

Evaluación Ambiental Estratégica en los Ecosistemas Forestales

Fecha de recepción: 7 febrero 2024

Fecha de corrección: 18 marzo 2024

Antonethe Castaneda¹

RESUMEN

En este artículo se describe en qué consiste el Análisis Estratégico Ambiental (AEA) como un instrumento de apoyo para la incorporación de la dimensión ambiental a la toma de decisiones estratégicas, las que usualmente se identifican con políticas, estrategias, planes o programas, y como tal, es un procedimiento de mejora de estos instrumentos de planificación.

La metodología de AEA, se planteó, aplicado a la Estrategia de Estrategia Nacional de Restauración del Paisaje Forestal: Mecanismo para el desarrollo rural sostenible de Guatemala, 2015-2045 (ENRPS). En la misma, se destaca el análisis de la toma de decisión, la influencia sociopolítica institucional y el contexto que influyeron en la NRPS,

ABSTRACT

This article describes what the Strategic Environmental Analysis (AEA) consists of as a support instrument for the incorporation of the environmental dimension into strategic decision-making, which are usually identified with policies, strategies, plans or programs, and how such, it is a procedure to improve these planning instruments.

The AEA methodology was planted, applied to the National Strategy for Forest Landscape Restoration Strategy: Mechanism for sustainable rural development in Guatemala, 2015-2045 (ENRPS). In it, the analysis of decision-making is highlighted. , the institutional sociopolitical influence and the context that influenced the

el proceso base de la planificación, el modelo lineal de referencia y los principales impactos esperados.

Como parte de las conclusiones y los resultados se presenta una tabla/matriz de los principales parámetros del AEA aplicados a la ENRPS y que pueden ser utilizados en diferentes políticas o instrumentos que emanan de la parte estatal.

Palabras Clave: Restauración; Bosque; Ecosistema; Análisis estratégico ambiental; Política Pública de Guatemala

ENRPS, the basic planning process, linear reference model and main expected impacts.

As part of the conclusions and results, a table / matrix of the main parameters of the AEA applied to the ENRPS is presented and that can be used in different policies or instruments that emanate from the state part.

Key Words: Restoration; Forest; Ecosystem; Strategic Environmental; Analysis Public Policy of Guatemala

¹ Profesional interdisciplinaria (relaciones internacionales, ciencia política, políticas públicas, energías renovables y sostenibilidad. Vicepresidenta de la Organización para la Mujer en la Ciencia para el Mundo en Desarrollo, OWSD Guatemala antonethecastaneda@gmail.com

Evaluación Ambiental Estratégica en los Ecosistemas Forestales

Fecha de recepción: 7 febrero 2024

Fecha de corrección: 18 marzo 2024

INTRODUCCIÓN

La EAE tiene como fundamento, la necesidad de integración de los principios del desarrollo sostenible, en las políticas y los programas de los países en desarrollo y desarrollados, apoyar a quienes toman decisiones para analizar a fondo las consecuencias de las acciones en materia del recurso natural, vinculado a los aspectos sociales, políticos y económicos. (OCDE 2007), argumenta que la EAE se refiere a una gama de “enfoques analíticos y participativos que buscan integrar las consideraciones ambientales en los planes, políticas, programas y evaluar las interconexiones con las consideraciones económicas y sociales”. (p.15).

La EAE, se ha articulado derivado de diferentes reuniones y plataformas internacionales como, por ejemplo: el Plan Johannesburgo de Implementación, acordado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en 2012 y parte de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo en 2015. Es decir, la EAE es una metodología; que deviene de las discusiones en el marco de las Naciones Unidas que complementan la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

De lo anterior, se ha seleccionado a la EAE como parte de la metodología para analizar al sector forestal, pues cumple con la justificación y el planteamiento del problema de la misma; dado que a pesar de contar con el andamiaje jurídico institucional, la designación del 1% del presupuesto para los incentivos forestales y la protección del ecosistema dentro y fuera de área protegida, aún no son suficientes los mecanismo de restauración ante la amenaza de deforestación y la pérdida de la biodiversidad en el país. Asimismo, el análisis holístico de elementos de planificación, presupuesto y políticas públicas del sector forestal.

