso

La evaluación ambiental estratégica (EAE) existe en Burkina Faso, pero se practica poco. Las leyes medioambientales de Burkina Faso contemplan la EAE como una herramienta relevante para la planificación e implementación de los programas, planes y políticas de desarrollo que tienen impactos significativos sobre el medioambiente. No obstante, ninguno de los actores nacionales implicados en el proceso (los ministerios responsables, la agencia ambiental BUNEE, otras instancias gubernamentales y oficinas técnicas y las OSC) tienen suficientes capacidades para llevarla a cabo. Pese a la escasa experiencia con la EAE, el SRJS aspiró a utilizarla con el fin de cumplir tres objetivos principales para la gestión sostenible de la cuenca del Nakambé:

- Facilitar una sinergia de acción, transparencia y complementariedad
- Generar confianza entre las partes implicadas y favorecer una buena colaboración en la que se tengan en cuenta los distintos intereses y necesidades
- Fomentar la práctica de la EAE a la hora de planificar la gestión de paisajes en Burkina Faso.

Diversas vías para el cambio

En 2017, con el fin de llenar el vacío de las capacidades relativas a la EAE, el programa SRJS pidió a la NCEA que facilitara una primera formación sobre la EAE como parte de la planificación de paisajes en la cuenca del Nakambé. Los participantes fueron OSC que eran socios clave del SRJS, así como la autoridad nacional de evaluación medioambiental (BUNEE), agencias de gestión de cuencas, agencias técnicas gubernamentales, empresas mineras, OSC y organizaciones comunitarias.

En ese momento, varios desarrollos favorecieron de manera simultánea que la EAE ganara un mayor

impulso. Por una parte, una colaboración independiente entre la NCEA y la BUNEE dio lugar a una mayor apertura de miras de la BUNEE. Al mismo tiempo, las actividades destinadas a fortalecer al SRJS tuvieron como resultado una mayor participación comunitaria en los procesos de gestión y sumaron a las competencias y a la confianza de las OSC a la hora de promover un mayor cumplimiento de las leyes y de los reglamentos, así como la denuncia de las carencias evidentes. En esto, es fundamental tener información sólida sobre los procesos y actividades. Los estudios temáticos ayudaron a aportar pruebas convincentes al debate.

Hoy es más verde

El resultado hoy en día es una gestión más ecológica e inclusiva de los recursos naturales en la cuenca del Nakambé. Un factor es un mayor conocimiento de las leyes y de los reglamentos que rigen la gestión de los recursos hídricos por parte de todas las partes implicadas. Otro es una mejor participación de todos los implicados en los marcos de consultas. La financiación también es importante. Ahora no solamente vemos el pago de impuestos por parte de las empresas mineras y la financiación de los planes de acción por parte de los comités locales de agua (CLE), sino también la protección en especie de las riberas del río Nakambé por parte de las comunidades locales mediante muros de contención de piedra y reforestación. Por último, la agencia del agua del Nakambé (AEN) está llevando a cabo actualmente la primera EAE.

Comenzar la EAE y convencer a las partes para que la aplicaran llevó tiempo y esfuerzo. Fue complicado iniciar diálogos y establecer asociaciones con cada parte implicada. El cambio positivo que vemos hoy no solo se debe a una de las iniciativas descritas, sino a todos los esfuerzos combinados juntos.

El Nakambé

La cuenca del Nakambé abastece de agua y comida a más de ocho millones de personas. Además garantiza la biodiversidad y la resiliencia al cambio climático. La zona sufre una pérdida de biodiversidad, una degradación del suelo y una cantidad y calidad del agua en declive. Es debido a una gestión deficiente y a la presión provocada por una creciente demanda urbana de productos básicos a causa del crecimiento demográfico y la extracción de oro industrial y artesanal.



Madagascar

3.1.6 La península de Ampasindava, Madagascar

Basado en las aportaciones de Jeannie Raharimampionona, MBG, y Patrick Ranirison, Famelona, Madagascar

En Madagascar, la planificación del desarrollo territorial se lleva a cabo a los niveles regional y municipal. Esta planificación conlleva la identificación y el análisis del potencial de cada sector de desarrollo en la región o el municipio. Ese enfoque tiene en cuenta cada sector por separado y se centra principalmente en las cuestiones socioeconómicas. Como resultado de ello, deja de lado las dimensiones del impacto medioambiental y social. Tampoco ayuda a articular las visiones estratégicas para las distintas intervenciones de los territorios.

