

Estrategias de Medio Ambiente de la Cooperación Internacional

Una revisión de la experiencia actual

David Pereira Jerez*
Carlos Rodríguez Ariza**

Resumen

Este artículo es el resultado de un trabajo de análisis de las Estrategias de Medio Ambiente publicadas por las principales Agencias de Cooperación Internacional. En ellas se acomete el reto de integrar las variables ambientales e internalizar el concepto de desarrollo sostenible, para convertirlos en una prioridad estratégica de primer nivel que sea asumida plenamente en sus Estrategias de Cooperación. Como resultado, se recopilan y sintetizan algunas de sus principales características, para analizar aspectos como alcance, principios y objetivos, cómo interrelacionan con otras estrategias como las de reducción de la pobreza y género y cuáles son, en líneas generales, las medidas que proponen.

Introducción

No se desvela ningún secreto si se afirma que la adopción en la Conferencia de Río¹ del principio del Desarrollo Sostenible como prioridad política de primer nivel ha permitido tomar conciencia de las interrelaciones entre las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo, así como de la importancia de integrar las miradas a corto, medio y largo plazo cuando se trabaja con perspectiva de futuro.

En los países desarrollados, las agencias y ministerios responsables de la cooperación internacional para el desarrollo no son ajenas a este ambiente y en los últimos años han ido elaborando documentos y propuestas que pretenden redirigir y reformular su actuación en esta dirección. De hecho, la integración de variables ambientales y la internalización del concepto de desarrollo sostenible son, sin duda, uno de los principales motores de cambio en la actuación de estos organismos en los diez años transcurridos desde entonces². El resultado es la aparición, desde mediados de la década pasada, de un significativo número de documentos de estrategia y planificación que pretenden recoger estos planteamientos para convertirlos en una operativa asumida plenamente por las estructuras administrativas que dan soporte a la cooperación internacional.

Para la realización del artículo se ha trabajado básicamente con documentos de ocho países entre los que se encuentran las principales agencias de cooperación con

* David Pereira Jerez, Profesor Titular del Departamento de Proyectos y Planificación Rural. ETSI Agrónomos. Universidad Politécnica de Madrid. dpereira@ppr.etsia.upm.es

** Carlos Rodríguez Ariza, Magíster en Cooperación por el IUDC-UCM, realiza su tesis en el Departamento de Proyectos y Planificación Rural en seguimiento y evaluación de proyectos y programas de cooperación y desarrollo. ETSI Agrónomos. Universidad Politécnica de Madrid.. carlosrodar@mixmail.com

¹ Cumbre Mundial sobre la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992

² Aunque, por supuesto, con las luces y sombras de la aplicación práctica de estas ideas que se espera arrojará la próxima conferencia de Johannesburgo (Río+10).

publicaciones en este campo. Algunas de estas referencias se resumen en la tabla siguiente junto con el organismo responsable de su elaboración.

| <i>País</i> | <i>Organismo responsable</i> | <i>Referencia⁽¹⁾</i> |
|----------------|----------------------------------|--|
| Alemania | Ministerio de Cooperación | BMZ (2001) |
| Australia | Agencia de Cooperación | AUSAID (2002 ^a , 2002b, 1996) |
| Canadá | Agencia de Cooperación | CIDA (2000, 1996, 1992) |
| Estados Unidos | Agencia de Cooperación | USAID (2001, 1997) |
| Noruega | Ministerio de Asuntos Exteriores | Norway Ministry for Foreign Affairs (1997) NORAD (1995, 2000) |
| Reino Unido | Ministerio de Cooperación | DFID (1998, 1997) |
| Suecia | Agencia de Cooperación | SIDA (1998, 1996) |
| Suiza | Agencia de Cooperación | COSUDE (1993) |

⁽¹⁾ Consultar bibliografía

Tabla 1. Estrategias y documentos analizados

También se ha trabajado con documentación parcial de otros países como Dinamarca, Francia u Holanda.

Organización estratégica de los aspectos ambientales en la cooperación

Uno de los primeros análisis a los que queremos hacer referencia en este artículo procede de la revisión de la forma de plantear la cuestión ambiental en las políticas y estrategias de cooperación internacional para el desarrollo; si se trata de una prioridad que da lugar a estrategias de primer nivel o si por el contrario es considerado un aspecto menor del que sólo se derivan medidas parciales e inconexas.

Al abordar este trabajo se partía de la percepción cualitativa de que en los últimos cuatro o cinco años las principales agencias estaban formulando estrategias en esta materia como respuesta a los retos que plantea la problemática ambiental global, y como reconocimiento de las presiones a que están sometidos los recursos naturales en determinadas zonas del planeta, lo cual sitúa en posiciones, si cabe, más vulnerables a los sectores más pobres y débiles de la población mundial.

Aunque hay una respuesta en este sentido, la realidad observada, sin embargo, es bastante más diversa. En primer lugar, porque el medio ambiente no siempre alcanza el nivel de estrategia para estar integrado en una política de desarrollo sostenible más amplia en cuanto a concepto y contenido (por ejemplo en el caso sueco). Otras veces se desarrolla un Plan Director, o un Plan de Acción (o Agenda) y en él se fijan determinadas medidas de integración ambiental de igual manera que se proponen actuaciones en otros campos como la lucha contra la pobreza, los problemas de género o la misma gestión de todo el sistema.

Hay, por lo tanto, diferentes planteamientos para integrar variables ambientales en la política de cooperación aunque es difícil asegurar, de forma efectiva, hasta qué punto resulta más eficaz uno de ellos, siendo todavía prematuro elaborar un análisis político comparado debido a que todavía son escasos los informes de evaluación de su aplicación real³.

