

Title: OED Précis no. 130 - Las evaluaciones ambientales y los planes nacionales de protección ambiental

Job number: 97S0327

Language: English

Translations: Spanish

Country:

Input date: 8/6/99

NÚMERO 130

OED Précis

Departamento de Evaluación de Operaciones - Boletín

Diciembre de 1996

Las evaluaciones ambientales y los planes nacionales de protección ambiental

Desde fines de los años ochenta, el Banco Mundial ha hecho grandes avances en ayudar a los países prestatarios a incorporar las evaluaciones ambientales (EA) y los planes nacionales de protección ambiental (PNPA) en sus proyectos y su labor de planificación estratégica. Actualmente, las EA forman parte integral de las actividades corrientes de la institución.

Además, muchas organizaciones internacionales las han usado como modelo para la formulación de sus propias evaluaciones ambientales. En dos estudios recientes del Banco Mundial --una autoevaluación basada en un estudio teórico del Departamento del Medio Ambiente y un estudio independiente realizado en el terreno por el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO)-- se llega a conclusiones y recomendaciones muy semejantes.

Los estudios coinciden en que la calidad y eficacia de las EA ha aumentado considerablemente en los últimos cinco años. Se ha mejorado, sobre todo, la identificación y evaluación de los efectos ambientales, así como la planificación en materia de prevención, seguimiento y gestión. A pesar de estos logros, sin embargo, siguen existiendo ciertos problemas. En particular, es necesario mejorar los procedimientos de consulta pública y el análisis de alternativas para los proyectos, así como la supervisión de los planes de protección ambiental convenidos.

Cuando los PNPA se han ejecutado con la participación de la población local han facilitado el consenso sobre las cuestiones ambientales y reforzado la gestión ambiental. Sin embargo, la evaluación del DEO sobre la eficacia de los PNPA demostró que éstos aún no han alcanzado todo su potencial. Estos planes deben competir con muchos otros planes de protección ambiental para atraer la atención del gobierno y obtener recursos escasos y, aparentemente, algunos países los perciben más como una condición impuesta por el Banco para obtener financiamiento adicional que como un instrumento de planificación estratégica.

Antecedentes

Las políticas y procedimientos del Banco relativos a las EA se delinearon por primera vez en la directriz operacional OD 4.00, Anexo A, publicada en 1989. En ella se describe la

EA como un procedimiento flexible cuya profundidad y amplitud dependen del tipo de proyecto programado. En la directriz actualizada (directriz operacional OD 4.01, publicada en 1991) se indica que la EA es responsabilidad del prestatario y se identifican tres categorías de proyectos, cada una de las cuales incluye diferentes normas para la evaluación de los efectos ambientales: los proyectos de la categoría A, que requieren una EA completa; los de la categoría B, que deben someterse a un análisis ambiental, y los de la categoría C, que no necesitan ni una EA ni un análisis ambiental. Entre 1989 y 1995, el Banco evaluó el posible impacto ambiental de más de 1.000 proyectos, incluidos 99 proyectos aprobados de la categoría A y 415 de la categoría B. Estas evaluaciones abarcaron todos los sectores, casi todos los países prestatarios y una amplia gama de proyectos.

En la Cumbre para la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992 se pidió a todos los países que preparen planes nacionales de protección ambiental a fin de acelerar el desarrollo ecológicamente racional y sostenible. El Banco, que ya estaba ayudando a sus prestatarios a formular estrategias nacionales para el medio ambiente desde fines de la década de 1980, respondió a este llamado mediante la publicación, en 1992, de la directriz operacional OD 4.02, en la que se establecen las políticas y los procedimientos relativos a los PNPA. Los planes de protección ambiental deben obedecer a una necesidad, ser participatorios y dar por resultado la aplicación de un plan de protección de plazo fijo para ayudar a los países a incorporar los aspectos ambientales en sus estrategias globales de desarrollo. Los PNPA son obligatorios para todos los prestatarios de la AIF y recomendables para los clientes del BIRF. Se prevé que, en conjunto, las EA y los PNPA mejorarán la capacidad de gestión ambiental de los prestatarios. Desde fines de la década de 1980, más de 90 países han iniciado el proceso de formulación de un PNPA y hasta ahora se han concluido alrededor de 74.