En la península de Ampasindava, que se ubica en el noreste de Madagascar, se inició una EAE para estimular una planificación más integrada y estratégica. Ampasindava es muy rica en biodiversidad y tiene mucho potencial: recursos minerales, zonas marinas y terrestres protegidas, la agroindustria, el turismo... Esperábamos de la EAE un plan de desarrollo del paisaje con una visión estratégica de las actividades que podrían resultar conflictivas en el paisaje de Ampasindava, un plan que tuviera en cuenta las consecuencias medioambientales y sociales de las distintas decisiones que deben tomarse.

La integración de la planificación y la EAE

En lugar de aplicar la EAE para evaluar la planificación existente del desarrollo territorial, hemos creado un enfoque que combina ambos procesos: el proceso de la EAE se lleva a cabo integrado en el proceso de planificación del desarrollo del paisaje. La EAE todavía no forma parte del sistema malgache, por lo que ha llevado tiempo descubrir cuál sería la mejor forma de hacerlo. Entre las cuestiones que debíamos abordar estaba el velar por una participación eficaz de las comunidades locales en el proceso a nivel de sitio y a

nivel nacional, para adaptar los procesos al contexto de Madagascar. Ello suponía afrontar dos inconvenientes principales: 1) el marco legal confuso de la EAE y 2) la laguna en la planificación del desarrollo del paisaje. Sin duda lleva su tiempo cuando el proceso es nuevo.

Un enfoque con múltiples partes implicadas

La EAE implica a todos los actores relevantes en la gestión de su espacio. Hemos utilizado la EAE para promover los diálogos neutrales y dar voz en una mesa redonda a los distintos implicados y a posibles actores contrarios en el paisaje, como comunidades locales, la sociedad civil, científicos y conservacionistas, encargados de las zonas protegidas, empresas privadas (empresas mineras y empresarios turísticos), servicios estatales, etc. Juntos hemos elaborado un enfoque que muestra qué plan desarrollar, quién es responsable de ese plan, cómo integrar la EAE en el proceso de planificación y quién debe desempeñar cada función. Dicho enfoque fue una decisión conjunta firmada por la plataforma de múltiples partes implicadas. Ese momento supuso el comienzo formal de la EAE y los procesos de planificación.

Escuchar

El plan y la EAE todavía no están terminados, pero hemos conseguido iniciar el proceso y mantener a todo el mundo involucrado. Incluso la empresa minera, cuyas actividades son percibidas como las más amenazantes por los demás implicados, sigue acudiendo a las reuniones. La clave es generar confianza y asegurarse de que escuchamos los intereses de los demás, y no solo que los demás comprendan nuestros objetivos. Debemos seguir escuchándonos unos a otros.

Ampasindava

Los diversos ecosistemas y la biodiversidad única que sostienen las economías locales en la costa noroeste de Madagascar están sometidos a la presión que ejercen los cultivos cambiantes y la minería a gran escala, entre otras amenazas. Una gran proporción de la población tiene medios de subsistencia que dependen de forma directa de los recursos naturales, y las reivindicaciones enfrentadas sobre tierras y agua son cuestiones cruciales.



Tanzania



3.1.7 La cuenca del lago Rukwa, Tanzania

Basado en la aportación de Andrew Mariki, LEAT, Tanzania

La ley de gestión ambiental de Tanzania de 2004 requiere que se lleve a cabo una EAE al preparar nuevos proyectos de ley, políticas, reglamentos, estrategias, planes y programas. En 2017 se publicó la guía nacional para la EAE. Esta es una de varias iniciativas que el gobierno ha implementado para incorporar esa evaluación a los planes de desarrollo nacionales. Cada vez se reconoce más que la EAE es importante a la hora de conectar un medioambiente sano con el bienestar de los ciudadanos. Sin embargo, su práctica sigue siendo muy novedosa en Tanzania. Además, supone un reto: los anteriores casos de EAE en Tanzania muestran que las partes implicadas tienen conocimientos insuficientes sobre la EAE, a menudo hay una escasa participación en los procesos por parte de los implicados y hay un acceso limitado a la información relevante sobre la EAE.

Hoja de ruta

En 2018, el ministerio de recursos hídricos planeó realizar una EAE para la revisión de los planes de gestión de recursos hídricos integrados para 5 cuencas, incluida la del lago Rukwa. La demanda excesiva de agua para los planes socioeconómicos es una preocupación creciente en lo que respecta al lago Rukwa. El enfoque solo permitió realizar un proceso muy breve de EAE, en el que hubo una única reunión con las partes interesadas de la cuenca. Eso claramente es insuficiente, en especial dado que este tipo de evaluación era algo nuevo para la mayoría de las partes implicadas. Por tanto, la alianza del SRJS decidió trabajar en una hoja de ruta de la participación de diversas partes implicadas para la EAE. Esa hoja de ruta ayudaría a generar un entendimiento conjunto entre

las partes interesadas de la cuenca y allanaría el camino hacia una participación más eficaz y eficiente de los interesados durante la implementación de la EAE. De esa forma, las partes implicadas deberían poder velar por que se aborden las cuestiones medioambientales y sociales en el plan de desarrollo del lago Rukwa, y no solamente las cuestiones socioeconómicas.

