

Ilustración: Detalle de güpil, boceto digital a partir de fotografía de Mario Ramírez, 2015.

Informe Técnico

ESTRATEGIA PARA LA APLICACIÓN DE MANUALES DE BUENAS PRÁCTICAS AMBIENTALES COMO PROCEDIMIENTO ALTERNO PARA LA EVALUACIÓN DE PROYECTOS CATEGORÍA C EN GUATEMALA

STRATEGY FOR THE APPLICATION OF MANUALS OF GOOD ENVIRONMENTAL PRACTICES AS AN ALTERNATIVE PROCEDURE FOR THE EVALUATION OF PROJECTS CATEGORY "C" IN GUATEMALA

Arq. Diego Armando Junior López Castillo*
Consultores ambientales para el desarrollo sostenible

Fecha de recepción: 05 de octubre de 2016.
Fecha de aceptación: 03 de noviembre de 2016.

Resumen

La gestión ambiental a nivel gubernamental en Guatemala se realiza por medio del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, siendo la principal línea de acción la presentación de los instrumentos de evaluación ambiental, para posteriormente obtener una licencia ambiental. Debido a que la licencia ambiental es un requisito previo para otros trámites y licencias, necesarios para los diversos proyectos o actividades que se realizan en el país, sobre este Ministerio recae una presión fuerte para responder a las solicitudes con eficiencia y eficacia. El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales dispone de recurso humano limitado y, año con año, la cantidad de expedientes para evaluación ha aumentado de forma considerable, por lo que

se hace necesario evaluar la situación y proponer una alternativa técnica y legal que pueda ayudar a disminuir la presión sobre el Ministerio en temas de evaluación y poder, posteriormente, dedicar esfuerzos al control y seguimiento ambiental. Al analizar los flujos de expedientes dentro del Ministerio, se encontró que un 70% corresponden a actividades de bajo y de mínimo impacto ambiental. Se propuso una alternativa técnica y legal para que, con ayuda de las guías ambientales existentes, el Ministerio pueda registrar estos proyectos o actividades y comprometerlos al cumplimiento de las guías, sin pasar por un proceso de evaluación común, disminuyendo así la carga actual que la entidad tiene.

Palabras clave:

Impacto, ambiental, gestión, estrategia, guía, ambiente.

Keywords:

Impact, environmental, management, strategy, guide, environment.

* Arquitecto con Maestría en Diseño, Planificación y Manejo Ambiental, fungió como asesor ambiental del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales y actualmente como consultor ambiental independiente.

Abstract

Environmental management at the governmental level in Guatemala is carried out through the Ministry of Environment and Natural Resources, the main line of action being the presentation of the environmental impact assessment, and later obtaining an environmental license. Because environmental licensing is a prerequisite for other formalities and licenses required for the various projects or activities that are carried out in the country, there is a strong pressure on this Ministry to respond to requests efficiently and effectively. The Ministry of Environment and Natural Resources has limited human resources and, year after year, the number of records for evaluation has increased considerably, making it necessary to assess the situation and propose a technical and legal alternative that can help reduce the pressure on the Ministry in terms of evaluation and to subsequently devote efforts to environmental monitoring and control. When analyzing the flow of files within the Ministry, it was found that 70% correspond to activities of low and minimum environmental impact. A technical and legal alternative was proposed so that, with the help of existing environmental guides, the Ministry could register these projects or activities and commit them to compliance with the guidelines, without undergoing a common evaluation process, thus reducing the current burden the Ministry has.

68

Introducción

Como parte final del desarrollo de la Maestría en Diseño, Planificación y Diseño Ambiental, se desarrolló una investigación que permitió identificar y proponer una solución a un problema relacionado directamente con los distintos enfoques de la Maestría. En este caso, se decidió tomar enfoque en la gestión ambiental a nivel gubernamental, siendo el ente rector de este tema el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales -MARN-.

Durante el desarrollo de las primeras fases de la investigación se detectó, por medio de análisis estadísticos, una debilidad dentro del MARN en relación con la evaluación de instrumentos ambientales, teniendo una carga fuerte en la evaluación de los correspondientes a proyectos, obras, industrias y actividades de bajo impacto ambiental. Actualmente más del 70% de instrumentos ambientales evaluados y resueltos son de las categorías de bajo impacto ambiental y es necesario utilizar una fuerte cantidad de recursos y esfuerzo humano para conocerlos, evaluarlos y resolverlos.