A mediados de 1996, el Departamento del Medio Ambiente y el DEO realizaron evaluaciones independientes de la eficacia y los efectos de las EA en proyectos respaldados por el Banco y en la labor de planificación estratégica de los prestatarios. El estudio del Departamento del Medio Ambiente se basó en un estudio teórico detallado de las EA en todos los sectores y regiones, el que incluyó entrevistas a fondo al personal que participó en las EA. En el estudio del DEO --que comprendió estudios teóricos, estudios de casos en el terreno en ocho países y encuestas-- se evaluaron tanto las EA como los PNPA. Además, en 1995 el Departamento del Medio Ambiente realizó una evaluación y un examen de las prácticas óptimas de los PNPA. (En el recuadro se describe la metodología usada en esos estudios.)

Evaluaciones ambientales

Logros obtenidos hasta la fecha

Ambos estudios demostraron que se habían logrado importantes mejoras desde el primer examen realizado por el Departamento del Medio Ambiente en 1992. En dicho estudio se llegó a la conclusión de que era necesario incorporar plenamente las EA en la labor de planificación estratégica del Banco o de los prestatarios por dos motivos: las instituciones de los países prestatarios eran demasiado débiles y la experiencia y los recursos del Banco eran

todavía muy limitados para ayudar a los países a preparar las evaluaciones y a ejecutar los proyectos de conformidad con las disposiciones contenidas en ellos. No obstante, cuando el Departamento del Medio Ambiente realizó el segundo examen en 1995 se habían logrado ya importantes avances, que fueron rápidamente reconocidos en el estudio del DEO.

Tanto el DEO como el Departamento del Medio Ambiente señalaron que se estaban cumpliendo las directrices relativas a las EA, que se cuentan entre las más completas del mundo. En el Banco, el proceso de EA se había institucionalizado como parte del ciclo de los proyectos y los prestatarios lo habían aceptado como un componente importante de la preparación de los proyectos. Los informes de evaluación, incluidos los planes de medidas atenuantes, se preparaban sistemáticamente para los proyectos que podían llegar a tener fuertes repercusiones en el medio ambiente. Otras instituciones financieras multilaterales estaban utilizando, cada vez más, EA preparadas por el Banco para evaluar proyectos de desarrollo. En el estudio del Departamento del Medio Ambiente estos éxitos se atribuyeron a la mayor capacitación en esta materia tanto en el Banco como en las instituciones de los prestatarios, a una mejor orientación y, sobre todo, al aumento de la experiencia en EA en el terreno, que se caracterizó por la mejor preparación de los consultores locales. A pesar de estos logros, en los estudios se mencionan algunos aspectos que deben ser mejorados. Éstos se resumen a continuación.

Problemas que deberán encararse en el futuro

Preparación y diseño de los proyectos. En el estudio del Departamento del Medio Ambiente se determinó que las consultas públicas y el análisis de alternativas son aspectos especialmente complejos de las EA. Se señala que para llevarlas a cabo muchas veces es necesario contar con conocimientos especializados o experiencia previa. Sin embargo, en muchos países en desarrollo los mecanismos de consulta pública están poco desarrollados, y a veces los consultores locales no están totalmente familiarizados con el proceso. Además, para realizar los análisis de alternativas se requieren ciertos conocimientos sobre análisis económico, los que todavía pueden ser insuficientes en los organismos de ejecución y en los equipos encargados de las EA.

En el estudio del DEO, si bien se coincide con esta apreciación, se destaca la importancia de realizar las EA en el momento oportuno. Se llegó a la conclusión de que en muchas EA se ponía mayor énfasis en el alcance que en la identificación oportuna de los principales riesgos. Este problema podía atribuirse, en parte, a los términos de referencia establecidos por el Banco para las EA, que exigían efectuar predicciones y una evaluación de efectos múltiples, muchas veces sin concentrarse en los efectos más importantes. Si bien el proceso generó una gran cantidad de material, con un costo considerable para el prestatario, al parecer algunas evaluaciones se habían realizado demasiado tarde para modificar apreciablemente el emplazamiento y la dimensión de los proyectos u otras decisiones importantes en materia de diseño. En el estudio del DEO se concluyó que en sólo 9 de los 53 proyectos evaluados se modificaron los parámetros como resultado de las recomendaciones formuladas a través de las EA. De los ocho países visitados, sólo en China y Polonia hubo una

mayoría de encuestados que consideró que las EA habían influido en el diseño de los proyectos.