³ Aunque existen algunas excepciones como por ejemplo *Norwegian Ministry of Foreign Affairs (1995)*

Aunque esto se discute en uno de los apartados siguientes, se ha podido comprobar que la adopción de un plan estratégico del mayor rango en el ámbito, bien del desarrollo sostenible, bien del medio ambiente, aumenta el grado de compromiso con los objetivos fijados al tiempo que establece un programa de acción más completo y coherente. Sin embargo, y como es lógico, existen otros aspectos como la gestión de las medidas ambientales por unidades específicas o el volumen de los presupuestos y recursos asignados que ejercen una notable influencia en el resultado final.

En la tabla siguiente puede apreciarse de qué forma se planifican medidas con componente ambiental en los diferentes países analizados.

| <i>País</i> | <i>Estrategia de Medio Ambiente</i> | <i>Estrategia de Desarrollo Sostenible</i> | <i>Plan Director no específico</i> |
|----------------|-------------------------------------|--|------------------------------------|
| Alemania | | | ✓ |
| Australia | ✓ | | |
| Canadá | | ✓ | |
| Estados Unidos | ✓ | | ✓ |
| Francia | | | ✓ |
| Noruega | ✓ | | ✓ |
| Reino Unido | ✓ | ✓ | |
| Suecia | ✓ | ✓ | |
| Suiza | ✓ | | |

Tabla 2. Tipo de planificación con contenido ambiental

Como puede apreciarse en esta tabla, en algunos casos se han elaborado varios documentos pudiendo presentarse dos situaciones ligeramente diferentes:

- Se elabora un plan director que se desarrolla a través de una estrategia de medio ambiente o bien de desarrollo sostenible (por ejemplo Estados Unidos o Noruega),
- Se elaboran dos estrategias más o menos del mismo nivel.

En algunos casos esta última situación obedece a una modernización aunque lo más frecuente es que la estrategia de desarrollo sostenible sea la más moderna, cumpliendo la función de actualizar y ampliar una estrategia de medio ambiente anterior.

La planificación ambiental de la cooperación para el desarrollo no adquiere carácter normativo, tratándose de una estrategia autorreguladora (esto es, que fundamentalmente compromete el comportamiento de la propia administración), a la que sólo se deben acoger aquellos agentes externos que solicitan algún tipo de ayuda, normalmente financiación a través de subvenciones o créditos. Sin embargo una de las pocas excepciones la encontramos en algunos procedimientos de EIA de proyectos de

cooperación para el desarrollo como el canadiense, cuya legislación reguladora⁴ afecta también a los proyectos financiados o que requieren aprobación por parte de algún organismo federal. Sin embargo, estas extensiones normativas son más la excepción que la regla y lo normal es que no afecten a los agentes privados cuando realizan sus inversiones de forma autónoma.

Alcance y objetivos de las Estrategias

Los objetivos de las estrategias de medio ambiente en el ámbito de la cooperación para el desarrollo se orientan fundamentalmente hacia la integración ambiental de la cooperación para el desarrollo a través de cuatro ejes de actuación:

- La integración ambiental de los proyectos de cooperación a través del diseño adecuado y la reducción de los impactos.
- El uso sostenible o adecuado de los recursos naturales.
- La realización de acciones positivas para frenar los procesos de degradación en curso.
- El desarrollo de las capacidades de los estados receptores de la ayuda en materia ambiental.

Estas estrategias están relacionadas con varios principios como son:

- La participación de los países receptores en el diagnóstico y priorización de sus problemas ambientales, ayudando a dichos países a elaborar estrategias de desarrollo acordes con dicho análisis.
- Fomentar la capacidad para resolver sus propios problemas, con independencia de la escala a la que se presenten (local, regional o nacional).
- El principio de precaución de todas las intervenciones.
- Fomentar una visión a largo plazo que presida las estrategias de desarrollo
- Fomentar el equilibrio intergeneracional
- La transparencia y la participación

Hay que señalar que la división entre objetivos y principios utilizada en los párrafos anteriores no está tan clara en los documentos de los diferentes países, siendo frecuente encontrar alguno de los aspectos anteriores bajo una terminología diferente. Sin embargo, en este artículo se ha preferido mantener el término *objetivos* para las metas finales y *principios* para aquellas cuestiones que tienen que ver con los ingredientes necesarios para llegar de forma adecuada hasta las metas.

De igual manera es importante hacer notar que a pesar de esta distinción más o menos teórica entre estrategias de desarrollo sostenible y de medio ambiente, lo cierto es que en todos los documentos elaborados desde mediados de la década pasada siempre hay un reconocimiento de la importancia de fomentar modelos sostenibles de uso de los

⁴ Cuya ley reguladora, revisada en 1992, se denomina *Canadian Environmental Assessment Act* (CEAA) (Ley Canadiense de Evaluación Ambiental). Este país cuenta, además, con una regulación detallada de su aplicación en el extranjero a través de una serie de normas denominadas *Project Outside of Canada Environmental Assessment Regulations* (POC) (Normas de Evaluación Ambiental de Proyectos realizados fuera de Canadá)

recursos y de adoptar el principio de equilibrio intergeneracional independientemente del nombre de la misma.

De igual manera, la lista de factores ambientales clásicos (vectores ambientales: agua, suelo, aire; biodiversidad y ecosistemas, paisaje, etc) se amplía para abarcar diversos aspectos sociales (como los realojamientos) y culturales (incluyendo la preservación del patrimonio cultural y de las tradiciones). Sin embargo, en la práctica siguen apareciendo referencias muy escasas a aspectos que tienen que ver con la justicia y equidad social así como con la capacidad de la población para manejar, de forma independiente su propio destino.