Considerando la importancia del cumplimiento al artículo 8 de la Ley para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, se consideró importante tomar este problema y proponer, por medio de la investigación, una alternativa a la evaluación de estos instrumentos ambientales, con la finalidad de desfogar la fuerte carga en evaluación y, con los recursos que se vuelvan disponibles, reforzar el control y seguimiento ambiental.

Tomando en cuenta también la existencia de documentos técnicos de gestión ambiental, que han sido llamados guías ambientales de buenas prácticas, se propuso la creación de un procedimiento técnico alterno para evaluación de instrumentos ambientales de bajo impacto, y para su implementación gra-

dual, se propone una estrategia de aplicación, misma que consta de tres fases, todas con elementos de retroalimentación que permiten considerar siempre las nuevas realidades en las que se encuentre el MARN en cada momento.

Metodología

Para la elaboración de la presente investigación, se siguió la siguiente metodología, que se resume en el esquema de la figura número 1.

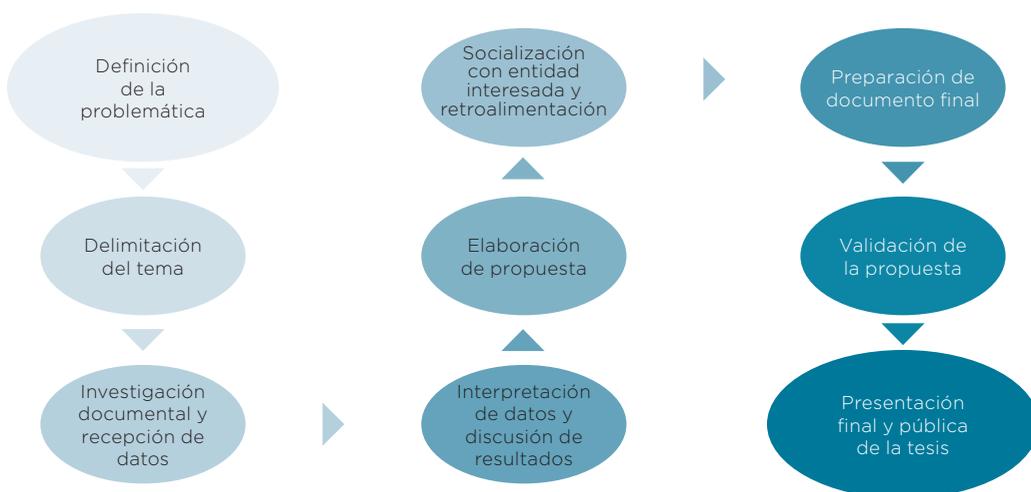


Figura 1. Esquema de la metodología de investigación.
Fuente: Elaboración propia.

Desarrollo

El proceso de evaluación ambiental de proyectos pierde sentido sin un control y seguimiento adecuados, pues no se puede garantizar el cumplimiento de las medidas de mitigación establecidas, y por lo tanto, no se puede garantizar una verdadera protección y mejoramiento del ambiente. Existe una serie de proyectos que ingresan al MARN que no cuentan con un plan de gestión ambiental (categoría C) que, de cualquier manera, deben tener un correcto control y seguimiento y que, además, forman la mayor cantidad de proyectos que el MARN evalúa y aprueba. Por esta razón, es de suma importancia contar con un procedimiento

y lineamientos técnicos, o aplicar los que ya existen, con la finalidad de realizar un correcto control y seguimiento a estos proyectos y garantizar su sostenibilidad ambiental.

Existe actualmente una diferencia sustancial entre la cantidad de instrumentos de evaluación ambiental ingresados al MARN en comparación con las actividades de control y seguimiento ambiental realizadas por dicha entidad, que se ilustra en la figura número 2, donde se evidencia que, en los años 2012, 2013 y 2014, la parte más importante del proceso de gestión ambiental en Guatemala ha sido dejada en un segundo plano.