No obstante, cabe señalar dos elementos importantes a este respecto: 1) muchas veces, las EA se centran más en la adopción de medidas preventivas que en los cambios en el diseño o el emplazamiento del proyecto, porque a menudo estos cambios se determinan acertadamente antes o durante la preparación de las EA y 2) la mayoría de los proyectos cuyo diseño y emplazamiento fueron afectados por las EA correspondían a la categoría A, en tanto que casi todos los proyectos incluidos en el estudio del DEO eran de la categoría B, lo cual refleja su representación real en la cartera. (En general, en el caso de los proyectos de la categoría B no es necesario modificar el diseño puesto que sus efectos suelen ser limitados.)

En el estudio del Departamento del Medio Ambiente se demostró que a menudo las EA sectoriales y las evaluaciones en que se hace un cuidadoso análisis de las alternativas tenían el mayor impacto en el diseño de los proyectos, en tanto que las evaluaciones a nivel de los proyectos influían en el diseño sobre todo a través de los planes de prevención, seguimiento y ordenación. La formulación oportuna de las conclusiones de las EA pasa a ser un problema menor cuando dichas evaluaciones se realizan en las etapas iniciales del ciclo de los proyectos, a nivel sectorial y regional, y no a nivel del proyecto. De hecho, estas EA --que todavía son poco corrientes incluso en los países industriales-- han demostrado ser instrumentos eficaces para abordar tempranamente los problemas ambientales, antes de que se adopten las decisiones sobre los proyectos.

Clasificación de los proyectos. El estudio del Departamento del Medio Ambiente concluyó que en la preselección de proyectos actualmente hay mayor coherencia entre el personal de operaciones y el que se ocupa de los problemas ambientales que en 1992. Sin embargo, se señala que en algunas ocasiones la necesidad de clasificar los proyectos desvió la atención de los verdaderos problemas ambientales relacionados con el proyecto propuesto. El DEO coincidió en que había mejorado la clasificación por categorías, pero indicó que ésta aún no era uniforme en todo el Banco. A veces, algunos proyectos de distintas regiones que tenían efectos ambientales similares se clasificaron en diferentes categorías. Además, había ciertos tipos de proyectos que no se prestaban para la clasificación en tres categorías. Esto podría explicar por qué en algunos casos no se concluyeron las deliberaciones sobre la clasificación (a seis de los proyectos examinados aún no se les había asignado una categoría).

Supervisión. En el estudio del Departamento del Medio Ambiente se observó que en el caso de los proyectos de la categoría A, que requieren una EA completa, la ejecución generalmente parecía avanzar mejor en el área ambiental que en otras áreas relacionadas con los proyectos, lo cual parecía indicar que las EA ambientales podrían tener una influencia positiva en la supervisión de los proyectos. No obstante, el estudio demostró que incluso en el caso de los proyectos de la categoría A la supervisión del Banco no siempre es suficiente para detectar y abordar los problemas relacionados con el medio ambiente a medida que se desarrollan los proyectos. El estudio del DEO coincidió en esto, indicándose que en las visitas al terreno de los equipos de evaluación se comprobó que a menudo las disposiciones de las EA

no se incorporaban adecuadamente en la ejecución. Ambos estudios coincidieron en que los resultados y recomendaciones de las EA deben reflejarse mejor en los documentos legales, en las licitaciones y en los documentos contractuales a fin de aumentar la eficacia en la etapa de ejecución.