Siguiendo el planteamiento de (Gálvez 2012), ninguna de las administraciones que ha pasado por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) ha fomentado la EAE como un instrumento de política pública que facilita decisiones de naturaleza estratégica, cuyo objetivo es asegurar la

integración de las prioridades ambientales nacionales, en un contexto de búsqueda de balance entre intereses económicos, sociales y ambientales, con amplio alcance y de largo plazo. La EAE es aplicable a políticas, planes y programas, incluso megaproyectos; a pesar que Guatemala cuenta con el Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental y dentro de este se incluye la EAE (Acuerdo Gubernativo 137-2016); se ha realizado la búsqueda y consulta en el MARN, sobre la utilización de la metodología en algún proyecto, plan o política y hasta el momento no hay estudios de EAE.

La utilización de EAE, recae en las acciones que no requieren de un proceso y/o concertación política de envergadura mayor, sino acciones de corto y mediano plazo. Este estudio pretende:

- Calificación de las alternativas por medio del establecimiento de una serie de valores y pesos a diferentes variables (técnicas, financieras, ambientales, sociales y políticas).
- Identificación de las variables más importantes que determinan y caracterizan la Estrategia.
- Establecimiento y justificación técnica de un sistema de valoración cualitativa por medio de valores y pesos de cada una de las variables que se ordenan según un sistema estandarizado.
- Matriz de análisis de consistencia (cruce comparativo entre las alternativas consideradas y calificadas y los diferentes elementos de valoración de consistencia (ordenados por grupos asociados) que se han definido; para lo cual se utiliza un sistema matricial, en donde las alternativas se disponen por orden de calificación y de importancia).

Evaluación Ambiental Estratégica en los Ecosistemas Forestales

Fecha de recepción: 7 febrero 2024

Fecha de corrección: 18 marzo 2024

Marco Referencial

El primer EAE en Guatemala se realizó en el 2011, en la Biósfera Maya a cargo del Profesor Roberto Cáceres y Ana María Palomo, en el 2013. Asimismo, el Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad (IARNA), con el estudio elaborado a solicitud por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en el 2013, en donde hace referencia a la vinculación de la políticas públicas con el propósito de garantizar, de forma preventiva, el equilibrio entre las dimensiones ambiental, económica, social e institucional, a fin de apoyar de manera sostenida, el desarrollo rural integral de Guatemala en recursos estratégicos como áreas protegidas, de reserva y bosques naturales. (Agua, suelo y bosque) productividad rural campesina y vulnerabilidad sistémica y el cambio climático.

Si bien IARNA, facilita un panorama general de los recursos estratégicos en mención, el aporte de la presente artículo, es realizar el EAE con datos de las políticas, ingresos y aportes del erario nacional entre otros de la situación del ecosistema forestal.

Asimismo, como parte de los mecanismos REDD+ en países como México, Chile, Perú, Madagascar y Guatemala se está implementando la Evaluación Estratégica Social y Ambiental (EESA), como un proceso/herramienta para asegurar que las actividades REDD+ como propuesta que aborde y mitigue los impactos negativos que puedan resultar de su implementación. Según el sistema de REDD+ que lleva a cabo la EESA en Guatemala es un proceso que tiene por objetivo identificar, describir, evaluar y priorizar los posibles impactos (negativos y positivos) derivados de la implementación de las actividades REDD+ propuestas.

En ese sentido, el planteamiento de acuerdo a los incentivos forestales es: otorgar un beneficio a la cierta parte de la población sin tasa de retorno en especie (suscrito a cuidar la cobertura forestal), el Estado no tiene que otorgar incentivos que durante 20 años no ha tenido resultado comparándolo con la

inversión y por ende, la EAE debe de dar el enfoque hacia a dónde dirigir en un mediano y largo plazo el recurso bosque.