A modo ilustrativo, las tablas siguientes presentan algunos ejemplos resumidos de los objetivos generales y específicos, así como de los principios de las estrategias de diversos países:

| <i>País</i> | <i>Objetivo General</i> |
|----------------|---|
| Canadá | 1. Aumentar las capacidades de los países en desarrollo para planificar e implementar políticas y acciones de desarrollo ambientalmente sostenibles 2. Fortalecer la capacidad de los países en desarrollo de contribuir a la resolución de problemas ambientales globales y locales 3. Integrar las consideraciones ambientales más efectivamente dentro del proceso de toma de decisiones de CIDA y sus socios. |
| Estados Unidos | Uso adecuado de recursos naturales y protección medio ambiental. Objetivos estratégicos: 1. Asegurar que todas las actividades USAID son adecuadas ambientalmente 2. Integrar las consideraciones ambientales en los sectores apoyados por USAID 3. Apoyar las actividades dirigidas a proteger y mejorar la gestión ambiental y promover un uso adecuado de recursos naturales |
| Noruega | Manejo adecuado del medio ambiente global y de la diversidad biológica. |
| Reino Unido | Crear prácticas y políticas que promuevan el desarrollo sostenible, mejorar la educación, la sanidad y las oportunidades de los más pobres y proteger el medio ambiente y mejorar su gestión |
| Suecia | Asegurar unas condiciones de vida justas y duraderas por medio de una actitud previsoras que anteponga los objetivos ecológicos a las ventajas económicas a corto plazo, por medio de una mayor coherencia interna y de una posición unida y clara frente al exterior |
| Suiza | Contribuir al uso sostenible de recursos naturales y a la protección del medio ambiente en los países pobres |

| <i>País</i> | <i>Principios</i> |
|----------------|---|
| Australia | 1. Los procesos de toma de decisiones integran consideraciones ambientales, sociales y económicas en el largo y corto plazo 2. Principio de precaución 3. Equidad intergeneracional 4. Conservación de la diversidad biológica y de la integridad ecológica en la toma de decisiones 5. Promoción de mecanismos de valoración e incentivos |
| Canadá | 1. La evaluación ambiental se realizará tan pronto como sea posible en el proceso de toma de decisiones 2. Responsabilidad compartida 3. Transparencia y participación 4. Los Proyectos fuera de Canadá financiados por el Gobierno de Canadá seguirán la CEAAct (ver apartado de Legislación) |
| Estados Unidos | 1. Atacar la causa de la degradación medioambiental 2. Apoyar el empoderamiento local y la participación pública 3. Mejorar el conocimiento científico de los temas ambientales que afectan a los países receptores y mejorar los indicadores ambientales 4. Promover la coordinación con otras organizaciones de desarrollo |
| Noruega | 1. Integración de los temas ambientales en la ayuda 2. Establecimiento de programas específicos ambientales de ayuda 3. Desarrollo de capacidades ambientales 4. Principio de precaución 5. Condiciones previas: Reducción de la Pobreza, Enfoque de género, Participación Aprovechamiento de las capacidades |
| Suecia | 0.Ddesarrollar las capacidades locales y partir de sus necesidades.1. Ayudar a los países receptores a identificar e implementar actividades que protejan y conserven los recursos naturales y el medio ambiente del país 2. Apoyar la perspectiva de largo plazo. 3. Principio de prevención y precaución 3. Capacitar a los países a trabajar en horizontes de largo plazo. |

| <i>País</i> | <i>Objetivos específicos</i> |
|----------------|--|
| Canadá | 1. Asegurar que las condiciones medioambientales se integran en programas sectoriales y horizontales, teniendo en cuenta la participación pública 2. Promover y apoyar un amplio diálogo social y ambiental 3. Promover las medidas correctoras que minimicen los impactos ambientales negativos y aumenten los beneficios ambientales de los proyectos 4. Fortalecer la capacidad de los compañeros locales para desarrollar políticas y acciones medioambientales 5. Contribuir al desarrollo del conocimiento y la experiencia en Canadá y local en formas de desarrollo sostenible 6. Sensibilización ambiental en Canadá y local |
| Estados Unidos | 1. Dotar a los países receptores del conocimiento de la relación entre protección ambiental, desarrollo social y económico 2. Apoyar a los países en desarrollo en la mejora de la gestión de sus recursos naturales para el desarrollo sostenible 3. Ayudar a los países en desarrollo a resolver sus problemas medioambientales clave a nivel local, regional y global mientras buscan sus propios objetivos de desarrollo 4. Combatir: a. La pérdida de bosques tropicales y otros hábitats críticos para la biodiversidad b. Prácticas de agricultura insostenible c. Producción y uso de energía de forma no adecuada, d. contaminación urbana e industrial e. degradación de los recursos hídricos |
| Noruega | Fortalecer: 1. Las capacidades locales en el sector ambiental 2. La investigación y competencias profesionales 3. Integración de temas ambientales en proyectos y programas 4. Concentración temática basada en la naturaleza de los problemas ambientales, las prioridades ambientales locales y la experiencia noruega 5. Promover la gestión ambiental integrada 6. Mejorar la coordinación para mejorar la eficiencia a nivel local, nacional y global. 7. Los agentes noruegos deberían implicarse más 8. Utilización conjunta de varios instrumentos. |
| Reino Unido | Crear prácticas y políticas que promuevan el desarrollo sostenible, mejorar la educación, la sanidad y las oportunidades de los más pobres y proteger el medio ambiente y mejorar su gestión. |
| Suecia | 1. La perspectiva ambiental se debe incluir en el análisis de proyecto, sector, país y de política 2. No se financian proyectos con impacto ambiental negativo 3. La perspectiva ambiental se integra en todos los departamentos y actividades de SIDA El análisis ambiental: 1º Se centra en la ayuda a nivel país 2º cubre aspectos ambientales de la ayuda SIDA 3º Proyectos especiales para ser tratados como un sector específico |

Tabla 3. Objetivos Generales, Principios y Objetivos Específicos de las Estrategias de Medio Ambiente de diversos países

Otro aspecto que condiciona el alcance de las estrategias es qué tipo de cooperación se ve afectada por las directrices, objetivos, y procedimientos de control y evaluación. Desde un punto de vista teórico, los tipos de cooperación a los que se puede hacer referencia son los siguientes:

- Cooperación a través de agencias oficiales (bien sea multilateral o bilateral)
- Cooperación a través de ONGD (con financiación de las agencias)
- Cooperación subsidiaria (a través de administraciones regionales o locales)
- Cooperación realizada por agentes privados

Las estrategias afectan básicamente a los dos primeros tipos de cooperación siendo prácticamente inexistentes, dada la falta de una base legal, las medidas o mecanismos de coordinación con la cooperación realizada a niveles administrativos inferiores. En el caso de la Cooperación Privada sucede algo parecido.