El establecimiento de asociaciones

La EAE se encuentra actualmente en el punto de especificar su alcance. Logramos interactuar de manera proactiva con las autoridades gubernamentales, no solo a nivel nacional, sino a nivel de distritos. La formación de distintos grupos de interesados ayudó a prepararlos para la EAE. En el marco de la cuenca, se estableció una plataforma de EAE con múltiples partes implicadas. Se continuó con las interacciones entre los interesados en la EAE en los foros de usuarios ya existentes de las subcuencas de agua. De ese modo, se implicó a más de 4500 personas en el proceso.

Por supuesto, la fase de evaluación está todavía por llegar, pero ya vemos mejores asociaciones y una mayor confianza entre los socios gubernamentales y de la cuenca, incluidos el sector privado y las OSC. Hasta ahora, el proceso ha dado lugar al desarrollo de unos términos de referencia para la EAE, en los que se han incluido los puntos de vista de esos socios. Dichos términos de referencia se han presentado ante el ministerio de agua. El nivel de confianza y colaboración que hemos alcanzado no solamente beneficiará a este proceso de planificación, sino también a otros actuales y futuros.

El lago Rukwa

Los lagos y bosques y el parque nacional del paisaje de Rukwa-Katavi, tan ricos en biodiversidad, están sometidos a una presión procedente del marcado aumento de desarrollos económicos a gran escala. Ello se ve exacerbado por una planificación deficiente del uso del terreno y por una pobre implementación de los reglamentos medioambientales.



3.2 Evaluaciones ambientales estratégicas (EAE) completas

En Indonesia, Mali y Filipinas, los socios del SRJS han concluido uno o más procesos de EAE. Al igual que el grupo anterior, ellos también se toparon con obstáculos a la hora de iniciar los procesos de EAE y de vincularlos correctamente con los procesos de planificación adecuados. ¿Cómo lograron hacerlo? Los factores destacados que se mencionaron en los tres casos fueron la inclusión, el compromiso del gobierno y un proceso neutral y facilitado, a menudo con las OSC como impulsores externos.

Inclusión

La EAE brinda la oportunidad de incluir a partes interesadas que de otra forma no tendrían ocasión de participar en la toma de decisiones. Esto se refiere a una inclusión amplia: distintos niveles del gobierno, grupos de propietarios y usuarios, grupos de edad, un buen equilibrio cultural y de género, etc. Por desgracia, la participación no siempre es eficaz y no es por definición inclusiva. Requiere hacer un esfuerzo deliberado para beneficiarse de esta oportunidad que trae consigo la EAE. Se ha resaltado que es necesario interactuar con las partes implicadas en su contexto y de acuerdo con él. Por tanto, en todos los casos se hizo un mapeado detallado y participativo de los implicados para determinar a quién involucrar en el proceso. Es complicado lograrlo en las zonas remotas, pero es una condición indispensable para saber a quién involucrar, comprender su papel y diseñar la mejor estrategia para interactuar con esos implicados.