Para Amartya Sen², los planteamientos se basan en lo siguiente:

a) La pobreza no se define solamente por el Producto Interno Bruto (PIB) de cada país. La pobreza tiene caras políticas y educativas y la solución no debe ser sólo económica. Es más convincente medir el progreso por la reducción de las privaciones que por el enriquecimiento aún mayor de los opulentos.

b) El nivel de ingresos no es un buen criterio para valorar el grado de pobreza de una región, sino que es necesario utilizar otros criterios tales como el analfabetismo (teniendo en cuenta el sexo) y esperanza de vida. Sin embargo, los ingresos suelen ser un mecanismo bastante fácil de obtener.

c) La importancia del desarrollo de las potencialidades humanas. La economía debe permitir el desarrollo de estas capacidades en las personas incrementando las opciones vitales.

d) El desarrollo, exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: la pobreza, la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los estados represivos.

De lo anterior, antes de entrar en detalle acerca de las fases de EAE, es necesario marcar la diferencia entre el EAE y el Estudio de Impacto Ambiental (EIA). El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) de El Salvador (2017) cita:

EIA y EAE son dos instrumentos integrales de un sistema de evaluación ambiental y como tal persiguen el objetivo común de

² Anotaciones de la Autora en el Curso Pensamiento Político Contemporáneo del postgrado.

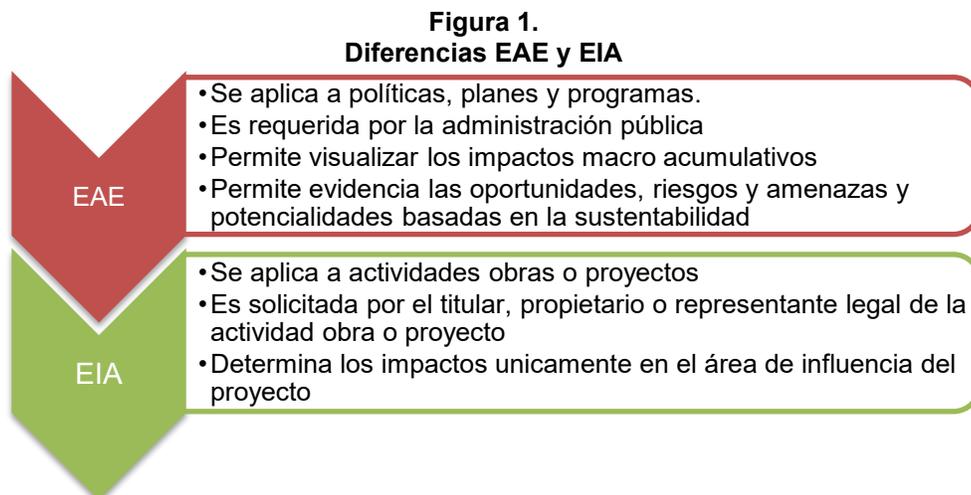
Evaluación Ambiental Estratégica en los Ecosistemas Forestales

Fecha de recepción: 7 febrero 2024

Fecha de corrección: 18 marzo 2024

controlar, prevenir los impactos negativos al medio ambiente. La EIA se sustenta en la capacidad de anticipación de las consecuencias que se puedan presentar por el desarrollo de actividades, obras y proyectos en el entorno. La EAE representa un nivel más estratégico, de planificación (citado de la página web de la institución).

A continuación, se presentan las diferencias entre la EAE y EIA: En la Figura 1 siguiendo al MARN de El Salvador.



Fuente: elaboración propia en base a MARN El Salvador. Consultado en la web <http://www.marn.gob.sv/diferencias-entre-la-evaluacion-ambiental-estrategica-eae-y-la-evaluacion-del-impacto-ambiental-eia/> en el espacio Evaluación Estratégica Ambiental.