Medio Ambiente, erradicación de la Pobreza y Género

Varios de los países analizados tienen estrategias horizontales en torno a estos tres aspectos clave de las políticas de cooperación para el desarrollo. Sin embargo son más escasas las estrategias y medidas concretas para garantizar que la mejora en un frente conlleve un empeoramiento en los otros dos que conduzca, a la postre, a una vuelta a las condiciones iniciales por imposibilidad de sostener los efectos beneficiosos iniciales en el tiempo. En los dos apartados siguientes se realiza una breve descripción de los

diferentes enfoques adoptados en los escasos casos en los que se aborda esta problemática de forma coordinada.

Medio ambiente y Pobreza

Aunque a nivel de diagnóstico se reconocen las importantes interrelaciones y sinergias entre pobreza y deterioro ambiental (ver tabla 5), el diseño de los programas de actuación en las estrategias de cooperación normalmente no incluye directrices para afrontar este problema desde un punto de vista conjunto y coordinado. Así, el objetivo de lograr un impacto significativo en ambos frentes sigue chocando con la dificultad añadida que conlleva el hecho de que ambos se retroalimenten mutuamente (ver tabla siguiente).

Sin embargo, un buen ejemplo de medidas adoptadas para resolver este tipo de interrelaciones lo encontramos en el planteamiento de la oficina australiana (tabla 4) que confronta procesos de deterioro ambiental con procesos generadores de pobreza, mostrando, en cada caso, directrices para una intervención (AUSAID, 2002a; 2002b).

| <i>Aspecto ambiental</i> | <i>Aumento de la pobreza</i> | <i>Intervenciones sugeridas</i> |
|---|--|--|
| Falta de derechos sobre la tierra | Los usuarios no invierten en el terreno y no evitan su degradación | Institucionalizar sus derechos sobre la tierra |
| Deforestación por causas de explotación tradicional y comercial y agricultura marginal. | Pérdida de suelos y pérdida de ingresos agrícolas | Fomentar guías de buenas prácticas en el manejo de bosques. Apoyar a los agricultores para que tengan acceso a tierras mejores . |

Tabla 4. Relaciones entre Pobreza y deterioro ambiental e intervenciones sugeridas (AUSAID, 2002a; 2002b)

A pesar de este ilustrativo caso, lo más frecuente es que únicamente se señalen ejemplos de cómo los procesos de degradación del suelo, de pérdida de biodiversidad o de acceso deficiente a los suministros de agua o energía, son capaces de generar pobreza o de aumentar la vulnerabilidad de los sectores desfavorecidos de la sociedad y cómo estos procesos no afectan exclusivamente a las condiciones económicas de vida, sino a la propia calidad ambiental, seguridad, sanidad o al medio sociocultural en el que deben desenvolverse. Ya se ha señalado, además, que cuanto más pobres, más vulnerables son a cualquier cambio o empeoramiento (aunque sea temporal) de la situación.

| <i>País</i> | <i>Medio ambiente y Pobreza</i> |
|-------------|--|
| Noruega | Como norma, la contaminación y la degradación de recursos naturales afecta más a los grupos más pobres. A día de hoy la degradación natural es la causa de reducción de las expectativas de vida en muchos países en desarrollo. A largo plazo, el cambio climático, la pérdida de biodiversidad tendrán más impacto sobre los pobres. |
| Australia | La Reducción de la pobreza resuelve muchos problemas ambientales porque: 1. El acceso inadecuado a recursos naturales limita a medio y largo plazo las economías 2. La degradación de suelos, aire y agua lleva a la degradación de la vida de la población y a la reducción de ingresos La población pobre vive en zonas con limitados recursos naturales o donde el medio ambiente está muy degradado. No tienen recursos para proteger el medio ambiente sino que lo explotan para sobrevivir. La ayuda puede asistir para preservar y mejorar su medio ambiente. Se incluyen formas de enlazar ambas estrategias en (AusAid, 2002b), |
| Canadá | La Pobreza puede llevar a serios problemas globales como la degradación ambiental. Las |

| | |
|-------------|---|
| Reino Unido | actividades relacionadas con la política ambiental son cruciales para la reducción de la pobreza Hay una conexión clara entre pobreza y degradación ambiental. Una gestión ambiental mejor y más sostenible puede llevar a un aumento de la productividad. |
| Suecia | En muchos países, pobreza y crecimiento demográfico son causas y efectos de importante degradación del medio ambiente. Una publicación como <i>Livelihood conflicts: linking poverty and environment as causes of conflict</i> (SIDA, 2000) muestra los vínculos entre ambos problemas |

Tabla 5. Relaciones identificadas entre pobreza y medio ambiente

Medio ambiente y género

Las Agencias no suelen abordar la coordinación entre estos dos temas horizontales. Sólo algunas publicaciones como *Gender and the environment in Development cooperation* (GUIJT,1997), realizada para la agencia sueca, analizan específicamente el problema tratando de relacionar las Conferencias de Río (Medio Ambiente) y Beijing (Género) y dan recomendaciones para la integración de ambas en las agencias de cooperación.