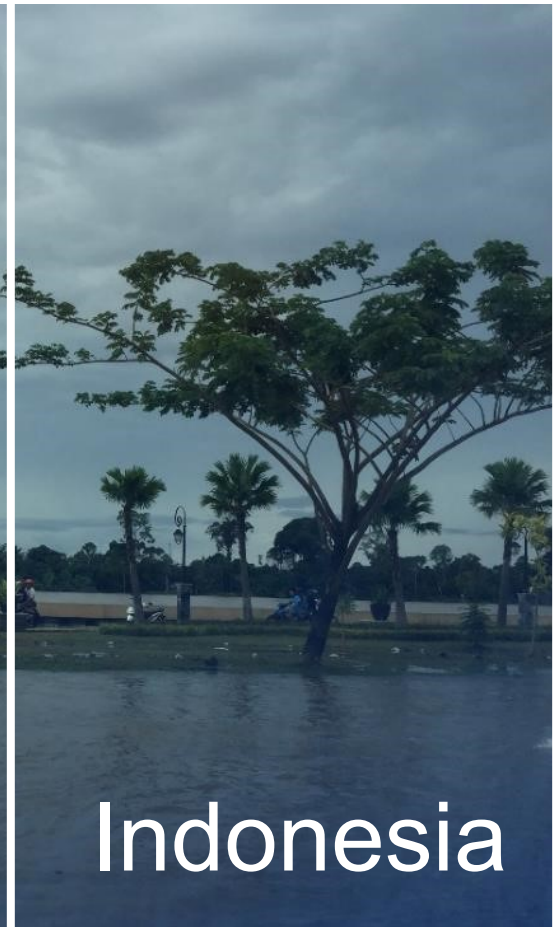
El compromiso del gobierno

Otro factor impulsor para terminar con éxito la EAE fue el compromiso del gobierno. Dicho compromiso es esencial para que la EAE resulte eficaz cuando se quiere influir en la toma de decisiones sobre el plan que se está elaborando. De nuevo, los socios reconocieron varios factores que aumentaron ese compromiso. En primer lugar, ayudó que la EAE fuera un requisito legal. El vínculo con el proceso de planificación formal facilitó que los planificadores hicieran su trabajo correctamente. En relación con esto, cuanto más estrechamente se integra la EAE en el proceso de

planificación, más probable es que influya en el propio proceso de planificación, lo cual motiva de nuevo al gobierno a llevar a cabo una buena EAE. En segundo lugar, todos los casos tuvieron una participación gubernamental a varios niveles: local, regional y/o nacional. La EAE era más eficaz cuando contaba con la participación de los gobiernos a los niveles adecuados y cuando se invertía en el diálogo entre esos niveles, de forma que llegaran a reconocer los distintos papeles y mandatos de cada uno en la toma de decisiones. Los mapeados de partes interesadas también favorecieron que se identificara e involucrara a los responsables de la toma de decisiones de alto nivel desde el principio, lo cual hacía que estos fueran más propensos a respaldar los resultados de la EAE y su integración en el proceso de planificación. El tercer factor es la financiación. En los tres casos, parte de la financiación provenía de fuentes externas, pero siempre en combinación con subvenciones del propio gobierno. Ello apunta al compromiso de obtener resultados, pero también mejora el compromiso de velar conjuntamente por un proceso eficaz de planificación y EAE.

Un proceso neutral

Para que la EAE resulte eficaz y fiable, debe ser un proceso bien diseñado y profesional, facilitado por una parte neutral que todas las partes implicadas reconozcan como tal. En muchas instancias, la NCEA ha aportado esa neutralidad al proceso, lo cual ha ayudado a convencer a los gobiernos y otras partes implicados de poner en marcha la EAE e iniciar un debate neutral. En todos los casos, la presencia de una OSC fuerte ha desempeñado un papel importante como fuerza impulsora. Estas han ayudado a convencer a los responsables de tomar las decisiones para que hicieran la EAE y han actuado como mediadoras, facilitadoras y coordinadoras entre las partes implicadas. Esa fuerza impulsora mueve el proceso y hace que el gobierno reconozca el papel constructivo de las OSC en una buena gestión. Un resultado destacado es que es probable que ello dure más allá del proceso individual de EAE y planificación.



3.2.1 La ordenación territorial en Bulungan, Borneo Septentrional, Indonesia

Basado en la aportación de Astrid Puspitasari, Sawit Watch, Indonesia

En Indonesia, la EAE es obligatoria para cualquier política, plan y programa desde 2009. La debe llevar a cabo el gobierno local, provincial o nacional. Aunque la EAE se aplica de forma relativamente generalizada, en la práctica vemos que el proceso no siempre es eficaz. ¿Cómo se podría cambiar esto? Sawit Watch es una OSC indonesia cuya labor es fomentar unos procesos de EAE más participativos, primero en el distrito de Berau y, recientemente, en Bulungan en la provincia de Borneo Septentrional. El objetivo de la EAE en Bulungan era proteger la cuenca y el delta del Kayan e integrar a las zonas forestales comunitarias en el proceso de ordenación territorial.

Una perspectiva más amplia

En la EAE para el plan territorial del distrito de Bulungan, tratamos de ver más allá de los aspectos territoriales o físicos del entorno. Reconocimos las interacciones entre humanos y entorno que crean el paisaje. Esas interacciones hacen que cobre todavía más importancia la implicación de las partes interesadas. Y mientras tanto, debemos reconocer las interacciones que afectan al medioambiente más allá de los límites administrativos. Por ejemplo, las actividades y el uso de la tierra río arriba afectan al resto de la cuenca y al la delta del río. Invitamos a los académicos locales a fortalecer el proceso de EAE y a crear una perspectiva más holística.

Participación de las partes interesadas

Gracias a nuestra experiencia previa en Berau, sabíamos que necesitábamos mejorar y diversificar nuestra estrategia para la participación pública. Entre otras cosas, montamos una plataforma en línea, organizamos varias conversaciones con las comunidades de la zona afectada y utilizamos material visual para facilitar los debates.

Organizamos la participación de fuera de la zona afectada y facilitamos un aprendizaje conjunto entre otras partes interesadas. Además, tratamos de obtener un compromiso por parte de los mayores responsables de la toma de decisiones en Bulungan.