Siguiendo la Figura 1, el artículo no ha sido requerida por el ente rector del tema ambiental en Guatemala (MARN); sin embargo, se realiza, desde el punto de vista académico, pues se recopila de manera holística cómo la planificación en el tema de restauración presenta vacíos desde el punto de vista interinstitucional. El Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental, y dentro de este se incluye EAE (acuerdo gubernativo 137-2016) en consulta con la oficina de acceso a la información pública MARN, esta detalla que no existen proyectos aprobados con EAE.

Evaluación ambiental estratégica: Proceso de evaluación de impacto ambiental que, por sus características y naturaleza, aplica a planes y

programas de trascendencia nacional, binacional, regional centroamericano o por acuerdos multilaterales, conforme a lo establecido en este reglamento. Los planes y programas de desarrollo públicos y privados, de ámbito nacional o regional, podrán ser objeto de evaluación ambiental estratégica. (numeral 29 artículo no. 3)

Metodología:

Fase previa a la EAE:

a) Análisis de toma de decisiones:

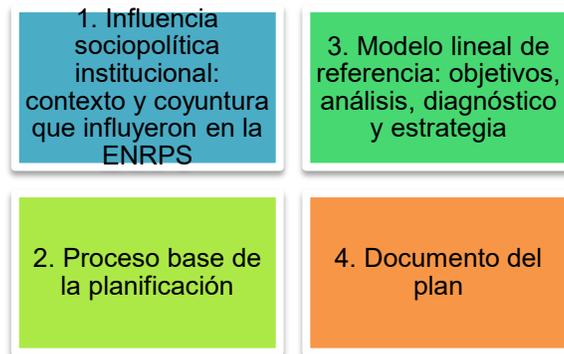
Siguiendo a (Hernández 2009) es preciso tomar en consideración:

Tabla 1
Lógica de la formulación de la EAE aplicada a la ENRPS

Evaluación Ambiental Estratégica en los Ecosistemas Forestales

Fecha de recepción: 7 febrero 2024

Fecha de corrección: 18 marzo 2024



Fuente: elaboración propia en base a Hernández: Evaluación Ambiental Estratégica de Políticas Planes y Programas. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

1. Influencia sociopolítica institucional: contexto y coyuntura que influyeron en la ENRPS.

A finales del año 2011, fue propuesta la meta mundial de restauración para el año 2020, de 150 millones de hectáreas de bosques degradados. Dicha iniciativa fue presentada en septiembre del 2011 en la mesa redonda ministerial que se originó durante el evento “Desafío de Bonn sobre los bosques, el cambio climático y biodiversidad”, el cual fue organizado por la UICN, el Ministerio de Medio Ambiente de Alemania y la Asociación Global sobre Restauración Forestal.

Siguiendo a (INAB 2013), en el ámbito nacional las oportunidades de restauración forestal del país se definieron a partir del mapa de áreas potenciales para la restauración forestal de la República de Guatemala con una estimación de 3.9 millones de hectáreas distribuidas en ocho categorías potenciales que son bosques riparios (galería), áreas de manglares, tierras forestales de protección, tierras forestales de producción agroforestal con cultivos permanentes, agroforestal con cultivos anuales, sistemas silvopastoriles y áreas protegidas.

Así mismo, en el 2015 el Congreso de la República de Guatemala aprobó la ley PROBOSQUE (Decreto 2-2015), esta ley propone aumentar la cobertura forestal del país con la creación y la aplicación del programa de incentivos forestales, teniendo como objetivo general contribuir al desarrollo rural del país en armonía con el ambiente, a través del fomento de las inversiones públicas y privadas. Eso quiere decir

que paralelamente el sector forestal; incidió en éstos dos procesos ENRPS y PROBOSQUE.

Otro factor que influyó fue la aprobación de la Agenda 2030 y los ODS, con los Acuerdos de París, para evidenciar la necesidad de mantener la cobertura forestal específicamente en el ODS no. 15. A pesar que según el Sistema de Información Forestal de Guatemala (SIFGUA), reporta del 2003 al 2016, la balanza comercial negativa, (importación y exportación) de productos maderables esto quiere decir que; persiste la importación y déficit de productos maderables en todos los años, aún cuando se designa el 1% para el pago de los incentivos; asimismo, el desfase de información actualizada desde el 2012 de la cobertura forestal dentro y fuera de área protegida.