Sólo en algún caso se plantea como medida concreta la obligatoriedad de realizar un análisis de género dentro de los estudios de impacto ambiental que propone algún país, como es el caso de Suecia.

| <i>País</i> | <i>Medio ambiente y género</i> |
|-----------------|--|
| EEUU Noruega | A nivel de estrategia no se establecen relaciones entre estas estrategias horizontales El enfoque de género es una condición previa para toda asistencia. Indican que las mujeres son claves para la gestión de recursos naturales en países en desarrollo. Las mujeres son un porcentaje amplio en los grupos mas pobres. Los esfuerzos en la reducción de la pobreza requieren la participación activa de las mujeres en la planificación e implementación de proyectos y programas. Este principio se aplicará en todos los proyectos, ambientales o no. |
| Australia | A nivel de estrategia no establecen más relaciones entre estas estrategias horizontales A nivel de estrategia no establecen relaciones entre estas estrategias horizontales A nivel operativo separan claramente Medio ambiente del resto de aspectos horizontales (<i>Gender, Social, Impact and Resettlement Guidelines</i>) |
| Canadá | No establecen relaciones entre estas estrategias horizontales |
| Reino Unido | No establecen relaciones entre estas estrategias horizontales |
| Suecia | En la guía de EIA hace referencia a complementar la EIAI con un <i>project's gender analysis</i> No establecen más relaciones entre estas estrategias horizontales Independientemente de la Estrategia de Medio Ambiente, SIDA ha publicado <i>Gender and the environment in Development cooperation</i> (GUIJT,1997), que trata de relacionar las Conferencias de Río (MA) y Beijing (género) y dan recomendaciones para la integración de ambas en las agencias de cooperación: |
| Suiza | A nivel de estrategia no establecen relaciones entre estas estrategias horizontales |

Tabla 6. Relaciones identificadas entre género y medio ambiente

El medio Ambiente como estrategia horizontal

Las medidas horizontales no son específicas de un determinado sector. Por lo tanto, cuando se habla del medio ambiente como preocupación horizontal se está haciendo referencia a la necesidad de considerar los efectos ambientales de todos los objetivos, estrategias, medidas, o sistemas de gestión, independientemente de cuál sea su naturaleza o contenido. La búsqueda de la integración ambiental y de la sostenibilidad de las actividades afectará, en consecuencia, a todos estos ámbitos de actuación

Los principales tipos de medidas que se plantean como estrategia horizontal se orientan a la formación de conciencia ambiental y a la evaluación de los efectos ambientales a todos los niveles y son las siguientes:

- Acciones de formación/sensibilización en materia ambiental
- Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Evaluación de los efectos de estrategias y planes de actuación.
- Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Evaluación de los efectos de proyectos.
- Gestión ambiental, tanto internas de las agencias como financiadas dentro de los programas de acción
- Fortalecimiento de capacidades en materia ambiental. Apoyo a la elaboración de Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible

El fortalecimiento de capacidades es considerado, en algunas ocasiones, parte integrante de la estrategia vertical debido a su fuerte componente sectorial. Sin embargo, muchas de las medidas que se adoptan en este sentido afectan, en su aplicación, a todos los sectores de actividad. Un ejemplo de esta situación es la capacitación para la implantación de EAE o EIA en un país.

Como en casos anteriores, la tabla siguiente resume algunas de las medidas horizontales planteadas a este nivel en los casos concretos de algunas agencias de cooperación.

| <i>País</i> | <i>Estrategia horizontal</i> |
|-------------|--|
| Australia | Sistema de gestión ambiental (nivel estratégico, planificación y valoración, implementación, evaluación, revisión del ciclo): EAE, EIA, Auditoría ambiental. |
| Canadá | 1. EAE, 2. EIA |
| Noruega | 1. Capacitación institucional ambiental 2. Investigación y capacitación profesional 3. Integración sectorial 3. Gestión ambiental integrada 4. Coordinación 5. Mayor participación instituciones noruegas 6. Uso de instrumentos combinados: a. EIA (incluido género y aspectos sociales), b. legislación y standards ambientales c. Fortalecer las administraciones d. Valoración ambiental (<i>resource identification</i>) e. Análisis de los usos de suelo |
| Reino Unido | 1. EAE: en <i>Country Strategy Papers</i> y Estrategias Nacionales (locales) de Desarrollo Sostenible. 2. Auditoría ambiental 3. EIA 4. Gestión Ambiental 5. Gestión ambiental interna de operaciones |
| Suecia | 1. EIA 2. EAE |

Tabla 7. Medidas presentes en la estrategia horizontal

De todos ellos vamos a destacar los dos que por la cantidad de recursos involucrados y por su actualidad adquieren mayor importancia: la EAE y la EIA. Esto no quiere decir que no sean importantes otras medidas pero en un análisis obligadamente sintético nos hemos centrado en aquellas medidas específicamente ambientales.

Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)

La EAE es la evaluación ambiental de planes y programas. En algunos casos, además, se extiende a la evaluación de las propias políticas.

En el contexto de la cooperación internacional tiene un doble ámbito de actuación:

- En la propia política de cooperación y su planificación estratégica, tanto en su vertiente sectorial como en la regional. En el primer caso se analizan y adoptan medidas en las relaciones pobreza – deterioro ambiental o desigualdad de género y deterioro ambiental, en el segundo caso se informa de los efectos de la actuación en determinadas zonas, los recursos ambientales que poseen, sus problemas ambientales, las tasas de uso de los recursos naturales. El objetivo (entre otros) es evaluar los efectos agregados y coordinar la actuación, tanto interna de la propia agencia como hacia fuera con los gobiernos locales u otras agencias.
- En las medidas de financiación para la implantación de determinados tipos de políticas, planes y programas, entre los cuales destacan los de infraestructuras, abastecimiento de agua y energía, desarrollo agrícola, desarrollo forestal o desarrollo sostenible por citar sólo algunos de los más frecuentes.

Es importante resaltar los efectos beneficiosos que ofrece la EAE cuando se aplica a las estrategias–país permitiendo informar a los diferentes actores del diagnóstico ambiental actual así como recopilar indicadores ambientales para futuras EIA de proyectos simples, que permitan analizar el efecto acumulativo de diferentes medidas.