Planes nacionales de protección ambiental

Logros obtenidos hasta la fecha

El DEO comprobó que los beneficios de los PNPA aumentaban cuando se observaba una mayor identificación de la población local con el proceso. Además, esa identificación y las repercusiones positivas aumentaban cuando los organismos no gubernamentales (ONG) participaban en el proceso y cuando las actividades se coordinaban con otras organizaciones internacionales. En los casos más exitosos, los PNPA ayudaron a establecer un foro para el debate y organismos de ordenación ambiental más eficaces; además, contribuyeron a incorporar políticas de protección ambiental, preparar proyectos piloto innovadores y aumentar la conciencia de la población sobre los problemas ambientales.

Problemas que deberán encararse en el futuro

En la mayoría de los casos, sin embargo, el proceso de elaboración de los PNPA no fue totalmente eficaz por varios motivos. En primer lugar, los PNPA son una alternativa entre las numerosas opciones de estrategia disponibles para los gobiernos prestatarios. Desde 1985, muchos organismos internacionales de desarrollo vienen patrocinando estrategias ambientales nacionales y en algunos países ya se han instituido uno o más de estos planes. Si bien hay una diversidad de estrategias, muchas tienen aspectos comunes. En este contexto, condicionar el financiamiento del Banco a la terminación de un PNPA podría socavar considerablemente la identificación con el proceso, y también el respaldo de las ONG. Además, algunos países se encuentran más preparados que otros en lo que respecta a la protección ambiental y al imponer el mismo proceso de PNPA a todos ellos se pasarían por alto esas diferencias. En el caso de los países muy grandes y diversos, como China e India, la formulación de una estrategia ambiental a nivel nacional podría presentar grandes dificultades.

En segundo lugar, aparentemente muchos PNPA constituyeron un esfuerzo de una sola vez que concluyeron en la preparación de un documento; por lo tanto, pocos países han logrado instituir un proceso continuo y autosostenido de planificación estratégica en materia de protección ambiental a nivel nacional. Para mantener la aplicación de los PNPA se necesita una gran capacidad de gestión ambiental y para efectuar consultas, capacidad que la mayoría de los países en desarrollo aún no poseen. Paradójicamente, en algunos casos los PNPA exigían la contratación de consultores internacionales, lo que impidió mejorar la capacidad local. Finalmente, ha habido escasa coordinación entre los equipos del Banco que trabajan en los PNPA y los que elaboran las estrategias de asistencia a los países. Muchas veces, estos últimos no han incorporado adecuadamente las medidas recomendadas sobre los PNPA.

Recomendaciones

El Banco y sus prestatarios han comenzado a acumular mucha experiencia en gestión ambiental. El Banco debe maximizar y dar a conocer las enseñanzas recogidas y fomentar la identificación de los prestatarios con los objetivos ambientales. Específicamente, el Banco debe lograr la mayor eficiencia y eficacia posibles en sus programas ambientales y prestar mayor atención a las necesidades de sus clientes. A continuación se señalan algunas de las recomendaciones contenidas en ambos estudios:

- *Aplicar el proceso de EA en las etapas iniciales del ciclo de los proyectos.* Para mejorar la oportunidad y, por consiguiente, los efectos de las EA en el diseño de los proyectos, es necesario realizar dichas evaluaciones en las etapas iniciales del ciclo de los mismos. Esto puede lograrse mediante un mayor uso de las EA sectoriales y regionales. Este tipo de EA estratégica más amplia permite incorporar los aspectos ambientales en las decisiones sectoriales desde el comienzo, antes de que se adopten las decisiones sobre los proyectos.
- *Concentrarse en las cuestiones fundamentales y mejorar el análisis del diseño.* Los términos de referencia deben centrarse en los efectos más importantes. Los organismos locales que se ocupan del medio ambiente deberían contar con el respaldo técnico y los recursos necesarios para supervisar, en forma permanente, la preparación de las EA.
- *Mejorar el proceso de EA en las etapas posteriores mediante la adopción oficial de medidas preventivas y el fortalecimiento de la supervisión.* En la medida de lo posible, las medidas preventivas que se indiquen en las EA deberían resumirse en un lenguaje apropiado para los convenios legales e incluirse en los documentos de licitación y en los contratos. Los planes de acción deberían ser compatibles con la capacidad local para aplicarlos en el terreno. Además, el personal en el terreno de los países prestatarios debería recibir capacitación en la gestión de planes de ordenación ambiental. Las directrices sobre las EA y otros documentos pertinentes deberían estar disponibles en los idiomas locales y ser acompañados de breves manuales y listas de comprobación para ayudar al personal de los países prestatarios a comprender mejor el largo proceso de EA. Para lograr una supervisión adecuada, las auditorías ambientales deberían realizarse durante y después de la ejecución.
- *Adecuar el proceso y los requisitos sobre los PNPA a las condiciones de cada país.* Los requisitos del Banco relativos a los PNPA deberían ser más flexibles y la institución debería apoyar más las estrategias respaldadas por otros donantes y ONG internacionales. En especial, el Banco debería coordinar mejor el proceso de los PNPA con los de otros donantes a fin de minimizar la duplicación de funciones.
- *Incorporar las prioridades ambientales señaladas en los PNPA en la formulación de las estrategias de asistencia a los países.* Reconocer mejor el vínculo que existe entre la degradación ambiental y la pobreza crónica.