Expedientes ingresados al MARN vrs. actividades de control y seguimiento (en general) realizadas

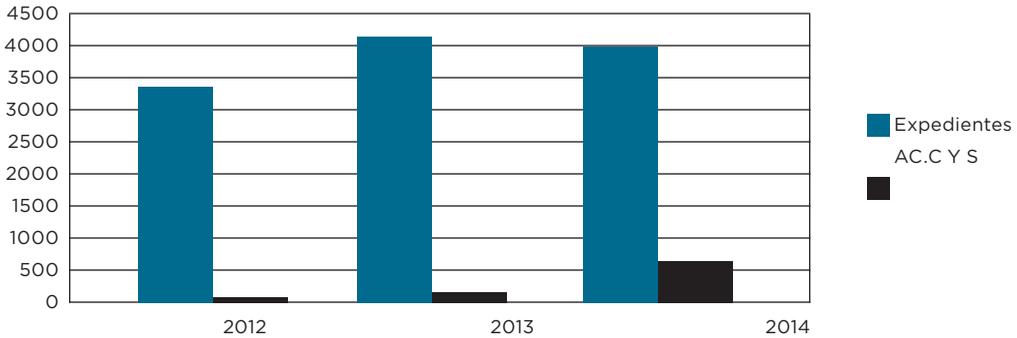


Figura 2. Cantidad de expedientes ingresados al MARN en comparación con las actividades de control y seguimiento realizadas durante los años 2012, 2013 y 2014
Fuente: Elaboración propia con base en datos de MARN.

De hecho, al analizar la tendencia histórica de las cantidades de expedientes ingresados y de actividades de control y seguimiento realizadas, es evidente que, de seguir la tendencia actual en ambos ámbitos, la segunda nunca logrará alcanzar el mismo nivel que la primera, pues ambas tienen la misma tendencia de aumento.

Tendencia histórica de expedientes ingresados al MARN y de actividades de control y seguimiento realizadas durante los años 2012, 2013 y 2014

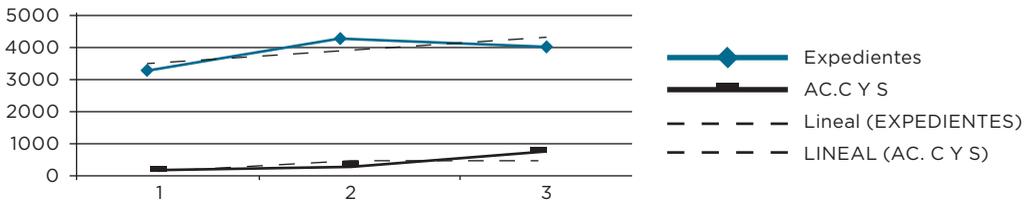


Figura 3. Cantidad de expedientes ingresados al MARN en comparación con las actividades de control y seguimiento realizadas durante los años 2012, 2013 y 2014
Fuente: Elaboración propia con base en datos de MARN.

Geográficamente, la propuesta está enfocada en la Ciudad de Guatemala. Las generalidades sobre la propuesta se enumeran a continuación.

Tabla 1
Resumen de la propuesta

| Aspecto | Descripción |
|--------------------------------------|--|
| Nombre de la propuesta | Estrategia para la aplicación de manuales de buenas prácticas ambientales como procedimiento alternativo para la evaluación de proyectos categoría C en Guatemala |
| Área geográfica de aplicación | República de Guatemala |
| Categorías a las que aplica | Categoría C (C1, C2 y C3) |
| Tipo de estrategia | Estrategia hiperactiva |
| Aplicabilidad | Sector gubernamental (regulatorio) |
| Obligatoriedad | Procedimiento alternativo |
| Fases para su aplicación | Tres fases. Primera fase, plan piloto (solamente categoría C3). Segunda fase, implementación inicial (categorías C2, y C3). Tercera fase, implementación general (categorías C1, C2 y C3). |
| Casos que no aplican | Proyectos dentro de áreas protegidas legalmente declaradas. Sitios con protección especial (centro histórico, patrimonio histórico, Antigua Guatemala, etc.). Proyectos en barrancos. Infraestructura vial nueva. Otros, según características técnicas emitidas en el presente documento. |
| Entidad rectora | MARN, por medio de la DIGARN |
| Unidad Ejecutora | Departamento de Calidad Ambiental de la DIGARN |

A continuación se enumeran las tres fases de aplicación, las mismas que serán descritas más ampliamente en los puntos siguientes.