Integración de la EAE y la planificación

La EAE contribuyó mucho a nuestro objetivo de proteger la cuenca y el delta del Kayan e integrar a las zonas forestales comunitarias en el proceso de ordenación territorial. Ese objetivo se alcanzó gracias a dos factores claves. Primero, procuramos que hubiera una comunicación continua entre los equipos de la EAE y de la ordenación territorial. De ese modo, las recomendaciones derivadas de la EAE podían integrarse y acomodarse fácilmente en el proceso de ordenación territorial. Segundo, la EAE dio a las OSC y a las comunidades locales la oportunidad de intervenir activamente en ese proceso. La participación de las partes interesadas en el proceso de la EAE es fundamental para velar por la integración de sus aportaciones en la ordenación territorial.

La práctica en el futuro

Todavía hay muchas trabas que superar si pretendemos lograr una integración eficaz de la EAE en el proceso de planificación en Indonesia. En concreto, necesitamos concienciar sobre la importancia de que las partes interesadas participen en el proceso de la EAE. En Bulungan conseguimos aumentar la participación de los interesados, desde las comunidades hasta los funcionarios locales del gobierno y los académicos locales. Esperamos que este tipo de participación de diversas partes interesadas en la EAE constituya una guía para la práctica futura en Indonesia.

Bulungan, Borneo Septentrional

En la cuenca y el delta del río Kayan de Borneo Septentrional, las industrias en expansión del aceite de palma, la madera y la minería, así como las explotaciones privadas de alimentación y energía, son los principales elementos que causan la reducción de los ecosistemas naturales, el deterioro de la tierra, la exacerbación de las inundaciones y las sequías debida a los daños en los bosques de la cuenca río arriba, y la inseguridad alimentaria en las comunidades locales.



3.2.2 El desarrollo integrado y sostenible del Sourou, región de Mopti, Mali

Basado en la aportación de Bakary Koné, consultor independiente, Mali

El Sourou es una zona de inmenso potencial: es una gran llanura aluvial con sus recursos hídricos asociados, peces, biodiversidad, campos de arroz, etc. También presenta diversas dificultades: es una región inestable en la que la inseguridad de agua y alimentos, la pobreza y el desempleo, el cambio climático, el crecimiento demográfico, la degradación de los recursos naturales, la pérdida de biodiversidad y la infertilidad de la tierra desempeñan un papel. Estos problemas no podían abordarse puramente desde el nivel nacional, como es costumbre en Mali. En su lugar, se estableció una plataforma de múltiples partes implicadas procedentes de las autoridades locales llamada Inter Collectivité du Sourou (ICS). La ICS preparó un programa de desarrollo integrado y sostenible para el Sourou. Para este programa se realizó una EAE, una de las primeras de este tipo en Mali.

Un programa unificador

El programa de desarrollo del Sourou funciona como un programa unificador en el que la ICS solicita propuestas de proyectos y programas que encajen con sus principios. Estas se basan, entre otros, en los objetivos de desarrollo sostenibles, que se integraron en el proceso de planificación desde el comienzo. Combinado con la participación eficaz de la población del Sourou y la búsqueda continuada de sinergia y armonización con los proyectos existentes y futuros, el programa se percibe como el camino a seguir para superar las principales dificultades de la zona del Sourou.

El proceso de planificación participativo y transparente cumple los requisitos de una EAE. El programa y la EAE se publican de forma conjunta, en cuatro partes. El volumen 1 presenta el programa como tal, mientras que el volumen 2 representa el informe de impacto medioambiental que exige el decreto relativo a las EAE emitido por el gobierno maliense. Después, el volumen 3 contiene el diagnóstico y presenta los datos, principalmente basados en estudios de campo propios

entre la población y datos estadísticos históricos. Por último, el volumen 4, llamado Sinergia y armonización, presenta un resumen de los cuatro tipos de programas de desarrollo y proyectos de terceros en relación con los ejes estratégicos del programa.

Un sentido de urgencia

Se ha completado el proceso de desarrollo de la EAE al obtener el permiso medioambiental del ministerio de medioambiente, saneamiento y desarrollo sostenible. El siguiente paso es la implementación conjunta. Dada la complejidad de la gestión de recursos hídricos transfronteriza del río Sourou, la población tuvo que reducir sus ambiciones relativas a la irrigación de los arrozales por el momento. Sin embargo, el programa de desarrollo del Sourou aumentó el sentido de urgencia para la mejor gestión de los recursos hídricos. Y los procesos participativos ayudaron a generar confianza entre las comunidades y las autoridades locales, la ICS. De forma parecida, la ICS ahora tiene la atención de las autoridades del agua. Mientras tanto, la EAE les ayudó a descubrir opciones alternativas para el desarrollo sostenible que pueden priorizar. Sin ella, tendríamos modelos de desarrollo de diseños deficientes que con frecuencia tendrían un impacto medioambiental irreversible.