Algunos países que contemplan evaluación ambiental estratégica son los siguientes:

| <i>País</i> | <i>Alcance de la EAE</i> |
|-------------|--|
| Australia | Políticas, Programas, Plan, País, estrategias regionales, sectoriales y sus alternativas |
| Canadá | Políticas de Desarrollo, Formulación de estrategias País 1. Política de sostenibilidad ambiental 2. Gabinete directivo de Evaluación ambiental de políticas y programas 3. Convenciones internacionales, acuerdos y políticas 4. Estrategia de desarrollo sostenible de CIDA |
| Reino Unido | Iniciativas políticas, desarrollo sectorial o regional. 1. Actividades sin proyecto claro como reformas de los subsidios a la agricultura, reforma de la política comercial o económica 2. Inversión en recursos hídricos o gestión de desechos, turismo, transporte, planificación, energía, minería 3. Formulación de políticas y planes (gestión de costas, planes urbanos / industriales) 4. Programas |
| Suecia | Tan sólo se señala que se desarrollarán métodos para elaborar evaluación ambiental estratégica |

Tabla 8. La EAE en los planes de cooperación de algunos países

Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)

La EIA es un instrumento básico a nivel horizontal de todas las estrategias o políticas medioambientales, incluidas las de cooperación. El procedimiento de EIA sigue un esquema parecido: *screening* o valoración de la pertinencia o necesidad de la EIA, *scoping* o alcance de la valoración ambiental, evaluación, estudio de impacto ambiental y vigilancia ambiental.

En todas las guías ambientales de las agencias se indica la necesidad de que la EIA se realice cuanto antes en el proceso de toma de decisiones y en el ciclo de gestión del

proyecto. Sus resultados se han de incorporar a la fase de formulación definitiva del proyecto sus indicadores ambientales, fuentes de verificación y medidas correctoras determinadas para la posterior vigilancia ambiental (seguimiento y evaluación)

Asimismo, todas las guías aluden a mecanismos de seguimiento posterior a la realización del estudio de impacto ambiental, aunque no se detallan, ya que la mayoría de las guías se centran en el *screening* y el *scoping*.

En todos los casos la EIA afecta a los proyectos financiados a través de la cooperación bilateral y a los proyectos que ejecutan ONGDs que solicitan financiación. Sin embargo en el caso de la financiación a través de organismos multilaterales la realización de EIA depende de cada agencia (por ejemplo Noruega sí requiere este tipo de análisis).

La EAE debe estar coordinada con la EIA, lo que se indica claramente en las guías que presentan Canadá y Australia.

A continuación se analizan algunas peculiaridades del procedimiento de EIA de cada país:

| <i>País</i> | <i>Características de la EAE</i> |
|-------------|--|
| Australia | Discrimina los proyectos en función de su coste (además de por el impacto esperado). AusAid en su guía (AusAid, 2002b) también ofrece una serie de <i>checklists</i> para realizar el <i>screening</i> de la EIA según el tipo de proyecto considerado el impacto socio económico y el uso de recursos. De esta forma se consideran factores como impactos bióticos, físicos y paisajísticos, el manejo de bosques, las costas y pequeñas islas, el agua y calidad del aire, el saneamiento ambiental y asentamientos peligrosos |
| Canadá | Tiene la singularidad de hacer una valoración previa al <i>Screening</i> para determinar si es aplicable al proyecto la legislación canadiense (Canadian Environment Assessment Act). |
| Noruega | Contempla que el número de etapas de valoración ambiental por las que un proyecto pasa depende de la importancia de los impactos esperados. Normalmente sólo los grandes proyectos (infraestructuras...) requieren Estudio de Impacto Ambiental. El sistema no pretende determinar los efectos económicos y distributivos del proyecto, ni pretende hacer una valoración económica, ni un análisis coste-beneficio. Todo ello se determina después de valorar los posibles impactos medioambientales. La NORAD tiene una serie de guías sectoriales de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos de cooperación y desarrollo. Los proyectos que son objeto de análisis de Evaluación Ambiental de estas guías son: Proyectos agrícolas, Ganadería, Pesca, Acuicultura, Cultivos hidropónicos, suministro de agua, Transporte, Industria y energía, Minería y extracción, Manejo de residuos, desarrollo urbano, Protección de cultivos El contenido de estas guías sigue un mismo esquema: Descripción de las características particulares de los proyectos analizados, características de las zonas afectadas por el proyecto, posibles impactos de los proyectos y documentación requerida para la evaluación ambiental (descripción del Proyecto, del entorno ambiental, <i>checklist</i> del <i>screening</i>) |
| Suiza | Destaca por la sugerencia de incluir una valoración económica ambiental como parte de la EIA si el coste del análisis es bajo, si no consume mucho tiempo o si es esperado un gran impacto ambiental. |

Tabla 9. EIA en la cooperación de algunos países

La participación pública en el proceso de Evaluación Ambiental

La participación ambiental es un elemento fundamental de cualquier proceso de evaluación ambiental (tanto en el caso de EAE como en el de EIA) pero adquiere una mayor relevancia en el caso de los proyectos para cooperación.

Como se puede comprobar en la tabla siguiente, las agencias analizadas que otorgan una mayor importancia a esta fase son la canadiense y la sueca:

| <i>País</i> | <i>Tipo de Participación pública en el proceso ambiental</i> |
|-------------|---|
| Noruega | Es una prioridad la participación de todas las instituciones en general y de la sociedad noruega |
| Canadá | La <i>Canadian Environment Assesment Agency</i> (CEAA) crea un Registro Público. El <i>CEA Act</i> determina que exista ese registro para que el público acceda a la información de toda evaluación ambiental bajo la <i>CEEAct</i> |
| Reino Unido | No hay referencia especial aunque si se indica la necesidad de consultas con implicados (<i>stakeholders</i>) |
| Suecia | Población afectada: consulta y participación. Principios: 1. Análisis de implicados 2. Consultas con organizaciones 3. Participación activa en TODO el proceso 4. Informe del contenido. 5. Participación en la revisión |

Tabla 10. Tipos de participación pública

Contabilización de gastos ambientales

Los donantes de Ayuda al Desarrollo se enfrentan a la dificultad de cuantificar el gasto exacto en medio ambiente ya que el sistema de contabilización de los gastos de AOD no permite hacer un análisis preciso de estos componentes de la ayuda. Es difícil conocer con exactitud en cooperación los recursos asignados a las acciones medioambientales, ya que muchas de ellas aparecen insertas en sectores diferentes, de acuerdo con los rasgos de cada programa o proyecto, aunque sus componentes tengan un marcado carácter medio ambiental (recursos hídricos, ecoturismo...).