Tabla 2
Fases de implementación de la estrategia

| Fase | Descripción | Duración propuesta |
|---------------|------------------------|--------------------|
| FASE 1 | PLAN PILOTO | 6 meses |
| FASE 2 | IMPLEMENTACIÓN INICIAL | 2 años |
| FASE 3 | IMPLEMENTACIÓN GENERAL | 2 años |

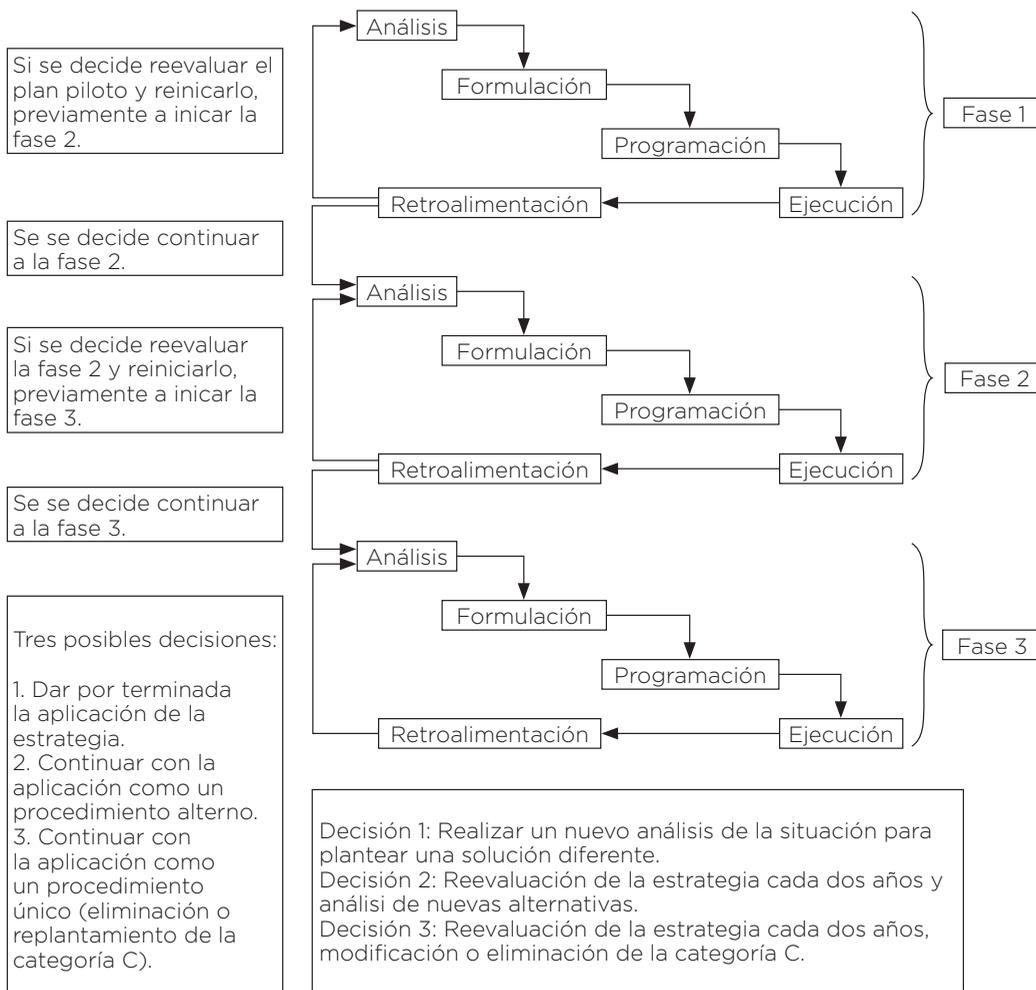
Fuente: Elaboración propia

Al tratarse de una estrategia que pretende una implementación gradual, se ha propuesto que la misma se implemente en tres fases, cada una con un grado mayor de intervención dentro de la evaluación de instrumentos ambientales de categoría C. Cada una de las fases tendrá un componente de retroalimentación que permitirá obtener información que permita decidir si es factible continuar a la siguiente fase, o si la fase que se evalúa debe ser prolongada. Asimismo, esta retroalimentación aportará insumos importantes para las fases

siguientes, cuando la decisión adoptada sea la de continuar.