Se están aplicando medidas destinadas a aumentar la eficacia de las EA, entre ellas un mejor asesoramiento en áreas fundamentales como las EA estratégicas, las evaluaciones de los efectos en la salud, los análisis de alternativas y la supervisión ambiental. Estas son áreas en las que el Banco está a la vanguardia en lo que respecta a promover el uso de las EA como instrumento de gestión ambiental en los países en desarrollo.

La administración del Banco, en respuesta al examen de procedimientos del DEO, se manifestó de acuerdo con las conclusiones del estudio sobre las EA. Además, indicó que el Banco está dando orientaciones muy precisas a fin de realizar el proceso de EA en las etapas más tempranas mediante un mayor uso de las EA regionales y sectoriales y un mejor análisis de alternativas. Indicó también que el Banco está suministrando más capacitación en el proceso de EA a su personal y al de los países prestatarios y que seguirá asesorando a los prestatarios en materia de reglamentación para la EA. El Banco está dando pautas para simplificar los informes y hacerlos más accesibles al personal y a los consultores de los países prestatarios. La aplicación de estas recomendaciones será evaluada durante el tercer examen de las EA, programado para 1998.

Con respecto a los PNPA, la administración del Banco indicó que los planes de protección ambiental respaldados por el Banco han tenido efectos positivos importantes en varios países al ayudar a las autoridades a definir los problemas ambientales y darles un orden de prioridad, a crear conciencia en este sentido y a identificar medidas para abordarlos. Coincidió con el DEO en que el diseño de los PNPA debe adaptarse mejor a las necesidades, la capacidad y las perspectivas de planificación de sus clientes, y en que las estrategias de asistencia a los países y los estudios económicos y sectoriales deben reflejar mejor las prioridades ambientales identificadas en los PNPA, y manifestó que se están adoptando las medidas necesarias para abordar estas cuestiones. Se señaló también que el Banco continuará preparando indicadores ambientales y que éstos se incorporarán más cabalmente en los documentos de estrategia y en las medidas más amplias del progreso en materia de desarrollo, incluido el ajuste de las cuentas nacionales.

El Comité sobre la Eficacia del Desarrollo se mostró satisfecho con la conclusión a que se llegó en ambos estudios en el sentido de que el Banco ha hecho progresos en mejorar el proceso de EA en los países que recurren a sus servicios. También ve con agrado que el Banco esté a la vanguardia en este terreno. El Comité observó que en ambos estudios se había señalado la necesidad de mejorar la supervisión de las EA y solicitó a la administración que continúe sus esfuerzos por reforzar ese aspecto. Igualmente, reconoció que uno de los propósitos fundamentales de la EA es examinar las alternativas de inversión, un problema complejo al que debe prestarse mayor atención. El Comité estimó que la administración debe aclarar sus objetivos en lo que respecta al fortalecimiento de la capacidad en el ámbito de las EA y los PNPA, y establecer puntos de referencia para el cumplimiento de esos objetivos. En cuanto a la

conclusión del DEO en el sentido de que muchas veces las EA se terminan en una etapa demasiado tardía del ciclo de los proyectos, el Comité señaló que la administración había asegurado que se estaba trabajando con ahínco para incorporar la EA en los análisis económicos, financieros, institucionales y de ingeniería en las etapas iniciales de preparación de los proyectos y para intensificar el uso de las EA sectoriales y regionales, según sea necesario. El Comité acogió favorablemente la firme decisión de la administración de robustecer los vínculos entre las EA y las estrategias de asistencia a los países, y agregó que el Banco está procurando incorporar los factores ambientales en el análisis macroeconómico y sectorial y en las cuentas nacionales.