Una mejor gestión

La EAE del Sourou es una de las primeras que se han aplicado en Mali. Su principal aportación hasta la fecha es haber generado responsabilidad y transparencia de la ICS hacia los ciudadanos sobre las decisiones tomadas para la cuenca aluvial del Sourou, así como hacia las autoridades nacionales. De ese modo, la EAE constituye un marco ideal para la toma de decisiones y para la responsabilidad sobre las decisiones tomadas. Ya hemos empezado a replicar ese enfoque participativo en la toma de decisiones en otra cuenca de Mali, la subcuenca del río Sankarani. En ese sentido, el Sourou ha servido como una escuela de campo para la EAE y la planificación participativa en Mali.

El Sourou

La escasez de recursos terrestres e hídricos en la llanura aluvial del río Sourou, que tiene una rica biodiversidad, es una fuente de intenso conflicto entre distintos usuarios. Las prácticas insostenibles han deteriorado esta zona antiguamente fértil, que se considera el granero de la región de Mopti. Entre las principales dificultades se encuentran la gestión del agua, el crecimiento demográfico, la degradación de la cubierta terrestre, la pérdida de biodiversidad y la contaminación.



3.2.3 Planificación del uso del terreno en Zamboanga del Norte, Filipinas

Basado en la aportación de Nonoy Panorel, PARTS, Filipinas

En la actualidad, la gestión del uso del terreno es una preocupación primordial en Filipinas, debido a la rápida urbanización de ciudades y centros urbanos, la creciente población, las amenazas inminentes a la seguridad sanitaria y de los alimentos, los recursos naturales menguantes y el intenso cambio climático. Se está presionando a los gobiernos locales para que formulen o mejoren su planificación del uso del terreno a fin de orientar inversiones sostenibles en diversos sectores. En el primer distrito de la provincia de Zamboanga del Norte, en Mindanao, se decidió incorporar una EAE en ese proceso de planificación. Era un enfoque nuevo y complejo, debido en buena medida a la sensibilidad política y cultural de la zona en Mindanao, en la que se llevó a cabo la EAE.

Una planificación innovadora

En Filipinas, ese proceso de EAE constituyó una innovación respecto al proceso habitual de planificación y formulación de políticas. Los elementos destacados desde el inicio eran generar confianza, formular unos objetivos comunes y la responsabilidad conjunta de los resultados de la EAE. Ello determinó el compromiso y las medidas a adoptar para que se llevara a cabo la EAE con éxito. Generar confianza y credibilidad se logró mediante varias acciones. Tras una formación inicial de una semana sobre la EAE, se estableció una asociación formal entre los gobiernos y PARTS, para que actuara como administrador local y neutral del proceso. Ello facilitó el establecimiento y la movilización de apoyo horizontal y vertical con partes interesadas estatales y no estatales, incluida la comunidad académica. Se organizaron diálogos entre diversas partes implicadas y actividades participativas localizadas como consultas, talleres y reuniones. En ocasiones, cuando la situación política lo requería, ello se llevó a cabo en un terreno neutral y protegido.

Inclusión

El enfoque de planificación participativa que trajo consigo la EAE también dio lugar a que se oyeran las voces de los pueblos indígenas y las OSC. Antes de eso, no se les habría prestado atención. Ahora, sus inquietudes relativas a la sostenibilidad medioambiental, los dominios ancestrales, los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria no solo reciben atención, sino que se han incorporado al plan detallado del uso del terreno.

La aportación de la EAE

La EAE ha favorecido que los gobiernos locales del distrito redefinan de forma conjunta las prioridades. La EAE ha proporcionado: (a) una oportunidad para desarrollar soluciones relativas al uso del terreno más basadas en el contexto y en las pruebas, en las que una consideración fundamental es el medioambiente; (b) un entorno para que las partes interesadas participen en este proceso de planificación; (c) un buen mecanismo para el diálogo y para influir en la toma de decisiones a fin de abordar las cuestiones sobre el uso del terreno, incluidos los conflictos dentro de las fronteras territoriales y las cuestiones transfronterizas que afectan al agua, los alimentos, la biodiversidad y el clima, y (d) alianzas entre gobiernos locales para la cooperación transfronteriza en la implementación ulterior de los planes.

Por supuesto, la realización de una EAE no debería terminar con una decisión y un plan. El siguiente objetivo es ahora la implementación y el cumplimiento del plan detallado de uso del terreno que se ha adoptado para el distrito 1 de Zamboanga del Norte. Al estar basada en el contexto, esta EAE ha constituido un enfoque eficaz, relevante y convincente. La EAE crea un impacto duradero y así es como deberían ser otros procesos de planificación.