El esquema siguiente es una representación gráfica de la estrategia que se propone para contrarrestar el problema diagnosticado dentro de la DIGARN, que es en esencia la falta de un procedimiento técnico y administrativo, junto con el respaldo legal pertinente, que permita utilizar herramientas técnicas como las guías ambientales, como alternativa a la evaluación de instrumentos ambientales de categoría C.

Figura 4
Esquema general de la estrategia



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3
Fases de implementación de la estrategia

| Fase | Descripción | Duración propuesta |
|--|--|--------------------|
| PLAN PILOTO (Fase 1) | Aplicable a proyectos, obras, industrias o actividades que se encuentran clasificados dentro de la categoría C3 en el listado taxativo. Seis meses después del inicio de realizará una evaluación y retroalimentación. | 6 meses |
| IMPLEMENTACIÓN INICIAL (Fase 2) | Aplicable a proyectos, obras, industrias o actividades que se encuentran clasificados dentro de las categorías C3 y C2 en la lista taxativa. Dos años después se realizará una evaluación y retroalimentación. Con base en esto, se decidirá si se procede a la fase tres, o si se asigna más tiempo a la fase 2. | 2 años |
| IMPLEMENTACIÓN GENERAL (Fase 3) | Aplicable a proyectos, obras, industrias o actividades que se encuentran clasificados dentro de la categoría C3, C2 y C1 en el listado taxativo. Dos años después se realizará una evaluación y retroalimentación. Con base en esto, se decidirá si el procedimiento continúa aplicándose o se elimina, así como determinar si se deja como un procedimiento único. Si se opta por dejar el procedimiento, sería reevaluado cada dos años. | 2 años |

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

- La gestión ambiental en Guatemala está formada por dos elementos de igual importancia, la evaluación ambiental, y el control y seguimiento ambiental, siendo ambas complementarias e inseparables para fines de protección y mejoramiento del ambiente.
- Durante el tiempo en que ha estado vigente la ley sobre el ambiente y los reglamentos subsiguientes, se ha dado una importancia superior a la evaluación ambiental, sobre el control y seguimiento ambiental, debido principalmente a que la evaluación ambiental es obligatoria y debe ser previa a cualquier otro trámite, por lo que los interesados en realizar proyectos de cualquier tipo lo ven como un trámite que debe ser cumplido previamente a realizar su proyecto, obra, industria o actividad.
- No ha habido un interés real para mejorar el control y seguimiento ambiental en Guatemala, existiendo una diferencia estadística clara entre la evaluación y el control y seguimiento ambiental. Ambas tendencias son paralelas y no se unirán nunca a menos que se tomen en cuenta acciones para reducir esta brecha.
- Poco más del 70 por ciento de instrumentos de evaluación ambiental conocidos, analizados y resueltos por el MARN corresponden a la categoría C, en sus tres sub divisiones, C1, C2 y C3, y estos siguen el mismo procedimiento administrativo y técnico dentro de la institución, requiriendo los mismos pasos para ser resueltos, y al mismo recurso humano, con la excepción de los que son conocidos por la Ventanilla Ágil.
- El MARN aprobó en el año 2011 seis guías ambientales, como instrumentos de gestión ambiental, e instruyó a crear los procedimientos para su aplicación. Las guías, como instrumentos técnicos, proponen que su función es servir para que a los proyectos de impacto ambiental menor no se les aplique el mismo proceso de evaluación que para un estudio de impacto ambiental, y que esto reduzca la carga laboral de las entidades encargadas de su evaluación.