2. Proceso base de la planificación:

La ENRPS define “restauración del paisaje forestal es el proceso orientado a recuperar, mantener y optimizar la diversidad biológica y el flujo de bienes y servicios ecosistémicos para el desarrollo, ajustado al sistema de valores y creencias locales e implementadas con un enfoque intersectorial”. Teniendo como desafíos:

- Definir regionalmente los modelos de negocios y la escala a la cual deben ser implementados
- Promover las alianzas público privadas
- Diseño de nuevos mecanismos financieros
- Fortalecimiento de programas de incentivos forestales y la ley PROBOSQUE
- Fortalecimiento del SIGAP

Evaluación Ambiental Estratégica en los Ecosistemas Forestales

Fecha de recepción: 7 febrero 2024

Fecha de corrección: 18 marzo 2024

- Articular los programas (MAGA-CONAP-MARN-ONG)

A pesar de contar con el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Eje: recursos naturales hoy y el futuro, la ENRPS detalla de manera escueta la articulación con el PDN y el Plan K'atun 2032, teniendo también articulación con ODS no. 15 y la meta 15.2 para 2020, promover la ordenación sostenible de todos los tipos de bosques, poner fin a la deforestación, recuperar los bosques degradados e incrementar la forestación y la reforestación en un [x] % a nivel mundial. La ENRPS se articula con la Ley de Áreas Protegidas, aún así, no presenta avances como parte de la biodiversidad a pesar que la ENRPS lleva dos años y de la mano con los incentivos forestales.

3. Modelo lineal de referencia. Objetivos, análisis, diagnóstico y estrategia:

El documento de la ENRPS contiene:

Marco filosófico: (visión, misión y principios rectores).

Finalidad: mejora de los medios de vida a través de recuperar servicios ecosistémicos asimismo, marco estratégico.

Objetivo: restaurar en forma sostenible 1.2 millones de ha degradadas de Guatemala al 2045, articulando actores e instrumentos por medio de la construcción de capacidades.

- Eje temático 1: desarrollo económico desde la restauración del paisaje forestal
- Eje temático 2: medios de vida y diversidad biológica
- Eje temático 3: fortalecimiento de capacidades Institucionales
- Eje temático 4: gobernanza del territorio

Principales impactos esperados

- Aumento de la provisión de bienes y servicios de los ecosistemas al mercado
- Aumento, manejo y protección de la cobertura forestal
- Mejora la conectividad biológica y preservación de ecosistemas forestales estratégicos relevantes
- Mejorar procesos de adaptación al cambio climático mediante mejor gestión y planificación del territorio

En el documento de la ENRPS, persiste el ámbito forestal; no se percibe como impacto la preservación de la diversidad biológica. En este punto, es necesario hacer énfasis que, si bien la investigación recae en el sector forestal, en el desarrollo de la misma; se ha analizado que la ENRPS a pesar que considerar a la biodiversidad solamente se centra en el sector forestal. En las siguientes etapas de EAE, se realizará un análisis qué es en sí, la restauración más allá de lo que indica la ENRPS.

4. Documento del plan:

El documento de la ENRPS, en la parte introductoria hace mención que, en el año 2014, diversos actores del sector forestal de Guatemala y sectores relacionados con las actividades forestales integrados en la Mesa de Restauración Forestal formularon la ENRPS, como mecanismo para el desarrollo rural, liderados por INAB y apoyados por UICN y Rainforest Alliance (RA).