Zamboanga del Norte

La minería y otras formas de conversión del suelo amenazan a los ecosistemas y recursos naturales de los que dependen muchos sectores y comunidades en Filipinas para obtener agua, alimentos y resiliencia climática.

4 Reflexiones: recordamos el papel de la EIAS y la EAE en el SRJS

En nombre del SRJS: Edy Blom, UICN NL, Países Bajos

El SRJS estaba destinado a facilitar la cooperación entre múltiples partes implicadas para lograr una gestión de paisajes integrada. La planificación y el desarrollo de grandes proyectos de infraestructuras en esos paisajes a menudo son procesos bastante políticos, con impactos a largo plazo y grandes desafíos políticos y económicos, en los que las relaciones de poder tienen un considerable protagonismo. Especialmente en los contextos en los que hay un espacio cívico restringido, el objetivo del SRJS era ayudar a los socios de las OSC a aumentar su influencia sobre la toma de decisiones en los paisajes en los que trabajan.

Mejorar la gestión

La EIAS y la EAE parecían buenas herramientas para incitar y facilitar el diálogo entre las partes implicadas y lograr que aportaran de forma conjunta opiniones sobre el desarrollo y la toma de decisiones de los proyectos y planes de una manera neutral. La EIAS y la EAE también permitirían que se trabajara dentro del marco del sistema formal y proporcionarían una base legal para la toma de decisiones mediante un enfoque paisajístico de múltiples partes implicadas. El enfoque paisajístico fomenta la participación de múltiples partes implicadas en la toma de decisiones, uno de los principales pilares del programa SRJS. Se esperaba que fomentar la EIAS y la EAE como herramientas para el diálogo entre múltiples partes implicadas y capacitar a las OSC en lo relativo a esas herramientas tendría dos efectos secundarios positivos relacionados con la gestión: aumentaría el espacio cívico en general y mejoraría la inclusión y la igualdad de género (mediante planteamientos ascendentes) en la toma de decisiones sobre los paisajes.

Impulsado por la demanda

El SRJS trabajaba a varios niveles, en función de las necesidades y oportunidades que hubiera en los distintos paisajes.

En los países en los que una evaluación inicial de las necesidades había mostrado un interés entre los socios del SRJS por trabajar con la EIAS y la EAE, se pidió a la NCEA que facilitara las actividades introductorias para generar un conocimiento y una comprensión básicos de la EIAS y la EAE y para ayudar a articular los enfoques que encajarían mejor con las circunstancias y necesidades locales. Ello supuso trabajar en los propios procedimientos y sistema de evaluación ambiental y en el papel de las OSC dentro de esos sistemas, en la correcta aplicación de las leyes y los reglamentos relativos a la evaluación ambiental, en el contenido y en la participación de la sociedad civil. En otros casos, tomó la forma de capacitar a las OSC mediante la formación, orientarlas y conectarlas, incitándolas a crecer, mostrar experiencia y asumir su papel en la EIAS o EAE. En otros paisajes, incluso, se iniciaron o completaron procesos de planificación y EAE específicos. En todos los países en los que los socios del SRJS decidieron trabajar sobre la EIAS y la EAE, se buscó una conexión con la autoridad competente en materia de evaluación ambiental y, con ello, una conexión con la planificación formal y la toma de decisiones. La NCEA acompañaba entonces a la autoridad competente y a las OSC durante el proceso. La colaboración con la NCEA en el uso de las EIAS y EAE en el enfoque paisajístico ha sido esencial. Su función como facilitador neutral y formador ha ayudado a generar confianza en el proceso y entre los participantes.

Una colaboración más amplia, unos socios fiables

En los paisajes del SRJS, y pese a la gran variedad de enfoques, las trayectorias de la EIAS y, en especial, de la EAE han demostrado fomentar una colaboración con un abanico de actores más amplio de lo que acostumbraban, tanto en los paisajes como a nivel nacional.

En los paisajes en los que se inició o completó una EAE durante el programa del SRJS, la colaboración de las OSC con “nuevos” actores resultó ser una considerable ventaja de la EAE. Según parece, las partes interesadas con perspectivas muy distintas se relajaron hacia los demás durante el diálogo, reduciendo así la oposición de sus opiniones y aumentando su disposición para colaborar. Además, la EAE para la planificación de paisajes permitió de hecho que se formalizaran coaliciones, más allá de los límites legales/fronterizos, creando transparencia y generando una pertenencia de las soluciones conjuntas e integradas que se incorporaron a las decisiones formales cuya responsabilidad recae sobre las partes implicadas. Una EAE adecuada como perspectiva óptima incitadora constituye un estímulo notable para mirar más allá y hacia un futuro más lejano, de una forma más estratégica. El programa claramente llevó a las OSC a un nivel más estratégico.