Recomendaciones

- Es necesario que las instituciones involucradas en la gestión ambiental, y los usuarios y personas interesadas en realizar proyectos, obras, industrias y actividades, reconozcan la importancia de la evaluación ambiental y del control y seguimiento ambiental. Estos dos elementos deben ser siempre tomados y considerados con la misma importancia y todas las acciones del MARN deben ir enfocadas a fortalecerlos.
- El MARN debe reconocer y dar a conocer que la gestión ambiental no es un trámite para obtener una licencia para poder construir un proyecto o para poder operar una actividad, y se debe establecer como un elemento transversal a cualquier actividad que se realice.
- Tomar interés en la diferencia encontrada entre la evaluación y en control y seguimiento ambiental, en el análisis estadístico realizado, y tomar las acciones que se consideren pertinentes para reducir dicha diferencia, incluyendo la estrategia para la utilización de las guías ambientales como herramienta para mejorar el control y seguimiento ambiental de los proyectos categorizados como C.
- Establecer procedimientos diferentes para los proyectos de bajo impacto ambiental potencial, para reducir la carga laboral en este punto y apoyar al control y seguimiento ambiental.
- Utilizar las guías ambientales y reconocer el instrumento legal que las aprobó. Promover su utilización como alternativa a los procesos de evaluación ambiental y como herramienta técnica para la protección y mejora del ambiente. Dar a conocer las guías ambientales al público en general, y promover su reproducción y distribución.
- Considerar un procedimiento, alternativo o no, para la aplicación de las guías ambientales como un instrumento de gestión ambiental para los proyectos de bajo impacto ambiental potencial.
- Establecer el procedimiento alternativo planteado, con el fin de reducir la carga en la evaluación ambiental y mejorar el control y seguimiento ambiental en los proyectos de categoría C.

Anexos

MINISTERIO DE AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN AMBIENTAL Y RECURSOS NATURALES

FORMATO DE REGISTRO Y ADHESIÓN A GUÍA AMBIENTAL TEC-01-01

Nombre del proyecto:

Ubicación:

Proponente:

Calidad en la que actúa:

Entidad (si aplica):

Teléfono de contacto:

Dirección para notificaciones:

Email:

Coordenadas de ubicación del proyecto (serán verificadas por el personal de la ventanilla).

| | | | | | | |
|--|----------------------------------|--|--|-------------------|--|--|
| Geográficas | Latitud | | | Longitud | | |
| | | | | | | |
| UTM | X | | | Y | | |
| | | | | | | |
| Indique la guía a la cual desea adherirse, y describa las características generales del proyecto | | | | | | |
| Guía ambiental | Características generales | | | | | |
| <input type="checkbox"/> Construcción | | | | | | |
| <input type="checkbox"/> Avícola | | | | | | |
| <input type="checkbox"/> Porcícola | | | | | | |
| <input type="checkbox"/> Turismo | | | | | | |
| <input type="checkbox"/> Agrícola | | | | | | |
| <input type="checkbox"/> Agroindustrial | | | | | | |
| <input type="checkbox"/> Gestión local del riesgo | | | | | | |
| Declaro que la información arriba vertida es verídica, y que de aprobarse la adhesión a la guía ambiental, esta será cumplida a cabalidad. FIRMA | | | | | | |
| Para uso interno del MARN | | | | Sello de recibido | | |
| No. de expediente: | | | | | | |
| Asesor encargado | | | | | | |

Fuente: Elaboración propia

MINISTERIO DE AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
DIRECCIÓN DE GESTIÓN AMBIENTAL Y RECURSOS NATURALES

DICTAMEN TÉCNICO DE ADHESIÓN A GUÍA AMBIENTAL TEC-02-01

DICTAMEN NÚMERO: (número de dictamen) - (año) / DIGARN / AGA / (iniciales asesor)

Ejemplo: 001-2015/DIGARN/AGA/xxxx

No. de expediente:

Nombre del proyecto:

Proponente:

Calidad en la que actúa:

Entidad (si aplica):

La asesoría ambiental de la Dirección General de Gestión Ambiental y Recursos Naturales dictamina que **SÍ ES PROCEDENTE** la adhesión del proyecto arriba indicado a la siguiente guía ambiental:

GUÍA AMBIENTAL DE (NOMBRE DE LA GUÍA AMBIENTAL)

- Que fue aprobada por medio de (indicar el instrumento legal en el cual fue aprobada la guía).

Este dictamen se emite bajo las siguientes condiciones:

1. El proponente queda obligado a cumplir con las medidas de mitigación propuestas en la guía ambiental a la cual se ha adherido.
2. El proponente se compromete a permitir el ingreso al proyecto al personal encargado del control y seguimiento ambiental.
3. El proponente se compromete a presentar a este Ministerio cualquier informe que sea requerido, en cuanto al cumplimiento de la guía ambiental.
4. El proponente debe informar a este ministerio cuando el proyecto haya finalizado, para los efectos legales que correspondan.