La Mesa de Restauración Forestal se integró en el año 2012 con la participación de la academia, las comunidades, la representación de la asociación nacional de municipalidades, iniciativa privada, banca, sociedad civil, instituciones gubernamentales y no gubernamentales, y liderada por el INAB, a través de la Dirección del Programa Forestal Nacional (PFN). La Mesa cuenta con un comité técnico cuyo objetivo principal fue facilitar la formulación de la Estrategia con un proceso eminentemente participativo y representativo. En el documento de ENRP se indica:

Fue construida con los aportes de todos los actores participantes quienes, a través de diversos espacios de diálogo y consenso a nivel nacional, plantearon propuestas sobre la base de necesidades reales, de recursos disponibles y por gestionar, así como de la experiencia y el conocimiento de las organizaciones. Aunado al uso de herramientas y métodos de análisis y planificación, permitió identificar temas, objetivos, metas e intervenciones viables y eficaces estructurados y programados para un horizonte de tres décadas. (p.6)

Se enlaza la importancia de la política pública en el sector forestal con elementos propios de restauración, entendiendo la política forestal nacional

Evaluación Ambiental Estratégica en los Ecosistemas Forestales

Fecha de recepción: 7 febrero 2024

Fecha de corrección: 18 marzo 2024

como un acuerdo negociado entre las partes interesadas basado en una visión y en objetivos comunes para los bosques de un país, y que ha sido aprobado por el Estado en sus diferentes niveles de toma de decisiones.

CONCLUSIÓN

Siguiendo los parámetros de EAE, se sugiere una tabla/matriz que integre aspectos que están presentes en Guatemala pero que cada vez están más aislados sin visión de Estado (en la práctica); más allá del K'atun 2032 y que debe ser una medida urgente dada la vulnerabilidad de Guatemala ante los embates del cambio climático, la irreversible, desmedida pérdida de la cobertura forestal y diversidad del ecosistema. Acciones que no requieren de un proceso y/o concertación política de envergadura mayor, sino acciones de corto y mediano plazo.

Evaluación Ambiental Estratégica en los Ecosistemas Forestales

Fecha de recepción: 7 febrero 2024

Fecha de corrección: 18 marzo 2024

Ejes y vínculo para armonizar el ecosistema forestal en Guatemala

Ejes	Vínculo
Política pública y planificación	Vincular el ODS y prioridades nacionales del desarrollo enfocados con indicadores reales y asequibles, como están alineados los indicadores en la actualidad es inalcanzable. Re direccionar la ENRPS con el no. de ha. a recuperación forestal, no es posible el 1.2 millones al 2045. Realizar un compilado de Estrategias de INAB. Existe un aislamiento institucional. Asimismo, INAB-CONAP. Trabajo-MEM-MARN-INAB-CONAP-SEGEPLAN-Municipalidades.
Bosque y biodiversidad	Equilibrar que los incentivos favorezcan al bosque natural, no solamente reforestación para fines comerciales.
Finanzas, cuentas ambientales, FIP, REDD+ y otros mecanismos	Categorizar a los incentivos forestales como inversión pública para que el mecanismo FIP responda a la demanda que conlleva la inversión considerando que son préstamos.
Incentivos forestales	Priorizar las ha. en donde se otorgan los incentivos
Monitoreo y evaluación Planes de inversión y Certificación Internacional	Integrar en los requisitos para poder otorga incentivos, el no cambio de uso de suelo al finalizar los 5 años al finalizar los incentivos. Es obligación de las instituciones rectoras tener actualizadas las estadísticas. Ver como una oportunidad la certificación, cada vez los estándares internacionales exigen marca de sostenibilidad.
Energía y leña	MEM, debe redireccionar la relación con el bosque con las empresas de generación, pues al no haber bosque el caudal de la generación baja en las centrales hidráulicas se traduce en pérdidas económicas y no cumplimiento de la potencia/energía.
MP y OJ	Replantear la dinámica del delito y la pena no conmutable. Jueces especializados en el tema.
Gobernanza forestal	No considerar al bosque per se sino, el ecosistema forestal, la gobernanza se dará cuando existan reglas claras. Solamente serán reuniones de los representantes de las instituciones públicas, la gremial forestal, académicos, sociedad civil en el marco de la Mesa de Restauración. Replantear al Consejo de Coordinación Interinstitucional (GCI).
Educación	Realizar campañas en redes sociales con casos reales de las consecuencias con de la deforestación y en sí de la importancia del bosque en todos niveles.
Tomadores de decisiones	El cuidado de los ecosistemas debe ser prioridad, pues los mismos, están relacionados con el sistema de producción nacional y la prevención del riesgo.