El Comité instó al Banco, la CFI y el OMGI a colaborar más estrechamente a fin de lograr una coordinación adecuada de las políticas y prácticas relacionadas con el medio ambiente. Finalmente, el Comité observó que la identificación de los gobiernos con los PNPA era insuficiente, y que en la mayoría de los casos los planes de acción se formulan sólo porque la AIF los impone como requisito para otorgar financiamiento.

BOX

Metodologías usadas en los estudios

Las conclusiones del estudio del DEO se refieren a ocho estudios de casos preparados para la evaluación --incluidas visitas al terreno en cada país--, un análisis de 53 proyectos, un examen bibliográfico y tres documentos encargados a expertos en asuntos del medio ambiente independientes. Además, el equipo a cargo de la evaluación realizó una pequeña encuesta entre el personal del Banco y de los países prestatarios (70 entrevistas y varios grupos muestra elegidos) a fin de conocer sus opiniones sobre la eficacia y efectos de las EA y los PNPA. Los países seleccionados --Bolivia, China, Filipinas, Madagascar, Marruecos, Mauricio, Polonia y Uruguay-- constituyeron una muestra representativa de las regiones y de las diferencias entre los países en los que se había aprobado un PNPA y aquellos en que no. El análisis de los 53 proyectos mostró las prácticas que se siguen en los sectores de agricultura, energía, electricidad, transporte, desarrollo urbano, industria, abastecimiento de agua y saneamiento, recuperación de emergencia y gestión ambiental.

El documento titulado *Second Environmental Assessment Review* es un estudio teórico realizado por el Departamento del Medio Ambiente que abarcó todos los proyectos de las categorías A y B aprobados entre julio de 1992 y junio de 1995. En él se examinaron documentos de los proyectos, tales como hojas de datos ambientales, informes y resúmenes de EA, informes de evaluación inicial preparados por el personal, documentos legales sobre los proyectos, informes de supervisión y otros documentos sobre aspectos específicos de la EA. Además, los jefes de proyecto, los especialistas en asuntos ambientales y las divisiones del medio ambiente de las oficinas regionales suministraron información esencial a través de consultas y entrevistas. De igual modo, el Departamento del Medio Ambiente hizo una evaluación y un estudio independiente de las prácticas óptimas en más de 30 PNPA titulado *National Strategies: Learning From Experience*, publicado en 1995.

[BOX PAGE 1]

**“Effectiveness of Environmental Assessments and National Environmental Action Plans: A Process Study”, de Alcira Kreimer y colaboradores, DEO, Informe No. 15835, junio de 1996, y “The Impact of Environmental Assessment: Second Environmental Assessment Review of Projects Financed by the World Bank, Julio de 1992-Junio de 1995”, de Olav Kjørven y colaboradores, Departamento del Medio Ambiente, agosto de 1996. Los miembros del Directorio Ejecutivo y el personal del Banco pueden obtener el informe del DEO en la Unidad de Documentos Internos y en los Centros de Servicios de Información Regionales. El estudio del Departamento del Medio Ambiente se puede solicitar al Centro de Información Pública del Banco Mundial. El presente Boletín fue redactado por Farah Ebrahimi y Ronald Parker.*

OED *Précis* es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial y tiene por objeto contribuir a la difusión de los resultados de las últimas evaluaciones *ex post* entre los especialistas que se ocupan del desarrollo dentro y fuera del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben entenderse como las del Banco Mundial o sus instituciones afiliadas. La presente y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>. Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la Directora, Rachel Weaving (teléfono: 1-202-473-1719, fax: 1-202-522-3200, correo electrónico: rweaving@worldbank.org)

Diciembre de 1996