El presente dictamen técnico fue emitido según la información presentada en el formato de registro, y dicha información se considera verídica, bajo responsabilidad del proponente, y con base en la misma se emite el dictamen, bajo criterio técnico de:

Nombre del asesor ambiental

DIGARN/AGA

MARN

DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN AMBIENTAL Y RECURSOS NATURALES DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES. Guatemala (fecha en letras).

RESOLUCIÓN NÚMERO: (número de resolución) - (año) / DIGARN / AGA / (iniciales autoridad que firma) / (iniciales asesor)

Ejemplo: 001-2015/DIGARN/AGA/XXX/xxxx

No. De expediente:

Nombre del proyecto:

El día (fecha de presentación del formato de registro) se presentó ante este Ministerio el señor (nombre del proponente) quien actúa en (en nombre propio, o en representación de alguna entidad jurídica), presentando el proyecto (nombre del proyecto) ubicado en (dirección del proyecto), solicitando, para la realización del mismo, ser adherido a guía ambiental de (indicar la guía a la cual la persona solicita ser adherida), para lo cual se ha iniciado el expediente número (número de expediente), dentro del procedimiento alterno de evaluación de expedientes de categoría C aprobado por medio de (indicar el instrumento legal en el cual haya sido aprobado el procedimiento).

El proyecto consiste en (una breve descripción de las características generales del proyecto descritas en el formato de registro).

El día (fecha del dictamen) la asesoría ambiental de la Dirección de Gestión Ambiental y Recursos Naturales del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales emitió el dictamen número (número de dictamen), en el cual considera que si es procedente la adhesión del proyecto (nombre del proyecto) a la guía ambiental de (nombre de la guía).

CONSIDERANDO

PRIMERO: Que es facultad de la Dirección de Gestión Ambiental y Recursos Naturales aprobar o no aprobar los instrumentos de gestión ambiental que requiere el Artículo 8 de la Ley para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente

SEGUNDO: Que dentro de los instrumentos de evaluación ambiental se contemplan aquellos que pertenecen a la categoría C y que los mismos se encuentran clasificados en el Lista Taxativa de proyectos, Acuerdo Gubernativo 61-2015.

TERCERO: Que es facultad de esta Dirección establecer los procedimientos técnicos y administrativos para la evaluación y aprobación de los instrumentos de evaluación ambiental, así como el control y seguimiento ambiental, con fines de proteger y mejorar el medio ambiente.

CUARTO: Que por medio de (indicar el instrumento legal en el cual se aprueba el procedimiento alterno) se aprobó el procedimiento de evaluación de instrumentos ambientales de categoría C por medio de la adhesión a las guías ambientales.

QUINTO: Que por medio de (indicar el instrumento legal en el cual se aprueba la guía ambiental a la cual se aprobó la adhesión) se aprobó la guía ambiental de (indicar la guía ambiental).

PORTANTO

Esta Dirección General de Gestión Ambiental y Recursos Naturales del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, con base en las facultades que la ley le otorga (indicar la base legal de las funciones de la Dirección), y con base en lo considerado, **RESUELVE:**

A) **APROBAR** la adhesión del proyecto (nombre del proyecto) a la guía ambiental e (indicar el nombre de la guía ambiental).

B) Instruir al Departamento de Control y Seguimiento Ambiental a realizar inspección ambiental al proyecto y a presentar un informe de dicha inspección previamente a que el proyecto finalice.