Fuente: elaboración propia en base a el análisis de la investigación.

Para finalizar los pasos a seguir para EAE, es necesario contar con los alcances ambientales estratégicos (directos e indirectos; locales y

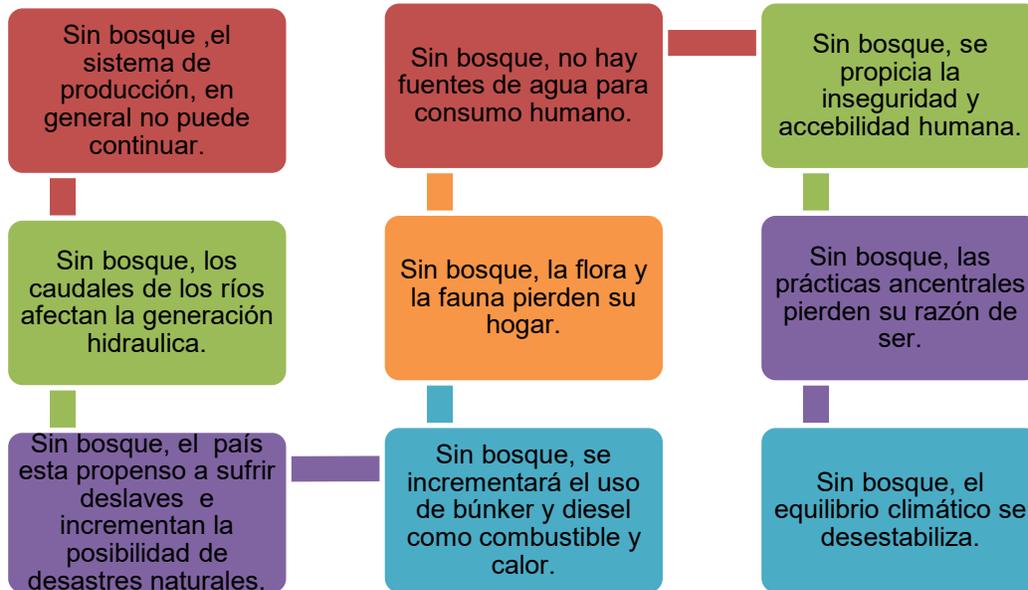
globales); éstos se pueden en el marco del ecosistema y la recuperación forestal en Guatemala son los siguientes:

Evaluación Ambiental Estratégica en los Ecosistemas Forestales

Fecha de recepción: 7 febrero 2024

Fecha de corrección: 18 marzo 2024

Ideas y conceptos que pueden aplicarse para incentivar a recuperar la cobertura forestal



Fuente elaboración propia.

BIBLIOGRAFÍA

Congreso de la República de Guatemala. (2015). Decreto 2-2015 Ley PROBOSQUE. Guatemala.

Herrera, R. (2009). Guía de evaluación ambiental estratégica. Santiago de Chile. Guía La Evaluación Ambiental Estratégica

Vallejo, L. (sf). EAE estrategia ambiental. Documento PDF.

Villalobos, A. (2008). Plan de Formación de Competencias en Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). América Central. UICN, San José, Costa Rica. 59 pp.

Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Evaluación Ambiental Estratégica. Consultado el 05 de mayo de 2017 de la web <http://www.marn.gob.sv/diferencias-entre-la-evaluacion-ambiental-estrategica-eae-y-la-evaluacion-del-impacto-ambiental-eia/> en el espacio Evaluación Estratégica Ambiental.