Transparencia

En los países en los que (todavía) no se había iniciado una EAE concreta, la concienciación y el interés generados hacia la evaluación ambiental incitaron a las autoridades responsables a mejorar el funcionamiento del sistema de las EIAS y EAE en su conjunto, incluido el afianzamiento del papel adecuado para la sociedad civil. Los socios de las OSC afirman que esos procesos les han proporcionado una forma de hacerse oír. Los gobiernos empiezan a considerarlos socios fiables y a menudo valiosos. Esto a su vez ha ayudado a las OSC a abordar las cuestiones sociales y relativas al ecosistema que conllevan las inversiones y los planes.

Pese a ese progreso, la toma de decisiones basada en los hechos, inclusiva, transparente y responsable para los proyectos y planes sigue siendo difícil si los casos tienen muchas implicaciones políticas y un cumplimiento limitado. Sin presión por parte de, por ejemplo, donantes o un público informado para aplicar y cumplir los procedimientos, muchos proyectos siguen envueltos en una falta de apertura. En el contexto de un espacio cívico restringido, generar coaliciones puede ser decisivo en tales casos.

Inclusión

La EAE y la EIAS han demostrado ser herramientas valiosas e innovadoras para reunir distintos puntos de vista del paisaje, incluidos los de las mujeres y comunidades marginadas y los de subgrupos de población, grupos de distintas edades, etnias y religiones, autoridades de bajo nivel, el sector privado, etc. Por supuesto, fomentar la inclusión en esos procesos de toma de decisiones entre múltiples partes implicadas, especialmente en entornos muy heterogéneos, no garantiza automáticamente que se vayan a llevar a cabo de forma eficaz. Esto también es aplicable a la tarea de involucrar al sector privado. Esa labor siguió estando más limitada y solamente tuvo éxito cuando este tenía un interés directo en participar, cuando era probable que la toma de decisiones concretas en un paisaje afectara de forma directa a sus actividades. Cuando esos aspectos de la inclusión se abordaron durante el proceso de evaluación, también se tuvieron en cuenta y se integraron explícitamente en la planificación y el desarrollo de paisajes. Esto demuestra que hace falta un esfuerzo específico para fomentar la inclusión, por ejemplo, reforzando la capacidad de partes implicadas para participar y apoyando a la organización en su participación. Sin dicho esfuerzo, es más probable que los mecanismos existentes que definen el orden establecido en el paisaje rijan la (auto)selección de participantes.

Monitoreo, cumplimiento y aplicación

Nuestra experiencia muestra que una EAE o EIAS eficaz hace que el proceso de planificación y evaluación sea más transparente y ello estimula a las autoridades para que colaboren, con el sector privado y la sociedad civil, de una manera formalizada. Sin embargo, los resultados de las evaluaciones no necesariamente se traducen en la toma de decisiones, mucho menos se implementan. Hace falta invertir más esfuerzo en el monitoreo, el cumplimiento y la aplicación. Resulta prometedor que, cada vez más, las OSC se consideran socios fiables en este respecto. Los futuros programas como el SRJS deben seguir aplicando la EIAS y la EAE a la gestión de paisajes y seguir fomentando la inclusión, la transparencia y la responsabilidad en la toma de decisiones y el seguimiento.

Colofón

© 2020, Comisión Neerlandesa para la Evaluación Ambiental, UICN NL, WWF NL, Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de la presente publicación podrá reproducirse y/o divulgarse de ninguna forma o por ningún medio, ya sea impreso, almacenado en una base de datos digital, fotocopiado o en ningún otro formato sin la autorización previa por escrito de las organizaciones mencionadas arriba.

Fotografía

Foto de portada, páginas 1, 4, 16, 24: WWF

Páginas 6, 14, 21: UICN NL

Página 9: Arriba – Maxime Eiselin, UICN NL; centro y abajo – Elke Praagman, UICN NL

Página 13: Henk Simons, UICN NL

Página 15: Arriba – WWF; abajo – WWF-Zambia

Página 19: Arriba/centro – Mamadou Karama (AGEREF/CL), abajo – UICN NL

Página 23: Arriba – ActionAidTanzania; abajo – Fanny Verkuijlen, UICN NL

Página 27: Arriba – WWF; abajo – Sawit Watch

Página 29: Sibout Nooteboom, NCEA

Página 31: Erwin Mascarinas, NTFP-EP Filipinas

Diseño

Anne Hardon – NCEA, Utrecht

Contacto

Comisión Neerlandesa para la Evaluación Ambiental

Arthur van Schendelstraat 760

3511 MK Utrecht, Países Bajos

t +31 30 2347660

ncea@eia.nl / www.eia.nl