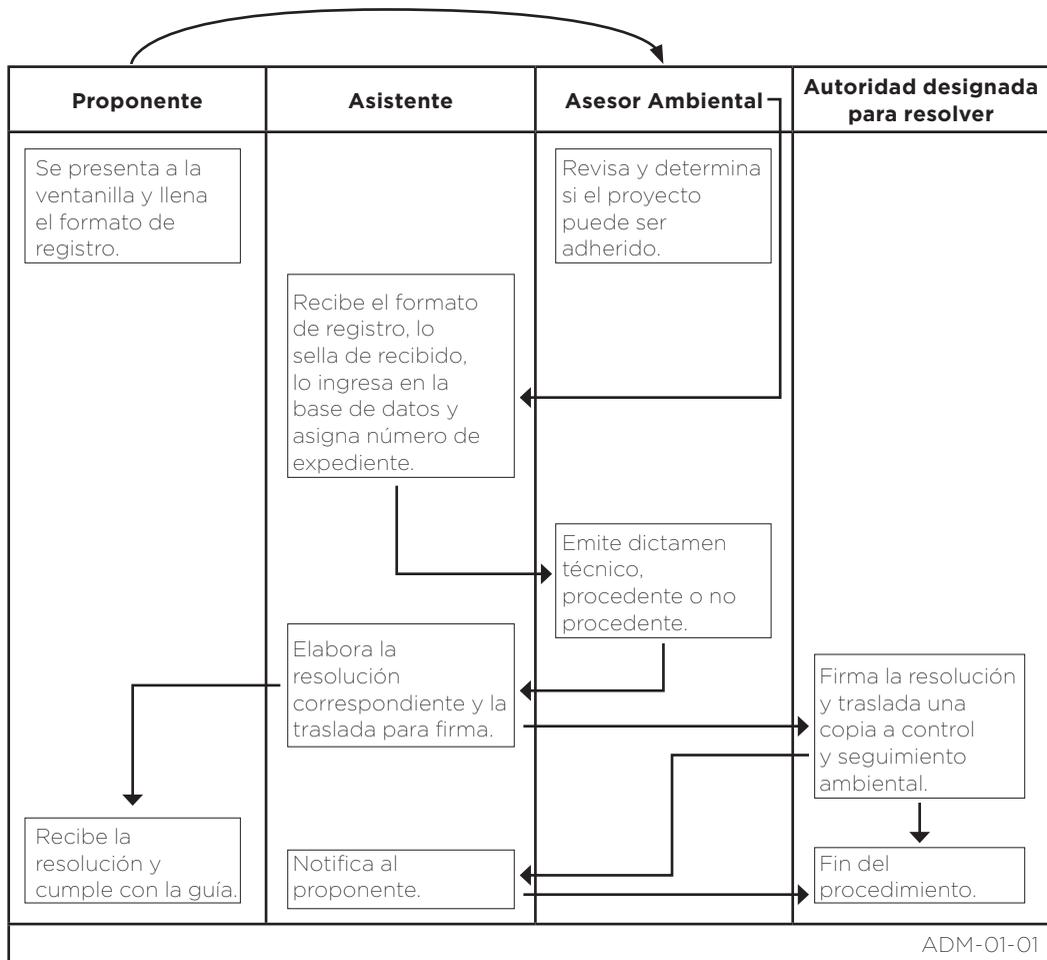
CONDICIONES PARA LA APROBACIÓN DE LA ADHESIÓN:

6. El proponente queda obligado a cumplir con las medidas de mitigación propuestas en la guía ambiental a la cual se ha adherido.
7. El proponente se compromete a permitir el ingreso al proyecto al personal encargado del control y seguimiento ambiental.
8. El proponente se compromete a presentar a este Ministerio cualquier informe que sea requerido, en cuanto al cumplimiento de la guía ambiental.
9. El proponente debe informar a este ministerio cuando el proyecto haya finalizado, para los efectos legales que correspondan.
10. De comprobarse falsedad en la información vertida dentro del formato de registro y adhesión a la guía ambiental presentada por el proponente, y que generó la presente resolución, el proceso completo quedará sin validez, y se trasladará la denuncia respectiva a donde corresponda.
11. El proponente deberá obtener la licencia ambiental por un valor de Q200.00.

Notifíquese.

**Nombre de la autoridad designada para resolver
Cargo de la persona designada para resolver
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales**

Fuente: Elaboración propia



Fuente: Elaboración propia

Bibliografía

Ley para la protección y mejoramiento del medio ambiente, Decreto 68-86 del Congreso de la República de Guatemala, 1986.

Lista Taxativa de Proyectos, Obras, Industrias y Actividades, Acuerdo Gubernativo 61-2015. Presidente de la República de Guatemala en Consejo de Ministros, 2015.

Reglamento orgánico del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, Acuerdo Gubernativo 51-2015. Presidente de la República de Guatemala en Consejo de Ministros, 2015.

Normas operativas para el funcionamiento del Viceministerio de Ambiente del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, Acuerdo Ministerial 50-2015. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, 2015.

Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental, Acuerdo Gubernativo 60-2015. Presidente de la República de Guatemala en Consejo de Ministros, 2015.