Asimismo, y con el objetivo de facilitar la contabilidad del cumplimiento de los compromisos de los estados firmantes, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) establece criterios de correspondencia entre los subsectores ambientales y cada una de las Convenciones (Desertificación, Biodiversidad y Cambio Climático). Siguiendo estos criterios se establece el grado de relación con los Convenios, distinguiendo Principal (P), si tiene total aplicabilidad a uno de los convenios y Secundaria (S), si tiene alto grado de aplicabilidad.

Esta contabilización se puede realizar bien a petición de organismos internacionales (CAD, Convenciones y compromisos de Río) o bien para hacer seguimiento de las tendencias de financiación con sus cumplimientos de objetivos. Sin embargo, son pocas las Agencias que tienen desarrollado un sistema eficiente y preciso para contabilizar sus gastos en proyectos de carácter ambiental. Como excepciones cabe destacar AusAid y CIDA.

Como ejemplo AusAid cuenta con un sistema de gestión de actividades (*Activity Management System* (AMS)): la información sobre aspectos ambientales e introducida en los Marcadores Ambientales (*Environment Markers*). Adicionalmente se realizan informes de gasto a través de la utilización de los Códigos de Sector de Aus AID, los códigos Genéricos de Campo y los códigos CAD y del Banco Mundial. Por ejemplo un proyecto de control de enfermedades puede ser clasificado como proyecto de salud por

el CAD y el Banco Mundial (donde un solo código puede ser utilizado) pero puede también ser determinado como “ambiental” en la contabilización (múltiple) de AusAID, porque es posible que se relacione con residuos peligrosos y con la Convención de Basel.

El medio Ambiente como sector vertical de actuación

Las medidas sectoriales en medio ambiente pueden agruparse en tres categorías diferentes:

- Gestión y conservación de los recursos naturales
- Sistemas productivos sostenibles
- Restauración de espacios degradados

A éstas se añade, en algunas ocasiones la gestión y conservación del patrimonio cultural e histórico.

A su vez, en la gestión y conservación de los recursos naturales pueden distinguirse medidas de protección de especies y espacios, de otras como pueden ser los sistemas de gestión de los recursos hídricos mucho más relacionadas con las actividades económicas. Como es lógico, tanto este tipo de medidas como el desarrollo de sistemas productivos sostenibles adquieren una gran importancia cuando se trata de Estrategias de Desarrollo Sostenible.

Los principales recursos objeto de gestión son agua y suelo. Asimismo, es bastante frecuente que se haga hincapié en determinados tipos de espacios singularmente sensibles. Entre los que más preocupan destacan los siguientes:

- Medio ambiente marino
- Bosques
- Zonas húmedas

En la siguiente tabla se muestran ejemplos de algunos países.

| <i>País</i> | <i>Medidas de Verticales en Medio Ambiente</i> |
|-------------|---|
| Noruega | 1. Desarrollo de sistemas de producción sostenible 2. Conservación y uso sostenible de biodiversidad biológica 3. Reducción de la contaminación de suelo, aire y agua 4. Preservación del patrimonio cultural y manejo de los valores culturales del medio ambiente |
| Canadá | Proyectos de recursos naturales (agricultura, pesca, bosques, minería, energía), suministro de agua y saneamiento, infraestructuras (camino, puentes, muelles, líneas de transmisión) y conservación. Fortalecimiento institucional. (CEAAAct) |
| Suecia | 1. Recursos hídricos 2. Uso sostenible de suelo y bosques y conservación de suelos 3. Entorno marino 4. Medio ambiente urbano 5. Producción y consumo adecuado de energía 6. Capacitación local y fortalecimiento institucional en temas ambientales 7. Apoyo estratégico a ONGD en temas ambientales |

Tabla 11. Medidas verticales de integración ambiental

Gestión de las estrategias

No es frecuente que las estrategias ambientales especifiquen claramente el organismo gestor de la misma, al ser éste un aspecto que puede variar en función de cualquier reorganización administrativa. Por el contrario cuando las estrategias se concretan en programas más operativos o en guías, entonces la delimitación de responsabilidades aparece dibujada claramente.

Lo que sí está claro es que la mayor parte de las agencias de cooperación está creando oficinas con responsabilidad ejecutiva y consultiva en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, y que muchas de ellas establecen mecanismos de coordinación y consulta con los organismos responsables en la materia, comenzando por los propios ministerios.

| <i>País</i> | <i>Departamentos Ambientales en las Agencias</i> |
|-------------|---|
| Australia | 1. <i>Advisory Service Group (ASG) o Pacific Regional Team (PRT)</i> : Ayuda al personal del terreno (<i>desk y project office</i>) y en caso de dificultad pasa a nivel de ENAP 2. <i>AusAID's Environment, Agriculture and Physical Infrastructure (ENAP)</i> |
| Canadá | División de Política Ambiental de CIDA y Ministerio de Medio Ambiente |
| Reino Unido | Dentro del " <i>Director, Rural Livelihoods and Environment Division: Sustainable Development Unit</i> ", con la función de asegurar que los factores ambientales son considerados en los programas del DFID y aumentar la sensibilidad ambiental <i>Environment Policy Department</i> y la <i>Sustainable Development Unit</i> . |
| Suecia | División de Política Ambiental: Apoyo y responsable de la política y métodos de desarrollo sobre el terreno |
| Dinamarca | DANCED (<i>Danish cooperation for Environment and Development</i> -Ministerio de Medio Ambiente) |

Tabla 12. Departamentos de las agencias de cooperación con algún tipo de responsabilidad ambiental

A modo de ejemplo, se detalla a continuación la organización administrativa de Canadá y Australia de las estrategias de cooperación y algunas de sus medidas indicando en cada caso cuál es el órgano responsable:

| <i>Canadá</i> | |
|---|--------------------------|
| <i>Órgano responsable</i> | <i>Responsabilidades</i> |
| Ministerio de Asuntos Exteriores | Estrategia general |
| CIDA | EAE |
| Ramas multilaterales y bilaterales de CIDA | Evaluación de Proyectos |
| Ministerio de Medio Ambiente por medio de <i>CEA Agency</i> | |

Tabla 13. Departamentos con responsabilidad ambiental en Canadá

| <i>Australia</i> | |
|-------------------------------------|--|
| <i>Órgano Responsable</i> | <i>Responsabilidades</i> |
| <i>Country Program Manager Post</i> | EAE y Estrategia país Determina que la propuesta sigue la política Australiana y el proceso de evaluación ambiental del receptor. Hace seguimiento de los impactos ambientales durante la ejecución |

| | |
|--|---|
| <i>Activity manager</i> | Introduce la información de las actividades en el <i>Activity Manager System</i> (AMS) y rellena los marcadores ambientales |
| <i>Advisory services group or Regional Team ENAP</i> | Ayuda al <i>Activity Manager</i> con consejos técnicos |
| <i>Environment Protection Agency (EPA)</i> | Supervisa que las valoraciones ambientales; delega las actividades más importantes a la EPA, determina que las propuestas sean coherentes con la legislación; es el responsable de la política Administra la EP (IP) <i>Act</i> y da consejo |

Tabla 13. Departamentos con responsabilidad ambiental en Australia

Conclusiones

El análisis realizado constata el hecho de que la integración ambiental de las políticas y estrategias de cooperación internacional es un tema al que se le está dando la suficiente importancia como para elaborar medidas prioritarias de actuación específicas, en las que se desarrolla un paquete de medidas que abarca los diferentes aspectos de este objetivo. Se puede apreciar, también, cómo se están creando unidades con responsabilidad gestora en esta materia.

Por el contrario, se observa una gran heterogeneidad en el planteamiento y organización de las mismas. Aunque la relación no es totalmente lineal parece detectarse una evolución, lógica por otra parte, hacia una visión más integrada de la cuestión ambiental en el desarrollo de actividad económica y en la consideración de otros aspectos sociales y culturales.

En este marco es difícil sacar reglas generales, pero se puede afirmar que existe un conjunto de medidas cuya presencia es muy frecuente. Entre éstas se encuentran la evaluación ambiental (en su doble vertiente EIA y EAE), la formación y sensibilización y el desarrollo de capacidades como medidas horizontales y la protección y gestión de los recursos naturales, así como el fomento de sistemas sostenible de producción como medidas verticales.

Bibliografía

- AUSAID: *Environmental Management Guide*. Australia's Overseas Aid Programme, Canberra, Australia, 2002a.
- AUSAID: *Environmental Management Guide Operative Plan*. Australia's Overseas Aid Programme, Canberra, Australia, 2002b.
- AUSAID: *Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999*. Australia's overseas aid programme, Canberra, Australia, 1999.
- AUSAID: *Environmental Assessment Guidelines for Australia's Aid Program*. Australia's Overseas Aid Programme, Canberra, Australia, 1996.
- BMZ: *Poverty Reduction-a global Responsibility Program of Action 2015. The German Government's contribution towards halving extreme poverty worldwide*. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Bonn, Alemania, 2001.
- CIDA: *Sustainable Development Strategy (2001-2003) An Agenda for Change*, Canadian International Development Agency, Quebec. Canada, 2000.

CIDA: *Our Commitment to Sustainable Development*. Canadian International Development Agency, Quebec, Canada, 1996.

CIDA: *Cida's Policy For Environmental Sustainability*. Canadian International Development Agency, Quebec, Canada, 1992.

CIDA: *Key Environmental Assessment Decision for a CIDA Officer*, Canadian International Development Agency (CIDA) Quebec, Canada

COSUDE. *Estrategia Ambiental de COSUDE*. Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, Berna, Suiza. 1993.

DAC: *The DAC Guidelines for Sustainable Development* OECD. DAC-OECD, Paris, 2001

DANIDA: Denmark's Development Policy Strategy Copenhagen, Dinamarca, 2000.

DFID: *Policy Statement on the Environment*. Department For International Development, London, UK, 1998

DFID: *Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century. (White Paper on International Development)*. Department For International Development, London, UK, 1997.

GUIJT, Irene: *Gender and the Environment in Development Cooperation. An Assessment of Agend 21 and the Platform for Action*. Swedish International Development Agency, Oslo, Suecia, 1997.

NORWAY MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS: *A Strategy for Environment in Development Cooperation*. Norway Ministry for Foreign Affairs, Oslo, Noruega, 1997.

NORAD: *NORAD invests in the future. NORAD's strategy for 2000-2005*. Norwegian Agency for Development Cooperation, Oslo, Noruega, 2000.

NORAD: *"Environmental Impact assessment (EIA) of development aid projects"*, Norwegian Agency for Development Cooperation, Oslo, Noruega, 1995.

OHLSSON, Leiv: *Livelihood conflicts: linking poverty and environmet as causes of conflict*, Swedish International Development Agency, Stockholm, Suecia, 2000.

SIDA: *Guidelines for Environmental Impact Assessment in International*. Swedish International Development Agency, Stockholm, Suecia, 1998.

SIDA: *Sida's Policy Sustainable Development*. Swedish International Development Agency, Stockholm, Suecia, 1996.

USAID: *Environment Section of USAID 2001 Annual Performance Plan*. US Agency for International Development, Washington, DC, 2001.

USAID: *Environment Section of Agency Strategic Plan*. US Agency for International Development, Washington, DC, 1997.